

BFD

BRUNO QUEIROZ OLIVEIRA

O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO:  
ASPECTOS CONTROVERTIDOS E PERSPECTIVAS DE MUDANÇAS

Dissertação de Mestrado em Direito

## O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO: ASPECTOS CONTROVERTIDOS E PERSPECTIVAS DE MUDANÇAS

Dissertação apresentada à Banca  
Examinadora da Universidade Federal  
do Ceará, como exigência parcial para  
a obtenção do título de Mestre em  
Direito Público (Ordem Jurídica  
Constitucional), sob a orientação do  
professor Raimundo Bezerra Falcão.

Fortaleza  
2005

BFD

# “O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO: ASPECTOS CONTROVERTIDOS E PERSPECTIVAS DE MUDANÇAS”

BRUNO QUEIROZ OLIVEIRA

Dissertação aprovada em 15 / 01 / 2005, às 15:00 horas,

com menção:

APROVADO COM LOUVOR

COMISSÃO EXAMINADORA :

Prof. LD Raimundo Bezerra Falcão – (Orientador)  
UFC

Prof. DR Francisco Meton Marques de Lima  
UFPI

Profª. DRA Germana de Oliveira Moraes  
UFC

BFD

Agradecendo sempre  
a minha Família que  
tudo me ensinou e que  
me deu a força de viver.

Hoje devo agradecer  
a minha filha Juliana Sombra Peixoto

A Deus e aos meus componentes familiares,  
sobretudo, aos meus pais Manoel e Maria, por  
todo carinho e dedicação.

A Juliana Sombra Peixoto, encanto que a  
Providência Divina colocou em minha vida, pela  
compreensão da ausência.

B F D

Agradeço ao meu orientador, Raimundo Bezerra Falcão, esplendor de conhecimento jurídico, pelas inolvidáveis lições.

Ao amigo Juvenal Antonio Arruda Furtado, pela compreensão e apoio, sem os quais não teria alcançado meus objetivos.

Ao Professor Francisco Gérson Marques de Lima, exemplo maior de uma fulgurante geração de cientistas do Direito.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, cooperaram com meus estudos.

B F D

La utopía es un horizonte que se aleja al caminar. Se aleja dos pasos, se corre diez pasos más allá. Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar.

— Eduardo Galeano —

*La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar.*

**Eduardo Galeano**

B F D

## RESUMO

Trata-se de estudo acerca da evolução do sistema partidário brasileiro, em especial no que se refere aos aspectos controvertidos e perspectivas de mudanças, de acordo com as propostas apresentadas no âmbito do Congresso Nacional em torno da Reforma Política do Estado. O objetivo do presente estudo é analisar as causas da debilidade partidária no Brasil e possíveis opções no sentido de viabilizar o fortalecimento das agremiações partidárias, a fim de que estas possam exercer verdadeiramente o seu papel de instrumentar e coordenar a vontade popular para a tomada de decisões políticas fundamentais. Nesta senda, analisamos as principais características do sistema político brasileiro ao longo da história, desde o período imperial até os dias atuais. Discorremos ainda sobre a teoria dos partidos políticos e efetuamos estudo sobre o regramento jurídico dessas entidades no ordenamento brasileiro, com especial ênfase para sua disciplina constitucional. Concluímos que, embora os partidos sejam importantes mecanismos de fortalecimento da democracia, no caso do Brasil, faz-se necessária a implementação de mudanças na legislação, mormente no que concerne à fidelidade partidária, ao sistema de representação proporcional de lista aberta, ao financiamento de campanhas eleitorais e outros dispositivos da legislação eleitoral, que induzem à formação de um sistema eleitoral centrado na pessoa do candidato, em detrimento dos partidos políticos.

*Keywords: Partidos Políticos – Reforma Política – Fidelidade Partidária – Representação Proporcional – Financiamento de Campanhas – Multipartidarismo.*

**Palavras-chave:** Partidos Políticos – Reforma Política – Fidelidade Partidária – Representação Proporcional – Financiamento de Campanhas – Multipartidarismo.

BFD

## ABSTRACT

This present work is about the evolution of the Brazilian system party, especially the one referring to controvert aspects and also perspective changes, in accordance to the proposal presented at the National Congress about the Political Reform of the State. This present work aimed at analysing the causes of the party debility in Brazil as well as possible ways to strengthen the committee parties enabling them to truly develop their role as an instrument to co-ordinate the population's will towards fundamental politics. This way, we analysed the main characteristics of the Brazilian political system throughout history, from the imperial times until the present time. We also considered the theory of the political parties and also registered some studies about juridical rules of those entities on the Brazilian order, with special emphasis on its constitutional discipline. We concluded that although the parties are important tools for the strength of democracy, in terms of Brazil, it is necessary an implementation of changes concerning the legislation, particularly regarding to the party integrity, proportional representative system of open list, the financing of electoral campaign, and other devices of electoral legislation which persuade the structure of the electoral system centred on the person of the candidate, to the detriment of the political parties.

**Key words:** Political Parties – Political Reform – Party Integrity – Proportional Representation – Financing of Campaign – Multi-Parties.

BFD

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 INTRODUÇÃO AO ESTUDO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	14
1.1 Conceito de Partido Político .....	14
1.2 Origem dos Partidos Políticos .....	19
1.3 Partidos Políticos, Faccões e Grupos de Pressão .....	25
1.4 As Funções dos Partidos Políticos .....	29
1.5 Natureza Jurídica dos Partidos Políticos .....	34
1.6 Constitucionalização dos Partidos Políticos .....	37
1.7 Taxinomia dos Partidos Políticos .....	43
2 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL .....	49
2.1 Os Partidos Políticos no Império .....	49
2.2 Os Partidos Políticos na Primeira República (1889-1930) .....	53
2.3 Os Partidos Políticos na Segunda República (1930-1937) .....	58
2.4 A Inexistência de Partidos Políticos na Terceira República (1937-1945) ....	61
2.5 Os Partidos Políticos na Quarta República (1945-1964).....	62
2.6 Os Partidos Políticos e o Regime Militar (1964-1979).....	68
2.7 A Reforma Partidária de 1979 e a Abertura Política.....	69
3 OS PARTIDOS POLÍTICOS E O REGIME DEMOCRÁTICO .....	73
3.1 A idéia de Democracia .....	73
3.2 Democracia e Representação .....	77
3.3 Tipos de Democracia .....	82
3.4 Mecanismos de Participação Popular .....	86
3.5 A Democracia no Âmbito Interno dos Partidos Políticos .....	91

4 SISTEMAS PARTIDÁRIOS .....	100
4.1 Tipologia dos Sistemas Partidários .....	100
4.2 Classificação adotada por Maurice Duverger .....	101
4.3 As Três Leis Sociológicas de Duverger .....	109
4.4 Classificação adotada por Giovanni Sartori .....	112
4.5 O Sistema Partidário Brasileiro .....	116
 5 OS PARTIDOS POLÍTICOS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	119
5.1 A Nova Roupagem dos Partidos Políticos no Ordenamento Jurídico Brasileiro .....	119
5.2 Princípios Constitucionais de Organização Partidária .....	121
5.2.1 Princípio da Liberdade de Organização Partidária .....	123
5.2.2 Princípio da Soberania Nacional .....	125
5.2.3 Princípio do Respeito ao Regime Democrático .....	126
5.2.4 Princípio do Pluripartidarismo .....	127
5.2.5 Princípio do Caráter Nacional .....	128
5.2.6 Princípio da Não Subordinação a Governos Estrangeiros .....	130
5.2.7 Princípio da Autonomia Partidária .....	130
 6 CONTROVÉRSIAS SOBRE O SISTEMA PARTIDÁRIO NO BRASIL .....	133
6.1 As Mazelas do Sistema Partidário Brasileiro .....	133
6.2. A Fidelidade Partidária .....	134
6.3 O Sistema Proporcional de Lista Aberta e o Individualismo Político .....	141
6.4 O Financiamento de Campanhas Eleitorais .....	148
6.5 A Candidatura Nata .....	154
6.6 Multipartidarismo e Cláusula de Barreira .....	156
 CONCLUSÃO .....	159
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	167

## INTRODUÇÃO

Resta indiscutível que os regimes democráticos contemporâneos somente são viáveis mediante o funcionamento, a contento, das instituições representativas. A representação política, por sua vez, exerce seu mister por meio do mecanismo atinente aos partidos políticos, os quais traduzem preferências e opiniões em programas de governo.

Neste compasso, fundamental para o funcionamento da democracia é a existência de partidos políticos fortes, que efetivamente se diferenciem uns dos outros em relação aos olhos dos eleitores no que se refere às políticas públicas a serem produzidas, uma vez alcançado o seu objetivo principal: a tomada do poder através das vias democráticas. Vale dizer, os partidos devem oferecer reais opções para o eleitorado em termos de políticas defendidas e efetivamente implementadas, caso obtenham apoio popular suficiente para transformá-los em governo.

Em qualquer democracia, o desejável é que os partidos políticos atuem como um veículo privilegiado de um conjunto de idéias, de uma visão da sociedade, de uma visão de mundo. Em muitos países, se o eleitor, por exemplo, posiciona-se a favor do aborto deve votar numa determinada legenda, isto porque o contorno ideológico dos partidos encontra-se bastante delineado.

Infelizmente, no Brasil, o mecanismo político-partidário não se coaduna com o perfil acima narrado. A Constituição Federal prescreve que não é admitida candidatura avulsa, ou seja, segundo a Carta Magna, ninguém poderá se eleger sem pertencer a um partido. Ainda assim, em nosso País, os partidos políticos são entidades de pouco prestígio perante a sociedade, figurando muitas vezes como meros indicadores de burocratas para a ocupação de cargos de relevância, em

detrimento do seu verdadeiro papel, qual seja, instrumentar e coordenar o corpo eleitoral, defendendo os ideais populares pelos quais seus representantes foram eleitos. No recente processo eleitoral para a Chefia dos Executivos Municipais, ocorrido em 2004, viu-se todo tipo de aliança entre os partidos, sob qualquer compromisso, desde que disso resultasse uma boa vantagem eleitoral, independentemente das divergências ideológicas entre as agremiações. As pesquisas de credibilidade social, por sua vez, apresentam os partidos políticos quase sempre com menos prestígio do que outros atores sociais.

Nestes últimos 30 (trinta) anos, com o fim da ditadura militar, tem-se experimentado o regime democrático. Durante esse período, o País foi palco de inúmeros incidentes, tais como os diferentes planos econômicos, o seqüestro das poupanças, os “Anões do Orçamento”, uma reeleição oriunda de uma proposta do próprio Chefe do Poder Executivo, as privatizações realizadas sob argumentos não tão verdadeiros, a edição abusiva de medidas provisórias que instauraram uma verdadeira insegurança para a sociedade, o *impeachment* do primeiro Presidente da República eleito após o período militar, dentre tantos outros.

A Constituição de 1988, por seu turno, introduziu um sistema eleitoral e partidário com certas imperfeições, o que produz toda uma discussão sobre a legitimidade do nosso sistema representativo. Atualmente, vive-se num período de ânsia por reformas constitucionais, dentre elas a reforma política do Estado. Esta, por sua vez, trata-se de uma das mais importantes reformas que se pretende implantar no ordenamento jurídico nacional. A razão disso é muito simples: é que, somente a partir da busca da legitimidade das nossas instituições democráticas, podemos pensar em proceder a significativas mudanças na atual estrutura socioeconômica. Aliás, uma economia moderna e competitiva não se coaduna de modo algum com um sistema político antiquado e incapaz de responder às demandas sociais.

Apesar da relevância do assunto, que ora se encontra em análise no Congresso Nacional, ao que tudo indica, falta vontade política para a aprovação das alterações necessárias para a modernização do nosso sistema político.

Este trabalho tem por objetivo examinar o sistema partidário brasileiro, seus aspectos controvertidos e perspectivas de mudanças ante as propostas de reforma.

A fim de examinar o perfil político-partidário brasileiro, dividimos o trabalho em seis capítulos. No primeiro, para correta compreensão do assunto, introduzimos o leitor ao estudo dos partidos políticos, discorrendo acerca da noção de partido, sua origem e evolução histórica, sua natureza jurídica, finalidades, constitucionalização dos partidos políticos e classificação doutrinária.

No segundo módulo, traçamos o perfil do sistema partidário brasileiro ao longo de sua história, desde o Império, passando pelos períodos da República Velha, Segunda, Terceira e Quarta Repúblicas, regime militar e período de abertura política.

Ao longo do terceiro segmento, escrevemos acerca da importância dos partidos políticos no âmbito do sistema representativo. Para tanto, discorremos sobre a idéia de democracia, representação, tipos de democracia, mecanismo de participação popular e democracia no contexto interno dos partidos políticos.

Em seguida, na quarta parte, investigamos a tipologia dos sistemas partidários, de acordo com as classificações elaboradas por Maurice Duverger e Giovanni Sartori. Analisamos ainda a tríplice lei sociológica de Duverger acerca das relações entre sistemas eleitorais e sistemas partidários e sua aplicação ao caso brasileiro.

No quinto capítulo, examinamos o novo perfil traçado pela Constituição Federal aos partidos políticos, partindo da idéia de princípio para a Teoria Geral do Direito e examinando as diretrizes estabelecidas pela Carta Magna às agremiações partidárias no que se refere às suas atividades políticas.

No capítulo de remate, analisamos alguns dos principais projetos de lei ora em tramitação no Congresso Nacional acerca de temas controvertidos e impactantes

sobre o nosso sistema partidário, como a fidelidade partidária, o sistema de representação de listas abertas, o voto distrital misto, o financiamento público de campanhas e a imposição de uma cláusula de exclusão aos partidos de menor expressão política.

Neste trabalho, valemo-nos do método de análise qualitativo, por meio da utilização de textos oriundos da doutrina do Direito Eleitoral, Ciência Política, Direito Constitucional e Sociologia, além da busca de jurisprudência e informações nos sítios oficiais do Tribunal Superior Eleitoral, Supremo Tribunal Federal, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

# 1 INTRODUÇÃO AO ESTUDO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

## 1.1 Conceito de Partido Político

Não é tarefa simples conceituar corretamente os partidos políticos. O Mestre Paulo Bonavides, ao tratar sobre as agremiações partidárias em sua obra Ciência Política, de logo alerta o leitor para a mencionada dificuldade, haja vista que nas três obras máximas escritas no século XX, – sobre o tema – os clássicos de Ortogorsky (*La Démocratie et L'Organization des Partis Politiques*), Michels (*Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques de démocraties*) e Duverger (*Les partis politiques*), não existe uma boa definição de partido político.<sup>1</sup>

Na literatura especializada sobre as agremiações partidárias, as diversas definições encontradas podem ser divididas em dois tipos: ampla e restrita. As definições amplas procuram dar conta de todas as dimensões do fenômeno partidário, englobando agremiações que atuam na arena eleitoral em países democráticos, partidos únicos de regimes fechados e partidos militantes (religiosos, étnicos, regionais, ideológicos) que atuam à margem do sistema político com ação extraparlamentar.

Segundo Jairo Marconi Nicolau, um partido pode ser definido como organização que tem por objetivo colocar seus representantes no governo. Ao qualificar sua definição, esse autor alerta que existem três mecanismos utilizados pelos partidos para conquistar o poder: via competição eleitoral; por ação direta administrativa (quando um partido no governo não permite competição eleitoral) ou por intermédio da força (quando um partido procura subverter o sistema e conquistar

---

<sup>1</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 344.

o governo). Assim sendo, os partidos possuem três tipos de estratégia para atingir seus objetivos: competitivas, restritivas e subversivas.<sup>2</sup>

Por outro lado, consoante a definição restrita, o conceito de partido está intimamente ligado à dimensão competitiva, vale dizer, os partidos são organizações que participam diretamente das eleições em países democráticos, de modo que o partido político é um conjunto de indivíduos que procuram controlar o aparato de governo por intermédio da conquista de cargos eleitorais.<sup>3</sup>

A respeito da origem da palavra partido, convém transcrever a feliz lição de Giovanni Sartori.

Partido também vem do latim, do verbo *partire*, que significa dividir. Mas não faz parte, de nenhuma maneira expressiva, do vocabulário político até o século XVII, o que significa que não entra no discurso político diretamente do latim. Sua predecessora mais antiga, com uma conotação etimológica muito parecida, é “seita”, palavra ainda do verbo latim *secare*, que significa separar, cortar e, com isso, dividir.<sup>4</sup>

Como se vê, pela própria etimologia do vocábulo partido, as agremiações partidárias representam uma parcela da opinião pública, devendo, portanto, tolerar a convivência pacífica com partidos adversários, razão pela qual nos filiamo à concepção restrita, há pouco apontada. A nomenclatura utilizada, partido, no sentido de parcela, parte, fatia de uma totalidade, denota que o pensamento humano jamais apontou para única e determinada direção. A compreensão do mundo não foi, nem será unívoca. São várias as visões do universo e as concepções do homem. Em razão disso, também no plano político, percebe-se a disparidade do pensamento, refletindo ideologias diversas, visando à compreensão do poder do Estado.

Na doutrina nacional, José Afonso da Silva define o partido político como “uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e

<sup>2</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia:** um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 9.

<sup>3</sup> Idem, p. 10.

<sup>4</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários.** Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 24.

instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar o seu programa de governo".<sup>5</sup>

Por sua vez, alargando o conceito de partido político, de vez que nele inclui vontade de exercer influência na administração da coisa pública, e não apenas a tomada do poder propriamente dita, Celso Ribeiro Bastos define o partido político como "uma organização de pessoas reunidas em torno de um mesmo programa político com a finalidade de assumir o poder e de mantê-lo ou, ao menos, de influenciar na gestão da coisa pública, através da oposição".<sup>6</sup>

Outro conceito não menos rico a respeito das agremiações partidárias foi estabelecido pelo professor Fávila Ribeiro.

*Também inclui a vontade de exercer influência na coisa pública.*

O partido político é um grupo social de relevante amplitude, destinado à arregimentação coletiva, em torno de idéias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governativas.<sup>7</sup>

Ainda no âmbito da doutrina nacional, José Bispo Sobrinho acentua que "o partido político é uma organização de parte ou parcela do povo, segundo os mesmos ideais políticos, com objetivo de desenvolver uma ação comum voltada ao exercício dos negócios do Governo".<sup>8</sup> De forma muito semelhante ao conceito anterior, Pinto Ferreira assevera que o partido político é "uma associação de pessoas que, tendo a mesma concepção de vida sobre a forma ideal da sociedade e do Estado, se congrega para a conquista do poder político, a fim de realizar determinado programa."<sup>9</sup>

Por sua vez, Claudia Leitão anota, com argúcia, que o partido político se constitui de um grupo de indivíduos, representantes de uma comunidade, que, de

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 393.

<sup>6</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p.275.

<sup>7</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 325.

<sup>8</sup> BISPO SOBRINHO, José. **Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos**: (Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995). Brasília-DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996, p.18.

<sup>9</sup> FERREIRA, Pinto. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, Tomo I, p. 376.

posse de seus direitos políticos, organizam-se de forma duradoura para a perseguição de um programa político".<sup>10</sup>

Interessante registro da definição dos partidos é feito por Marcello Baquero. O autor discorre acerca do conceito de partido na América Latina. Segundo ele, a palavra partido foi inicialmente utilizada neste conjunto de países de maneira bastante particular. *In verbis.*

A rigor, a palavra partido, portanto, foi inicialmente utilizada neste continente com uma conotação muito peculiar. Distintas facções armadas aglutinaram-se em grupos políticos sob a liderança e direção de um líder, convertendo-se, posteriormente, em uma organização orientada para a conquista do poder, na qual prevalecia o caráter personalista, bem como escassas posturas ideológicas.<sup>11</sup>

Também merece registro a definição formulada pelo Ivo Dantas.

Partido político é o conjunto de cidadãos inspirados pelos mesmos princípios ideológicos, que, tende, normalmente por vias constitucionais, obter confiança do corpo eleitoral, para através dela chegar ao poder e determinar a linha de conduta a ser seguida pelo governo, em busca da realização dos ideais em que acredita.<sup>12</sup>

Da análise dos conceitos até aqui citados, denota-se que a existência dos partidos políticos implica o reconhecimento de dois aspectos da realidade social e sua organização jurídica: o grau de liberdade política e os meios e formas de participação dos cidadãos na vida pública.

Hans Kelsen define os partidos políticos como organizações que congregam homens de opiniões convergentes, visando a afiançar-lhes verdadeira influência na consecução dos negócios públicos. Para o mestre de Viena, qualquer hostilidade à

<sup>10</sup> LEITÃO, Cláudia. **A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros (Os dilemas da representação no Estado Intervencionista).** Fortaleza: Gráfica Tiprogresso, 1989, p. 67.

<sup>11</sup> BAQUERO, Marcello. **A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a Crise da Democracia na América Latina.** 1. ed. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000, p. 56.

<sup>12</sup> DANTAS, Ivo. **Dos Partidos Políticos.** Revista Brasileira de Direito Eleitoral, Fortaleza, jul, 1994, p. 41.

formação dos partidos políticos, e, portanto em última análise, à democracia, serve, a forças políticas que visam ao domínio absoluto dos interesses de um só grupo.<sup>13</sup>

Como se percebe, várias definições foram elaboradas para buscar o significado dos partidos políticos, muitas delas apresentando pontos de identificação.

Dentre as características necessárias para a configuração de uma agremiação partidária, o cientista político francês Jean Charlot, com base na doutrina de Joseph la Palombara, cita a necessidade de organização estável; uma organização completa, incluída a escala local; a vontade deliberada de exercer diretamente o poder e, por fim, a intenção de procurar o apoio popular.<sup>14</sup>

Daniel-Louis Seiller define os partidos políticos como organizações, visando a mobilizar indivíduos numa ação coletiva conduzida contra outros, paralelamente mobilizados, a fim de alcançar, sozinhos ou em coalizão, o exercício das funções de governo.<sup>15</sup>

Sob o ângulo sociológico, Weber define os partidos políticos como “formas de socialização que, descansando em um recrutamento formalmente livre, têm como fim proporcionar poder a seus dirigentes e outorgar por esse meio a seus membros ativos determinadas probabilidades ideais ou materiais”.<sup>16</sup>

Não obstante o peso doutrinário dos conceitos citados, pensamos que a melhor definição de partido político deve refletir a sociedade em que vivemos, de modo que nos valemo do magistério do professor Paulo Bonavides, para com ele afirmar que “partido político é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias

<sup>13</sup> KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 41.

<sup>14</sup> CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Carlos Alberto Lamback. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 6/7.

<sup>15</sup> SEILLER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Renata Maria Pereira Cordeiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 25.

<sup>16</sup> WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elnabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 228.

ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados".<sup>17</sup>

Nesta senda, o mestre paraibano torna sintética a definição dos partidos políticos, fornecendo como critérios para a identificação das agremiações partidárias: um grupo social; um princípio de organização; um acervo de idéias e princípios, que inspiram a ação do partido; um interesse básico em vista: a tomada do poder e um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega às mãos.<sup>18</sup>

## 1.2 Origem dos Partidos Políticos

Do ponto de vista de sua origem, os partidos políticos representam um desafio para quem toma a iniciativa de estudá-los, especialmente pela forma pouco definida da sua gênese. Como instituição gregária de vontades e aspirações humanas, o partido político não possui uma origem formal ou imposta. Muito ao revés, é fruto da amalgamação de inúmeros componentes que permeiam a vida em sociedade, tais como o econômico, o psicológico, o laboral, dentre tantos.

A idéia de partido político está intimamente ligada à democracia, mas somente ao conceito moderno desta filosofia política. Com efeito, no que se refere aos partidos na óptica hodierna, podemos afirmar que as suas origens datam do último quartel do século XVII, sendo, portanto, um fenômeno relativamente recente. Nesse sentido, transcrevemos a lição de Afonso Arinos de Melo Franco.

No que se refere aos partidos políticos, na acepção atual, pode-se afirmar que suas origens não vão além do último quartel do século XVII. Tem-se dado, é verdade, o nome de partidos a agrupamentos políticos de todas as épocas, mas não se encontra, de fato, nos que antecedem à centúria designada, nenhum traço dos característicos as atuais organizações partidárias.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 346.

<sup>18</sup> Idem, p. 346.

<sup>19</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974, p. 9.

Realmente, é sabido que em Atenas, a organização dos poderes do Estado em nada se relacionava com os partidos, nem com algo que deles se aproximasse. Os partidos políticos nessa acepção atual por nós mencionada, somente se organizaram e ganharam força com a universalização do sufrágio.

Antes, como ensina Maurice Duverger, em sua obra clássica, originaram-se da criação de grupos de parlamentares; depois da aparição dos comitês eleitorais e em seguida da conjugação desses dois fatores.

Esse catedrático da Universidade de Bordeaux ensina que o advento dos comitês eleitorais está diretamente ligado à extensão do sufrágio popular e que a adoção do sufrágio acarretou o crescimento dos partidos socialistas no início do século XX, na maioria dos países europeus.<sup>20</sup> De fato, a institucionalização do sufrágio requer a existência de entidades permanentes que possam organizar e coordenar a vontade popular. Nesse contexto, os partidos tornam-se figuras fundamentais no desenvolvimento do moderno Estado democrático de direito.

Significa isso que o desenvolvimento e a independência das assembléias políticas implicam na necessidade de que os seus membros se agrupem por afinidade, a fim de agirem de comum acordo, vale dizer, quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica mediante o fenômeno da universalização do sufrágio, tanto mais se faz necessário o enquadramento dos eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os votos em sua direção.

Do ponto de vista da origem dos partidos, segundo Jean Charlot, existem os partidos de criação eleitoral e parlamentar e os partidos de origem externa. Os primeiros aparecem pelo estabelecimento de um elo permanente entre grupos parlamentares de um lado, e comitês eleitorais, geralmente mais tardios, de outro. Já os outros, por se posicionarem externamente ao parlamento, originam-se, ao

---

<sup>20</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos.** Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 02.

contrário, de grupos sociais localizados fora do âmbito político propriamente dito, tais como os grupos de pressão, sociedades de pensamento, associações e outros.<sup>21</sup>

Por outro lado, antes ainda da criação de grupos parlamentares e da criação dos comitês eleitorais, já havia facções, ou seja, grupos, em favor de uma determinada idéia, situação ou força.<sup>22</sup> Na linguagem de Vamireh Chacon, tais facções eram partidos em sentido amplo.<sup>23</sup>

Ainda no que tange à evolução histórica dos partidos, vistos na contextura como se apresentam no mundo moderno, segundo Afonso Arinos de Melo Franco, a Inglaterra foi o país precursor do constitucionalismo moderno, e, por via de consequência, da organização partidária, esta por sua vez, inseparável do constitucionalismo democrático.

Segundo o autor, no ano de 1680, apareceram em formações mais definidamente políticas os dois grandes grupos que, por tanto tempo, disputariam o poder: os “Tories”, representantes dos interesses remanescentes do feudalismo agrário e defensores incondicionais das prerrogativas régias, e os “Whigs”, expressão de novas forças urbanas e capitalistas, que, embora também monarquistas, esposavam os princípios mais liberais, sem os quais não se poderiam desenvolver os interesses novos que representavam. Posteriormente, desses dois grupos surgiram os dois grandes partidos políticos britânicos, Conservador e Liberal.

<sup>24</sup>民主黨の名前は、イギリスの保守党の最後の名前。

<sup>21</sup> CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Carlos Alberto Lamback. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 8.

<sup>22</sup> Para José Afonso da Silva, inicialmente as formações partidárias constituíam meras facções em favor de uma situação ou força política, como os Guelfos e Gibelinos, grupos rivais italianos do século XII ao séc. XV, partidários respectivamente do Papa e dos imperadores germânicos na Itália. Lembrando discurso proferido por José Bonifácio, na Constituinte do Império, esse constitucionalista afirma que não foi diferente o surgimento dos partidos no Brasil, haja vista a existência de vários grupos políticos: monárquicos-constitucionalistas, republicanos, federalistas e outros. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 394/395.

<sup>23</sup> CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros: Discurso e Praxis dos Seus Programas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 11.

<sup>24</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974, p. 12.

Em França, os primeiros partidos políticos formaram-se no decorrer de uma nova ordem liberal implantada pela Revolução de 1789, inicialmente, entretanto, em forma de associações civis e clubes. Durante a revolução, muitas entidades informais, que agregavam parcelas de população e de deputados em clubes e cafés, tiveram relevância na própria formulação do movimento, constituindo verdadeiros embriões partidários. A mais importante dessas agremiações foi a Sociedade dos Amigos da Constituição, posteriormente transformada no famoso Clube dos Jacobinos, que reunia deputados e líderes monarquistas, os quais aderiram ao movimento republicano após a execução do rei Luis XVI. Somente sob o regime da Carta Constitucional outorgada em 4 de junho de 1814, por Luis XVIII, todavia, apareceram na câmara os dois clássicos partidos, Conservador e Liberal.<sup>25</sup>

Neste estudo acerca da origem dos partidos políticos, também merece registro a evolução partidária nos Estados Unidos, eis que ali a democracia nacional baseou-se em partidos, praticamente desde o início da sua vida. Ultrapassada a fase precária e informe da Confederação, já na convenção de 1787, manifestaram-se claramente as forças que deveriam se compor dentro dos futuros partidos. Tais forças, sob o prisma político, exprimiam as bandeiras da centralização e descentralização. A primeira, coordenada pela ação de Hamilton, apresentava-se na moldura do partido Federalista, antepassado ideológico do partido Republicano. A segunda, representada pelas idéias de Jefferson, veio a constituir o partido antigamente chamado Republicano, depois dividido em Republicano Nacional e Democrático, e que foi antecessor do que conserva o último nome.<sup>26</sup>

Na América Latina, o período pós-independência propiciou o surgimento dos primeiros partidos, que, em realidade, eram facções e, portanto, possuíam mecanismo precário de intermediação entre o Estado e a Sociedade.

Sobre o surgimento dos partidos políticos na América Latina, transcrevemos a lição de Marcelo Baquero.

<sup>25</sup> FRANCO, op. cit., p. 16/17.

<sup>26</sup> Idem.

A história pós-independista mostrou que a teoria institucional postulada por Duverger era deficiente para explicar o *modus operandi* dos partidos nessa região, e, a esse respeito, o próprio autor reconhece que os grupos organizados nesses países seriam melhor caracterizados como facções e não como partidos. Nesse contexto, o sistema partidário que emerge nessas nações após a independência mostrou uma forte tendência de fragmentação baseada em facções personalistas e através de caudilhos. Em vez de surgirem partidos políticos baseados nas legislaturas, como na Inglaterra (até por que na América Latina não existiam), emergem os caudilhos, que eram pouco mais que agrupamentos das oligarquias, não obstante a presença de rótulos ideológicos associados com os tópicos do papel da igreja e do federalismo. Pode-se dizer que somente em três países (Argentina, Chile e Uruguai), em virtude da imigração europeia, que trouxe consigo as ideologias socialistas e anarquistas, surgiram partidos políticos um tanto mais efetivos do que no resto da América Latina, onde a regra foi o surgimento de caudilhos.<sup>27</sup>

Assim, os partidos políticos na América Latina, quando do seu surgimento, foram altamente influenciados pelo personalismo dos líderes revolucionários de independência. As novas nações que surgiam, na época, embora quisessem libertar-se das restrições imperiais, não tinham por objetivo maior uma transformação substancial da prática política colonial. Os ideais de *liberté*, *égalité* e *fraternité*, da Revolução Francesa, não eram, portanto, partilhados pelas novas nações.

Para Torquato Jardim, essas agremiações surgem ora de circunstâncias históricas, como os tradicionais partidos ingleses e americanos, saídos da Revolução Gloriosa e da Guerra Civil, ora da mobilização de interesses de classes, como os partidos operários na busca dos chamados direitos sociais; ora da força de uma forte personalidade carismática, ora da luta pela imposição ideológica, como os partidos totalitários do passado recente.<sup>28</sup>

No Brasil, conforme a lição de Paulo Roberto Motta, os primeiros movimentos com as características de partidos políticos datam dos tempos imperiais. Antes de 1822, a luta política restringia-se a brasileiros (os que aspiravam à independência) e estrangeiros (os que a bloqueavam). Assim, embora estas forças pudessem, algumas vezes, identificar grupos sociais específicos, estavam, ainda, longe de se

<sup>27</sup> BAQUERO, Marcello. **A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a Crise da Democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000, p. 55.

<sup>28</sup> JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo**. 2. ed. Brasília/DF: Editora Brasília Jurídica, 1998, p. 94.

constituir verdadeiras organização políticas. Acerca do surgimento dos primeiros grupos políticos no Brasil, o mencionado cientista político assevera o seguinte.

Somente em 1823, com a convocação da Assembléia Constituinte para elaborar a primeira Constituição brasileira, observou-se o surgimento das facções políticas: monarquistas, moderados e exaltados. Os monarquistas, com tendência conservadora, tinham como objetivo a defesa da monarquia; os moderados aceitavam-na, desde que existissem, concomitantemente, algumas instituições republicanas; e os radicais, mais liberais que a segunda facção, estavam impregnados com idéias republicanas e federais.<sup>29</sup>

Cabe aqui esclarecer, por outro lado, que, embora os partidos tenham adquirido larga importância no contexto estatal, inicialmente houve grande resistência à sua atuação, isto porque as agremiações partidárias eram vistas como grupos, facções que lutavam pelo poder e que, portanto, seriam um mal para a democracia.

Sobre a impugnação doutrinária dos partidos políticos, o professor Paulo Bonavides cita algumas invectivas, perpetradas por grandes nomes da literatura política e jurídica, tais como David Hume, Hobbes, George Washington, Madison, dentre outros, todos eles concordes no sentido de que o fenômeno partidário era incompatível com o regime democrático, e que, em razão disso, deveriam as agremiações partidárias ser abolidas, para o bem da humanidade.<sup>30</sup>

Sobre o assunto, Torquato Jardim lembra que George Washington, no seu discurso de despedida à Nação, advertiu sobre a ameaça que os partidos políticos representavam para o Estado, quanto dividiam e agitavam o povo.<sup>31</sup> Por sua vez, Alexis de Tocqueville afirmava que os partidos são um mal inerente aos governos livres, não tendo, através dos tempos, o mesmo caráter nem as mesmas inspirações.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> MOTTA, Paulo Roberto. **Movimentos Partidários no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 1.

<sup>30</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 347/348.

<sup>31</sup> JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo**. 2. ed. Brasília/DF: Editora Brasília Jurídica, 1998, p. 94.

<sup>32</sup> TOCQUEVILLE, Alexis. **Da Democracia na América**. Traduzido e condensado por José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1998, p. 103.



Rousseau, considerado um dos grandes defensores do regime democrático, sustentava a idéia de que a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alheada. Para ele, a soberania consiste essencialmente na vontade geral, e esta vontade não se representa. É a mesma ou é outra, e nisto não existe termo médio. Assim, os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes, sendo simplesmente seus comissários, não estando, portanto, aptos a concluir definitivamente. Como se vê, para Rousseau, toda lei que o povo pessoalmente não ratificou é nula.<sup>33</sup>

Rousseau entendia que os partidos não teriam nenhuma finalidade relevante no seio democrático. Se, para ele, a vontade geral não se representa, a função primordial das organizações partidárias, vale dizer, instrumentar e organizar a vontade popular através da indicação de pessoas preparadas para a tomada do poder político seria inócuia.

Posteriormente, em particular com o incremento do princípio democrático, os partidos adquiriram posição de destaque. Nesse contexto de reconhecimento da importância dessas agremiações, é importante ressaltar que as características de um modelo político partidário constituem o arcabouço sobre o qual se sustenta a democracia de qualquer nação, eis que a essência do citado regime reside em dois princípios fundamentais: o voto e os partidos políticos.

### 1.3 Partidos Políticos, Facções e Grupos de Pressão

De início, haja vista a forte impugnação doutrinária dos partidos políticos, muitos estudiosos acerca da matéria não estabeleciam distinção entre partidos e facções. Em verdade, o vocábulo partido era sinônimo de tendência, de modo que não evocava de maneira alguma uma organização política institucionalizada, e, facilmente tomava o valor pejorativo de facção.

<sup>33</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social: Princípios do Direito Político.** Tradução de Vicente Sabino Junior. São Paulo: Editora CD, 2000, p.134.

As facções diferem dos partidos, entretanto, porque as primeiras são apenas embriões das agremiações partidárias. Não defendem as facções posições gerais ou de interesse de toda a coletividade.

Nesse aspecto, ficamos com a opinião de José Nepomuceno da Silva, para quem a melhor orientação acerca da distinção entre partidos e facções é no sentido de que os partidos se regem valorativamente por princípios, enquanto as facções, apenas por sentimentos e interesses de cunho pessoal.<sup>34</sup>

Segundo Paulo Bonavides, no juízo de alguns autores contemporâneos, as facções continuam a existir dentro das organizações partidárias. Assim, o partido busca a tomada do poder com vistas ao controle do governo. A facção, de seu turno, busca o domínio da máquina partidária para submetê-la à sua política e aos seus interesses.<sup>35</sup>

Os partidos políticos diferem, outrossim, dos grupos de pressão. Estes constituem qualquer conjunto de pessoas ou entidades que procura a aprovação de normas ou dispositivos, bem como medidas que de um modo geral sejam favoráveis aos seus intentos.

Com efeito, sendo os partidos políticos uma agremiação de caráter permanente, voltada para o interesse coletivo, não se identificam com os grupo de pressão. Os partidos possuem a chancela da legalidade e, consequentemente, limitações impostas pela própria lei quanto aos meios de chegar ao poder.

Consoante a lição de Scott Mainwaring, os partidos políticos possuem agendas mais gerais. Ainda que sua motivação primordial seja ganhar votos, para conquistá-los, precisam apresentar propostas sobre temas políticos de grande interesse. Os partidos têm propostas gerais de políticas públicas para o governo como um todo, ao passo que os movimentos sociais e grupos de interesse

<sup>34</sup> SILVA, José Nepomuceno da. **As alianças e Coligações Partidárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 48.

<sup>35</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 350.

normalmente concentram suas demandas em determinados órgãos governamentais. Tais movimentos e grupos podem até conceder apoio a certos candidatos, mas, em último caso, são os partidos que os patrocinam. Como são os partidos que põem os representantes no governo, sua influência é contínua.<sup>36</sup>

Paulo Bonavides, alerta para o fato de que, tanto os partidos como os grupos de pressão têm de comum a nota característica de constituírem organizações postas entre o cidadão e o Estado, servindo de laço de união e ponte ou canal entre ambos. Os partidos e os grupos de pressão constituem instrumentos representativos modernos que entram no quadro da democracia do século XX. Ainda sobre a distinção entre os partidos e os grupos de pressão, o constitucionalista paraibano esclarece o seguinte: o partido procura conquistar o poder e seus objetivos permanentes, ao passo que o grupo de pressão atua apenas transitoriamente sobre o poder com uma interferência política que se exaure na adoção da lei ou da medida do poder público pleiteada, para atendimento de um interesse ou pretensão; no partido político, a perspectiva é global, implicando uma concepção total, ao passo que no grupo de pressão essa perspectiva é unicamente parcial; o partido, de preferência, está voltado para o interesse geral, enquanto que os grupos para os interesses particulares de seus membros, nem sempre coincidentes com o interesse coletivo; os partidos têm uma responsabilidade política definida e normalmente exposta à publicidade, ao contrário dos grupos de pressão, que exercem influência política sem a correspondente responsabilidade política e com propósitos nem sempre claros às vistas da opinião pública.<sup>37</sup>

Em suma, os partidos políticos pretendem conquistar e exercer o poder, enquanto os grupos de pressão não tentam isso, pois procuram tão-somente exercer uma influência sobre os poderes públicos, em benefício próprio, mas não substituí-los.

<sup>36</sup> MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias:** o caso do Brasil. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 43.

<sup>37</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 429.

Vive-se um momento em que os grupos de pressão exercem grande influência na tomada das decisões políticas. Sem embargo do reconhecimento da importância dos partidos políticos, existe uma crise partidária decorrente da incapacidade dessas agremiações em filtrar demandas e reclamos sociais e transformá-las em decisões políticas benéficas à sociedade. A crescente presença do Estado na ordem econômica e o crescimento da burocracia estatal enfraqueceram a relevância partidária no cenário político. Tal crise tem como consequência a necessidade de que diversos grupos sociais se dirijam direta ou indiretamente aos governantes para exigir uma determinada posição política.

do grupo de pressão. Em virtude disso, surgem diversos grupos de participação política que, juntamente com os partidos políticos se tornam importantes atores da competição.

Em complemento ao que até aqui expusemos, mister se faz ressaltar a necessidade de regulamentar a atuação desses grupos. No caso dos partidos políticos, há possibilidade de fixação da responsabilidade de seus representantes, porém, na democracia representativa participativa, existe grande dificuldade em responsabilizar os demais atores da competição política, em especial, os grupos de pressão. É importante, portanto, regulamentar a atuação dos demais atores da competição política, para que a tomada das decisões possa se dar em um ambiente de maior visibilidade e transparência.

É necessário ressaltar, que os arranjos corporativos implicam uma troca de benefícios entre o governo e as elites organizadas corporativamente. Essa compensação, por óbvio, envolve, de um lado, a prestação de serviços de natureza estatal, de outro, os créditos, subsídios e outros recursos. Por todo o exposto, a necessidade de regulamentação da atividade dos grupos de pressão no âmbito das decisões políticas é medida de extrema importância.

## 1.4 As Funções dos Partidos Políticos

Os partidos políticos são instrumentos necessários e importantes para a preservação do Estado democrático de Direito. Aliás, afirma-se com razão, que a democracia representativa, tal como concebida modernamente, é impraticável sem o mecanismo político partidário.

As agremiações partidárias devem apresentar ao corpo eleitoral o programa de governo atinente às políticas públicas que pretende implementar com a tomada do poder.<sup>38</sup> Além disso, os partidos apresentam também os candidatos, vale dizer, desempenham um papel muito importante na preparação das eleições, porque deverão levantar perante o eleitorado os problemas ou questões sociais a serem solucionados, apontando o programa de governo que propõem realizar, caso conquistem o poder, e indicar pessoas capazes de realizar tal objeto.

Aliás, do ponto de vista de um jogo de interesses, uma das principais atribuições dos partidos políticos é a de estruturar a opinião pública e mensurar suas atitudes, transmitindo aos governantes a opinião do povo sobre cada aspecto de interesse comum. Deste modo, os dirigentes passam a conduzir suas administrações dentro da óptica da verdadeira democracia, pois há um direcionamento aos interesses do povo.

A evolução da sociedade como um todo serve de embasamento aos gestores das instituições político-partidárias. Os partidos políticos têm importante atribuição, que é a de formar opiniões, pois funcionam como microcosmos, em que cada um se agrupa onde melhor lhe convier, obviamente obedecendo a uma hierarquia de dependência ideológica.

Sobre o reconhecimento do importante papel desempenhado pelas agremiações partidárias, Fávila Ribeiro salienta que, durante muito tempo, o Estado

<sup>38</sup> KLEIN, Antonio Carlos. *A Importância dos Partidos Políticos no Funcionamento do Estado*. Brasília/DF: Editora Brasília Jurídica, 2002, p. 146.

adotou atitude de indiferença ante essas entidades. Os partidos participavam efetivamente da vida política, sem reconhecimento oficial. Com a atribuição de legitimidade, acompanhada de integração dos postulados indispensáveis do regime democrático, os partidos tornaram-se elementos propulsores da transformação social e da estabilidade política. Por conseguinte, esta integração partidária aos quadros constitucionais pode ser apresentada como ponderável fator de segurança e credibilidade, já que os partidos se tornaram centros de polarização e regular escoadouro das aspirações renovadoras.<sup>39</sup>

Segundo Daniel-Louis Seiller, o fenômeno partidário é absolutamente inevitável. Os partidos constituem condição *sine qua non* do funcionamento do regime representativo. Para ele, toda vez que, na história, morre uma democracia liberal, sob os golpes de alguns militares fanfarrões, a primeira decisão dos novos senhores é abolir os partidos. Assim, não somente o fenômeno partidário se mostra indissociável da democracia ocidental, mas, além disso, representa uma singularidade do ocidente.<sup>40</sup>

O ordenamento jurídico brasileiro reconhece a importância das funções desempenhadas pelos partidos políticos. A Lei n.º 9.096, de 12 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos, regulamentando os artigos 14, § 3.º, inciso V e 17 da Constituição Federal, acerca da finalidade das agremiações partidárias, prescreve o seguinte:

Art. 1.º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.<sup>41</sup>

Atualmente, esse importante papel desempenhado pelas agremiações partidárias ganhou reconhecimento no seio das constituições. E mais, no caso brasileiro, a Constituição de 1988 dispõe que o próprio direito à existência,

<sup>39</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 352.

<sup>40</sup> SEILLER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Renata Maria Pereira Cordeiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p 6.

<sup>41</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Código Eleitoral, legislação correlata e súmulas do Tribunal Superior Eleitoral. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

organização e participação nas atividades desenvolvidas por essas entidades constitui-se direito fundamental. Neste diapasão, citamos Alexandre de Moraes.

A Constituição Federal de 1988, trouxe em seu Título II os direitos e garantias fundamentais, subdividindo-os em cinco capítulos: Direitos Individuais e Coletivos; Direitos Sociais; Nacionalidade, Direitos Políticos e Partidos Políticos. Assim, a classificação adotada pelo legislador constituinte estabeleceu cinco espécies ao gênero direitos e garantias fundamentais: direitos e garantias individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade, direitos políticos; e direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos.<sup>42</sup>

Tal reconhecimento encontra-se intimamente relacionado ao aparecimento da democracia de massa no século XIX. Os partidos são os principais agentes da representação e canalização política no regime democrático. Apesar de novos questionamentos dirigidos aos partidos, a despeito da crescente sensação, nos meios acadêmicos, de que os partidos atuais são agentes menos preponderantes da representação do que foram tempos atrás, não obstante um certo descontentamento da sociedade com a atuação dessas entidades, as agremiações partidárias continuam sendo os principais agentes da representação política.

Os governos democráticos são eleitos por intermédio dos partidos. Demais disso, o modo como os partidos funcionam afeta questões vitais referentes à natureza da representação, a maneira de elaboração das políticas públicas e as condições para sua execução. Por tudo isso, os partidos constituem excelente via para o funcionamento das democracias.

A respeito das funções desempenhadas pelas agremiações partidárias, Paul Hirst assevera:

A maioria das pessoas teria muito medo de perder o direito ao voto; ele permite pelo menos algum tipo de controle sobre as ações do governo. Os partidos políticos são uma consequência inevitável da democracia eleitoral de massa; são burocracias especializadas na captação de votos e, além disso, organizam a opinião pública a ponto de tornar as eleições uma escolha relativamente simples entre um pequeno número de alternativas.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 57.

<sup>43</sup> HIRST, Paul Q. **A Democracia Representativa e Seus Limites**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar , 1992, p. 42.

Os partidos também ajudam a impor ordem na vida legislativa e a sustentar o apoio parlamentar aos presidentes e aos governadores, embora o façam menos nas democracias, em que a disciplina e a lealdade partidárias são fracas, do que naquelas que possuem sistemas partidários mais institucionalizados.

Convém assinalar, ainda, que os partidos de oposição também exercem importante mister no contexto democrático. Tanto isso é verdade que José Afonso da Silva adverte para a idéia de que, na Inglaterra, a função de oposição chega ao ponto de ser institucionalizada, vale dizer, a oposição política constitui importante mecanismo de fiscalização do cumprimento das políticas públicas anunciadas pelo partido da situação.<sup>44</sup>

*Verdade*

Sobre o papel dos partidos políticos nos países democráticos, Scott Mainwaring relata que praticamente em todas as democracias as legendas partidárias são significativas para muitos eleitores, mesmo que estes não estejam ligados a nenhum partido.

*Certo*

Segundo ele, é impossível começar do zero, a cada nova eleição, sem legendas partidárias estabelecidas, sem atalhos que indiquem ao corpo eleitoral quem são os candidatos. E as legendas partidárias, além de fornecerem esses atalhos, dizem alguma coisa importante sobre um candidato, mesmo quando se trata de partidos personalistas, heterogêneos e indisciplinados. Os partidos tomam posição sobre questões cruciais que dividem a sociedade e, ao fazê-lo, põem ordem no que de outra maneira seria extremamente desordenado. Os partidos, portanto, ajudam a reduzir os custos da informação para a decisão do voto, facilitando a tarefa dos eleitores.<sup>45</sup>

*Correto*

Ainda acerca das funções desempenhadas pelos partidos, o citado autor esclarece o seguinte.

---

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 401.

<sup>45</sup> MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 41/42.

No médio prazo, os partidos também são importantes para dar aos governos condições mínimas de eficácia. Na medida em que promovem lideranças competentes, contribuem para o êxito de governos democráticos. Ademais, os governos precisam de apoio dos partidos para cumprir suas agendas. Quando carecem de apoio partidário, os governos podem solapar ou passar por cima do Legislativo, fazer apelos diretamente ao povo ou criar novos órgãos burocráticos através dos quais consigam levar a cabo seus programas. Mas esses recursos custam muito caro para o desenvolvimento democrático, pois sujeitam a democracia a tendências antidemocráticas. Portanto, a democracia depende dos tipos de partidos e de sistemas partidários que são instituídos.<sup>46</sup>

Assim, os partidos são fundamentais para a legitimidade democrática, a qual depende do desempenho dessas entidades, dos seus representantes e dos governantes eleitos por intermédio delas. Os partidos e os políticos têm de dar conta, de modo aceitável, do que os cidadãos esperam dos governos democráticos. Verdadeiramente, embora na democracia os governos possam sobreviver no curto prazo, mesmo com uma legitimidade desgastada, no longo prazo, é pouco provável que uma democracia estável subsista sem a devida legitimidade.

No ordenamento jurídico brasileiro, consoante a inteligência do artigo 17 da Carta Magna, os partidos políticos têm a relevante função de assegurar, resguardados a soberania nacional, o regime democrático e o pluripartidarismo, a autenticidade do sistema representativo e a defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Não temos dúvida de que as funções desempenhadas pelos partidos constituem o alicerce do regime democrático. Ora, desempenhando os partidos adequadamente as funções ora relatadas, as eleições perdem o caráter de mera escolha de homens para governar, adquirindo a dimensão de seleção entre programas de governo, de tal modo que a definição eleitoral importa, consequentemente, na determinação de um programa a ser cumprido. Desse modo, o povo governar-se-á, ainda que indiretamente, por fixar, também, a orientação do

---

<sup>46</sup> Idem. p. 44.

governo.<sup>47</sup>

## 1.5 Natureza Jurídica dos Partidos Políticos

No Brasil, os partidos políticos são, por determinação legal, pessoas jurídicas de direito privado, sujeitos, portanto, ao Registro Civil de Pessoas Jurídicas. Essa é a orientação definida pela Constituição Federal.<sup>48</sup>

A Lei n.º 9.096/95, que regulamenta as agremiações partidárias, seguindo a mesma esteira da Constituição Federal de 1988, também declarou, no seu artigo 1.º, que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado.

Assim sendo, restou completamente afastada a orientação adotada pela Constituição Federal de 1967, e pelo artigo 4.º da Lei n.º 5.682, de 21.7.1971, antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que consideravam os partidos políticos pessoas jurídicas de direito público.

Em face disso, podemos concluir que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, cuja personalidade se adquire com a inscrição dos estatutos no registro civil das pessoas jurídicas, sendo que o registro das normas estatutárias no Tribunal Superior Eleitoral não se destina a lhes conferir existência jurídica, mas tão-somente a controlar a adequação dos estatutos à Constituição Federal, assim como, e de acordo com a Lei n.º 9.096/95, autoriza o partido a

<sup>47</sup> Sobre as importantes funções desempenhadas pelos partidos, Daniel-Louis Seiller ensina que essas agremiações asseguram o revezamento de homens e de idéias, estabilizando o sistema ao torná-lo legítimo aos olhos dos cidadãos. Para ele, as duas principais funções dos partidos políticos podem ser resumidas em: o revezamento, isto é, fornecer governantes de maneira contínua, e a legitimização, isto é, tornar esse modo de acesso às funções de governo aceitável aos governados. Sobre o assunto, conclui o autor que os partidos políticos asseguram a representação dos cidadãos, conferindo-lhes a legitimidade necessária ao cumprimento da função representativa. Permitem aos eleitores escolher, mesmo que indiretamente, seus legisladores e seus governantes, fixando o quadro e as grandes orientações da política que eles desejam ver realizada. SEILLER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos.** Tradução de Renata Maria Pereira Cordeiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p 34.

<sup>48</sup> Art. 17, § 2.º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** 33.ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

participar do processo eleitoral; receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão.<sup>49</sup>

Malgrado à clareza do texto constitucional da Carta de 1988, antes da promulgação da nova lei orgânica dos partidos políticos, no ano de 1995, ainda havia opiniões doutrinárias que configuravam resistência ao caráter privatístico dos partidos políticos. Exemplo disto era o posicionamento de Maria Helena Diniz, que classificou os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito público interno, em completo descompasso em relação à letra da Constituição Federal.<sup>50</sup>

O civilista Arnold Wald também incorreu no mesmo equívoco, ao listar os partidos políticos como se fossem pessoas jurídicas de direito público, não obstante a Constituição Federal considerá-los como pessoas jurídicas de direito privado.<sup>51</sup>

Na realidade, no caso do Brasil, não havia nenhuma razão plausível para que a legislação anterior consagrasse os partidos políticos como pessoa jurídica de direito público, isto porque essas entidades nunca foram criadas por lei, sendo esta a característica essencial das agremiações partidárias. A necessidade de um registro público denota que não se cogita em pessoas jurídicas de direito público.

É bem verdade que os partidos exercem importante munus público. Possuem eles o monopólio legal das candidaturas, ou seja, ninguém pode ser votado ou exercer o direito de elegibilidade se não estiver regularmente inscrito em um partido político.

Assim, não deve ser olvidado o fato de que, em virtude da delegação estatal que recebem, os partidos políticos muitas vezes atuam em larga semelhança com as pessoas jurídicas de direito público, entretanto, conforme já expresso, o ordenamento jurídico pátrio repeliu qualquer tipo de dúvida acerca da natureza

<sup>49</sup> ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Nova Lei dos Partidos Políticos Anotada**. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1996, p. 10.

<sup>50</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p.119.

<sup>51</sup> WALD, Arnoldo. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Introdução e Parte Geral**. 6. ed. São Paulo: RT, 1989, Volume I, p. 133.

jurídica dos partidos políticos, que, para nós, é pessoa jurídica de direito privado, do tipo associativo, isto porque congrega pessoas que têm objetivos e idéias políticas comuns.

#### Estado

Quanto à natureza associativa dos partidos políticos, isto se dá em razão de que as associações constituem espécie de sociedade que não visa ao lucro. Em outras palavras, as associações são sociedades que não têm interesse de lucro, como, por exemplo, os sindicatos, as entidades religiosas.

#### res

íncio Por outro lado, é bom lembrar que durante muito tempo os partidos políticos não tinham qualquer tipo de reconhecimento por parte do Estado, vale dizer, eram associações de fato, desprovidas de qualquer acomodação jurídica.

tato Em outros países, mormente de caráter totalitário, como nas antigas ditaduras comunistas, a exemplo de Cuba, China e Coréia do Norte, os partidos foram ou são tidos como órgãos do Estado, o que certamente fere a essência da finalidade e do importante papel dos partidos políticos, já que são eles importantes instrumentos do exercício dos direitos e garantias fundamentais no regime democrático.<sup>52</sup>

Tangentemente ao enquadramento dos partidos políticos como órgãos do Estado, qualquer pretensão nesse sentido é desprovida de técnica jurídica, isto porque, verdadeiramente, o órgão não possui personalidade jurídica, e menos ainda personalidade jurídica de direito privado. No caso dos partidos políticos brasileiros, a circunstância de a legislação exigir o registro dos seus estatutos perante a Justiça Eleitoral não autoriza, de modo algum, o enquadramento dessas organizações como órgãos do Estado. A natureza pública do órgão da Justiça Eleitoral que efetiva o registro não se comunica à entidade registrada, sendo descabida qualquer pretensão nesse sentido.<sup>53</sup>

#### Rou

#### com

<sup>52</sup> KLEIN, Antonio Carlos. **A Importância dos Partidos Políticos no Funcionamento do Estado.** Brasília/DF: Brasília Jurídica, 2002, p. 43.

<sup>53</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2003, p. 403.

Demais disso, o partido somente presta um serviço público quando está no exercício direto das funções governamentais, mas, neste caso, não passa de mero instrumento da prestação desses serviços, que, na verdade, não são dele e sim do Estado ou de qualquer outro órgão.

## 1.6 Constitucionalização dos Partidos Políticos

Durante muito tempo, as agremiações partidárias subsistiam apenas como realidade sociológica, desprovida de qualquer regulamentação jurídica. Tal indiferença decorria tanto da forte impugnação doutrinária aos partidos políticos, como também do caráter incipiente do fenômeno partidário.

*Fonte: Aécio Neves de Cesar Roberto Barboza*

Desse modo, em toda parte, as agremiações partidárias eram associações de fato que, desde logo, exerciam importantes funções no mecanismo democrático, instrumentando a vontade popular. Os partidos existiam de fato, ou seja, eram objeto de estudo da Sociologia mas não para o Direito, visto que demoraram muito para se instrumentarem como realidade jurídica, seja no corpo das constituições ou da legislação infraconstitucional de determinado ordenamento jurídico.

*Fonte:*

Embora reconhecidamente essenciais à democracia representativa, até há pouco tempo os partidos políticos desenvolveram-se fora das Constituições, assim como da legislação ordinária. São eles, portanto, produto dos costumes e das tradições, frutos da experiência da nação.

Paulo Bonavides nos ensina que as constituições, de regra, não se referiam a essas organizações. Ao redor delas, produzia-se uma espécie de vácuo constitucional. Perdurava, segundo o autor, no fundo de todas essas omissões o ressentimento rousseauiano a respeito dos partidos políticos. Como já expresso, Rousseau afirmava que os partidos políticos eram entidades de todo incompatíveis com o dogma da soberania popular, isto é, da *volonté générale*.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 353.

A verificação da amplitude alcançada pelas agremiações partidárias depois das grandes guerras mundiais do século XX, contudo, levou à sua constitucionalização e inserção no quadro do Direito Positivo. A partir de então, o Estado passou a ter uma nova feição em relação às instituições representativas, conscientizando-se de que os atos de governo deveriam abrir espaço para as formas alternativas de representação política. Em decorrência disso, os partidos políticos deixaram de ser ignorados e passaram a fazer parte da estrutura de funcionamento do Estado. Evidentemente, não houve uma transformação dos partidos em órgãos estatais, mas apenas reconhecimento deles como elementos de infra-estrutura, essenciais à disciplina da tarefa de governo e de administração.

na concepção

Nesse sentido, a lição de Celso Ribeiro Bastos.

referentes

estaduais

anais 120

No segundo após-guerra, duas ordens de fatores, até certo ponto contraditórias, vão influir decisivamente no processo de constitucionalização dos partidos políticos: de um lado a decidida opção pelo pluralismo democrático, e de outro a necessidade de se controlar a possível ilegitimidade, a partir de um ponto de vista democrático, de certos partidos tidos por radicais (comunistas e fascistas).<sup>55</sup>

do Tercer

incorporado

participante

120

120

Ante todo, hay que apuntar el hecho de la superación del Derecho constitucional clásico, ignorante de los partidos, y la atención que el actual Derecho constitucional les concede. Por consiguiente, se comprueba un hecho político el la dinâmica del eterno retorno de los partidos, a saber: la incidencia política de los partidos sobre las normas e instituciones constitucionales.<sup>56</sup>

mais

formal

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

120

No Continente europeu, foi a Carta Italiana de 1947 que, primeiramente, concedeu *status constitucional* a essas organizações, dando importante passo ao reconhecimento da necessidade de institucionalização das agremiações partidárias. Segundo o artigo 49 da dita Constituição, “todos os cidadãos têm o direito de organizar-se em partidos políticos, a fim de cooperar, de maneira democrática, na determinação da política nacional”.<sup>57</sup>

Por outro lado, em 1949, a Lei Fundamental de Bonn, em seu artigo 21, declarou que os partidos políticos participam na formação da vontade política do povo. Trata-se, outrossim, do reconhecimento da importância dessas agremiações no contexto democrático. A Carta Política Alemã protege ainda os fundamentos democráticos da organização partidária.<sup>58</sup>

Outras constituições posteriores a Primeira e Segunda Guerras Mundiais referiam-se aos partidos políticos, em cláusulas destituídas de sentido, visto que criadas em regimes de notórias limitações políticas (Constituição da extinta URSS, art. 126; Constituição da República Popular da China de 1954, art. 38).<sup>59</sup>

Na América Latina, o Uruguai foi o país que saiu na vanguarda com relação ao reconhecimento da importância de institucionalização dos partidos políticos, incorporando-os diretamente ao sistema de governo e fixando-lhes, inclusive, uma participação proporcional no colegiado que rege o País.<sup>60</sup>

No Brasil, não vislumbramos menção aos partidos políticos nas constituições mais antigas. A matéria era relegada à legislação ordinária, que disciplinava de forma bastante acanhada a regulamentação das agremiações políticas. As duas primeiras constituições, de 1824 e 1891, não fizeram qualquer menção aos partidos políticos. Em verdade, desde o Primeiro Reinado, encontramos partidos políticos,

<sup>57</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 357.

<sup>58</sup> Idem. p. 357.

<sup>59</sup> RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos Políticos no Brasil: Doutrina e Legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 94.

<sup>60</sup> FERRERI, Janice Helena. **Democracia e Partidos Políticos**. In: Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil. Celso Bastos Editor. Coordenação de Maria Garcia. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 93.

embora sem forma definida. O decreto n.º 21.076, de 1932, que criou a Justiça Eleitoral, estabeleceu a representação proporcional e conceituou os partidos políticos, admitindo-os em caráter permanente e provisório e a eles equiparando as associações de classe legalmente constituídas. Significa isso que, antes mesmo da constitucionalização, o ordenamento jurídico brasileiro já reconhecia juridicamente a existência dessas entidades.<sup>61</sup>

**Questão 10** (UFSC) A Constituição de 1934 foi a primeira a fazer pequena menção aos partidos políticos, de forma tímida e ainda sem destinar o merecido relevo devido ao assunto.

A norma constitucional prevista no art. 170, § 9.º, visava a punir “judicialmente o funcionário que se valer de sua autoridade em favor de partidos políticos ou exercer a pressão partidária sobre seus subordinados”.<sup>62</sup>

**Questão 11** (UFSC) Além disso, como lembra Afonso Arinos de Melo Franco, a Constituinte de

1934 confirmou o sistema de representação proporcional e a Justiça Eleitoral, duas importantes conquistas, preparatórias da organização partidária do futuro.

**Questão 12** (UFSC) A Constituinte de 1934, bem como a Câmara que se lhe seguiu, era,

portanto, composta de partidos estaduais, ao jeito antigo. A novidade estava em que o sufrágio proporcional, o segredo do voto e a Justiça Eleitoral tinham tornado possível um combate em melhores condições ao oficialismo partidário. Daí o aparecimento de muito maior número de partidos de oposição com representantes eleitos.<sup>63</sup>

Não obstante os avanços citados, favoráveis ao futuro desenvolvimento das agremiações partidárias no Brasil, a Constituição de 1934 manteve as agremiações partidárias estaduais. Assim, no contexto dessa Carta, os partidos ainda não se apresentavam como entidades juridicamente relevantes no panorama do regime democrático.

<sup>61</sup> RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos Políticos no Brasil: Doutrina e Legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 97.

<sup>62</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. CAMPANHOLE, Adriano & CAMPANHOLE, Hilton Lobo. Constituições do Brasil. 11. Ed. São Paulo: Atlas, 1994.

<sup>63</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974, p. 65.

De seu turno, a superveniência do golpe de 1937 impediu qualquer tipo de projeção dos partidos políticos. A Constituição de 1937 foi inspirada no ambiente fascista, nitidamente contrário ao desenvolvimento e atividades dos partidos. Se não conseguiu estabelecer o partido único, o Estado Novo, entretanto, não se esqueceu de suprimir todos os outros, pois que um dos seus primeiros atos foi a inserção no ordenamento jurídico brasileiro do decreto-lei n.º 37, de 02 de dezembro de 1937, que dissolveu compulsoriamente os partidos brasileiros, cominando ainda severas penas para os seus transgressores.

Tal norma só veio a ser revogada pelo decreto n.º 7.586, de 28 de maio de 1945, já no período final da ditadura, pois que, antes de cair, o governo do Estado Novo adotou importantes medidas em relação à vida partidária, as quais subsistiram no regime da nova Constituição de 1946.<sup>64</sup>

A primeira Constituição que verdadeiramente tratou do assunto com o relevo devido foi a de 1946, que acompanhou o fenômeno da redemocratização do País, inserindo os partidos políticos no Título IV, Capítulo II, fazendo referência aos partidos diversas vezes. Aquilo que não tinha conseguido a Constituição de 1934, vale dizer, o reconhecimento solene dos partidos como instrumentos de governo e a imposição do seu caráter nacional, a Constituição de 1946 tratou de sedimentar em nosso ordenamento.

A esse respeito, Paulo Bonavides ressalta que a Constituição de 1946 colocou-se realmente na linha do constitucionalismo contemporâneo, ao reconhecer a existência dos partidos, não deixando margem para dúvidas. Segundo ele, a Carta de 1946 emprega linguagem bastante precisa acerca das organizações partidárias, se a cotejarmos com o texto lacunoso e deficiente da Constituição de 1934.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Idem. p. 79.

<sup>65</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 383.

No seu artigo 40, a Carta de 1946 tratou da representação dos partidos políticos na formação das comissões das casas legislativas.<sup>66</sup>

O artigo 134 rezava que o sufrágio é universal e direto, o voto secreto, ficando assegurada a representação proporcional dos partidos políticos. O artigo 141, § 13, por seu turno, impôs limites aos programas e às ações dos partidos políticos. Tal norma deu azo ao cancelamento do registro do Partido Comunista.<sup>67</sup>

Com o advento da Carta de 1967, pela primeira vez os partidos foram disciplinados em capítulo próprio. No artigo 149, atribuiu-se personalidade jurídica mediante registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, ficando consignados ainda o caráter nacional e a necessidade de atuação permanente das agremiações partidárias.<sup>68</sup>

O Texto de 1969 manteve mais ou menos a mesma linha do anterior, alterando alguns critérios quanto à criação de partidos e no que se refere à fidelidade. Também regulamentou as atividades dos partidos em capítulo próprio.

<sup>66</sup> Art. 40: A cada uma das câmaras compete dispor, em Regimento Interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimentos de cargos. Parágrafo Único: Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem de respectiva câmara. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. CAMPANHOLE, Adriano & CAMPANHOLE, Hilton Lobo. Constituições do Brasil. 11. Ed., São Paulo: Atlas, 1994.

<sup>67</sup> Art. 141, § 13. É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. CAMPANHOLE, Adriano & CAMPANHOLE, Hilton Lobo. Constituições do Brasil. 11. Ed., São Paulo: Atlas, 1994.

<sup>68</sup> Art. 149. A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem; II - personalidade jurídica mediante registro dos estatutos; III - atuação permanente, dentro do programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros; IV - fiscalização financeira; V - disciplina partidária; VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais; VII: exigências de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores; VIII – proibição de coligações partidárias. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. CAMPANHOLE, Adriano & CAMPANHOLE, Hilton Lobo. Constituições do Brasil. 11. Ed., São Paulo: Atlas, 1994.

O mandato imperativo de índole partidário, que confere ao partido político amplo domínio acerca da atuação do parlamentar no que se refere às diretrizes partidárias, foi instituído no artigo 152, parágrafo único da Carta de 1969, institucionalizando em grau máximo a fidelidade partidária em nosso sistema jurídico. A partir de então, poderia ser decretada a perda do mandato do parlamentar pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, caso houvesse abandono da legenda.<sup>69</sup>

Ao longo do século XX, é possível concluir que a representação política adaptou-se lentamente aos mecanismos de transformação do Estado. A sedimentação da democracia fez com que os povos passassem a exigir das instituições políticas mecanismos capazes de conciliar a eficácia e a legitimidade da representação política, e, desse modo, as constituições, como instrumento de conexão entre o Estado e a sociedade, passaram a incorporar em seus ordenamentos jurídicos normas atinentes aos partidos políticos.

A Constituição Federal de 1988 também disciplinou os partidos políticos em capítulo próprio, introduzindo importantes modificações no seu arcabouço jurídico, o que será comentado em capítulo próprio.

## 1.7 Taxinomia dos Partidos Políticos

Existem inúmeras classificações dos partidos políticos, pois que muitos são os critérios adotados pelos estudiosos do assunto. Na prática, tais esquemas classificatórios têm sido rompidos pela simples permuta de critérios. A posição dos partidos depende do sistema em que estejam integrados.

<sup>69</sup> Art. 152, § único: Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o Partido sob cuja legenda foi eleito, salvo se para participar como fundador da constituição de novo partido. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1969**. CAMPANHOLE, Adriano & CAMPANHOLE, Hilton Lobo. Constituições do Brasil. 11. Ed., São Paulo: Atlas, 1994.

Certamente, a tipologia elaborada em 1951 por Maurice Duverger com base nos conceitos de partidos de quadros e partidos de massas é uma das mais conhecidas na literatura especializada.

~~sufrágio censitário~~

~~de massa~~ Para Duverger, a distinção entre partidos de quadros e partidos de massas não assenta em sua dimensão, no número de partidos, mas sim no que se refere a sua estrutura. O partido de massas reúne os fundos necessários a sua educação política e à sua atividade cotidiana essencialmente nas contribuições feitas pelos seus membros. Assim a técnica do partido de massas tem por efeito substituir o financiamento capitalista das eleições por um financiamento democrático. Em vez de se dirigirem a alguns grandes doadores privados, tais como banqueiros, industriais ou grandes comerciantes, para cobrirem as despesas da campanha, os partidos maciços repartem o encargo por um número tão elevado quanto possível de adeptos, contribuindo cada um com uma soma modesta.

~~dos partidos~~

~~para~~ Já o partido de quadros trata de reunir pessoas ilustres, para preparar as eleições, conduzi-las e manter contato com os candidatos. Nesse caso, a qualidade mais importante é justamente a amplitude do prestígio, habilidade da técnica e a fortuna pessoal dos afiliados. Desse modo, o que os partidos de massa obtêm pelo número os partidos de quadros obtêm pela escolha.<sup>70</sup>

Duverger assimila os partidos de quadros ao sufrágio censitário da democracia iniciante e os partidos de massa à sociedade industrial e ao sufrágio universal.

~~Sámius  
(político)  
partido~~

A distinção dos partidos de quadros e dos partidos de massa repousa numa infra-estrutura social e política. Desde logo tem coincidido, em seus grandes lineamentos, com a substituição do sufrágio universal pelo sufrágio restrito. Nos regimes eleitorais censitários, que constituiriam a regra no século XIX, os partidos haviam evidentemente assumido a forma dos partidos de quadros: não podia ter sido uma questão de arregimentar as massas, visto que não tinham influência política.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 100.

<sup>71</sup> Idem, p. 102.

A sistematização proposta por Duverger não ficou imune a críticas. Jean Charlot, por exemplo, entende que Duverger apresenta os partidos de quadros como um tipo arcaico de estrutura dos partidos políticos, correspondendo a um regime de sufrágio censitário, enquanto que o partido de massas lhe aparece como o único tipo de partido adaptado ao mundo moderno, pois é típico das democracias que adotaram o sufrágio universal. Para Charlot, além disso, Duverger reduziu o fenômeno dos partidos a uma opção entre as diversas estruturas de organização, que não seria uma variável própria apenas dos partidos, mas atinente a todas as grandes organizações.<sup>72</sup>

de origem

Não menos citada pela doutrina é a classificação adotada pelo notável sociólogo alemão Max Weber, que, adotando o critério teleológico, dividiu as agremiações em partidos de patronato e partidos ideológicos. O primeiro se caracteriza pela preocupação na obtenção do poder para seu chefe e a repartição dos postos entre os seus seguidores, enquanto que o partido ideológico direciona-se para a consecução de objetivos sociais, vale dizer, busca a realização das políticas públicas de interesse geral.

sistema  
classe  
partido  
ideologia

Partidos Políticos em Estados modernos podem fundamentar-se, sobretudo em dois princípios internos básicos. Primeiro podem ser, como nos Estados Unidos, desde a superação dos grandes antagonismos acerca da interpretação da Constituição, essencialmente organizações de patronagem de cargos. Neste caso, seu objetivo consiste simplesmente em colocar, mediante as eleições seu chefe na posição dirigente, para, em seguida, ocupar cargos estatais com seu séquito: o aparato de funcionários e de propaganda de seu partido. Ou então são os partidos, sobretudo, representantes de ideologias, pretendendo, portanto, a realização de ideais de conteúdo político.<sup>73</sup>

A classificação de Weber muito se assemelha ao critério adotado por David Samuels, que divide essas entidades em partidos de orientação programática (policy-seeking party) e partidos de orientação puramente eleitoral (office-seeking parties). Os primeiros caracterizam-se pela responsabilização política das

<sup>72</sup> CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Carlos Alberto Lamback. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 161/162.

<sup>73</sup> WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elnabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 545/546.

lideranças, democracia intrapartidária, estruturas de recrutamento impermeáveis e um formato organizacional fortemente baseado na atividade de militância. Já os partidos de orientação puramente eleitoral buscam se firmar em estratégias de voto pessoal, centrados no individualismo e na imagem de determinados candidatos denominados “puxadores de legenda”, tendo como objetivo principal a distribuição dos cargos públicos entre os correligionários.<sup>74</sup>

Como se vê, existe forte semelhança entre os partidos de orientação programática e os partidos ideológicos, o mesmo ocorrendo em relação aos partidos de orientação puramente eleitoral e os partidos de patronato.

David Hume salienta que as agremiações podem classificar-se em pessoais e reais. Para ele, os partidos pessoais são aqueles que se baseiam em amizade pessoal ou animosidade entre os que compõem os partidos em luta, enquanto que os partidos reais são os que se baseiam em alguma diferença real de sentimento ou interesse.<sup>75</sup>

Outro critério adotado pelos especialistas, desta feita tomando-se por base os sistemas políticos que patrocinam as campanhas das agremiações partidárias, classifica os partidos em competitivos e exclusivistas. Os primeiros buscam participar do processo eleitoral, defendendo o mecanismo democrático, por intermédio da alternância no poder entre as correntes em disputa.

Os exclusivistas, ao contrário, pretendem chegar ao poder aí se mantendo sem a exposição a períodos de revezamento, de acordo com a vontade do corpo eleitoral. Consideram-se, portanto, predestinados à dominação política, não aceitando a coexistência com outras organizações correlatas. Os partidos competitivos defendem a transmissibilidade do domínio público por meio de relações

<sup>74</sup> SAMUELS, David. **Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências Sobre o Brasil**. In: Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, 1997, p. 65.

<sup>75</sup> HUME, David. **Ensaios Políticos**. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963, p. 77.

intermitentes. Aceitam a idéia de que o controle estatal seja compartilhado eventualmente com correntes minoritárias.<sup>76</sup>

Outra interessante classificação dos partidos divide-os em partidos de representação individual e partidos de integração social. Os primeiros são característicos de uma sociedade cujo campo político é restrito e onde a participação democrática é pequena. A atividade de seus membros, na prática, é limitada às eleições e a organização partidária se mostra inativa entre as consultas eleitorais. Sua função básica é a seleção de representantes que, uma vez escolhidos, são munidos de um cheque em branco, somente sendo responsável pela sua própria consciência. É cediço que esse modelo de partido não corresponde à moderna realidade política e à prática democrática moderna de massas.

Os partidos de integração social não têm ponto em comum com os partidos de representação individual, uma vez que exigem a assunção de responsabilidades mais numerosas, através do implemento de políticas públicas de largo alcance social. Nesse sentido, o fenômeno do partido de integração democrática é, hoje, um fato realizado, haja vista o reconhecimento da importância das funções desempenhadas pelos partidos em todo o mundo.<sup>77</sup>

Daniel-Louis Seiller cita diversas classificações dos partidos políticos, dentre elas: os partidos patrimoniais, burgueses ou de direita; partidos operários ou de esquerda; partidos clericais ou cristãos; os partidos agrários e ecologistas, partidos heterogêneos, partidos de fundamento único de natureza social e partidos resultantes de identificações diferentes que se reforçam mutuamente.<sup>78</sup>

No Brasil, Jairo Marconi Nicolau faz menção ao partido relâmpago. O PRN, por exemplo, é um excelente exemplo do que a literatura denomina partido

<sup>76</sup> RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos políticos no Brasil: Doutrina e Legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 67.

<sup>77</sup> CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Carlos Alberto Lamback. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 174.

<sup>78</sup> SEILLER, Daniel-Louis. **Os partidos políticos**; tradução de Renata Maria Pereira Cordeiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p 94.

relâmpago (flash parties), ou seja, partido criado com o intuito exclusivo de dar sustentação a projetos eleitorais individuais e que ascendem e entram em declínio de maneira espetacular. No caso do PRN, o afastamento de Fernando Collor de Mello da Presidência da República estimulou as demais lideranças do partido ao abandono da legenda.<sup>79</sup>

Da análise dos critérios da tipologia dos partidos políticos, percebe-se que os critérios adotados não são excludentes, tudo dependendo das características de atuação do partido e do ordenamento jurídico onde estão inseridos.

<sup>79</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia:** um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 25.

abril de 1822, quando o Brasil se tornou independente. O Brasil, que era uma colônia portuguesa, passou a ser um país soberano. No entanto, o Brasil não tinha um sistema partidário. Os partidos políticos só começaram a surgir no final do século XIX.

## 2 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Ano: 2023 | Página: 10

### 2.1 Os Partidos Políticos no Império

No Brasil imperial houve dois partidos: o Liberal e o Conservador. Essas agremiações definiram a luta política, desde de 1836 até o final do regime monárquico, em 1889. Haja vista, no entanto, a moderna compreensão dos partidos políticos, é preciso esclarecer que, no Império, não houve, a rigor, sistema partidário, como complemento indispensável do sistema representativo que o Brasil adotou.<sup>80</sup>

Inicialmente, as organizações políticas no Brasil se resumiam a brasileiros, que aspiravam à independência, e a estrangeiros, que a bloqueavam. Tais grupos ainda não constituíam verdadeiros partidos políticos. É possível a identificação de grupos e até associações políticas antes da Independência e da Constituição. A luta pela predominância de certos interesses sociais sobre outros, dentro do organismo do Estado, constitui uma luta política e de grupos políticos, qualquer que seja o regime instituído no mesmo Estado. No sentido técnico, contudo, não eram partidos políticos, mas sim facções.<sup>81</sup>

Com a convocação da Assembléia Constituinte em 1823, surgiram no Brasil outras facções, compostas de representantes que espelhavam diferentes interesses. A abdicação de Dom Pedro I, no entanto, foi o ponto de partida para a vida partidária brasileira. Antes só havia indivíduos de várias opiniões. Foi justamente a partir da

<sup>80</sup> NOGUEIRA, Octaciano. **Os Partidos no Império.** In: Partidos Políticos no Brasil. Organizado por João Paulo Machado Peixoto. Instituto Tancredo Neves, Fundação Friedrich Naumann, 1987, p. 11.

<sup>81</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974, p. 25.

abdicação que os movimentos partidários tomaram rumos próprios: os exaltados, que, com os republicanos e os revolucionários de toda ordem, agrupar-se-iam no Partido Liberal; os moderados, partidários da Constituição que seriam o núcleo do Partido Conservador; os reacionários, adeptos da volta do Imperador deposto.<sup>82</sup>

Com a autoridade de estudioso sobre o assunto, assim posiciona-se Afonso Arinos de Melo Franco.

Naturalmente não se pode marcar data certa para um fato histórico dessa natureza, que é menos um fato do que um processo histórico. Um partido não se constituía naquele tempo, como hoje se faz, com datas precisas, com documentos públicos sujeitos a verificação e a registro. Assim, não é lícito contestar-se formalmente qualquer uma das sugestões, mas, apenas, discordar delas, indicando interpretações mais consentâneas com as ocorrências. Se tivéssemos de sugerir, por nosso lado, uma solução para o problema, diríamos que a formação do partido liberal coincide com a feitura do Ato Adicional e a do Conservador com a feitura da lei de interpretação. Na nossa opinião, o movimento liberal vai se concentrando e organizando na Câmara desde a Abdicação, até tornar-se na maioria de 1834, que impôs a reforma da constituição. Temos, aí os elementos típicos de um partido em ação: a Constituição vigente, a Câmara funcionando e, dentro dela, elementos reunidos em ação contínua para o cumprimento de um programa comum.<sup>83</sup>

Sobre os dois partidos que tiveram grande influência no período imperial, existe uma afirmação quase uníssona entre os doutrinadores: não existia diferença ideológica entre o Partido Liberal e o Conservador, aceitando ambos a filosofia liberal clássica, de pouca intervenção do Estado no domínio econômico e outras características próprias do Liberalismo do século XX.

Nesse sentido, Maria Célia Freire e Marlene Ordóñez, sublinham.

Na prática, esses partidos funcionavam independentemente de sua ideologia e não eram orientados pelos seus princípios. Lutavam apenas pela posse do poder. Havia elementos do Partido Liberal, bastante conservadores em suas idéias e conservadores que apresentavam projetos de reformas progressistas. Tudo dependia das conveniências.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> TORRES, João Camillo de Oliveira. **A Democracia Coroada:** Teoria Política do Império do Brasil. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes Limitada. 1964, p. 287/288.

<sup>83</sup> FRANCO, op. cit., p. 31.

<sup>84</sup> FREIRE, Maria Célia P. V. F. & ORDÓÑEZ, Marlene. **História do Brasil.** 4. ed. São Paulo: Ática, 1971, p. 119.

Acerca dos partidos que tiveram importância no Brasil imperial, Paulo Bonavides preleciona.

Um conservador e um liberal, no Império, eram parecidíssimos. O emblema partidário os distinguia menos pelos princípios e idéias que abraçavam do que pelos atos do poder, referentes à ordem de interesses pessoais e de corrilho que patrocinavam.<sup>85</sup>

Desse modo, boa parte dos doutrinadores posiciona-se pela inexistência da divergência ideológica entre os partidos imperiais, vale dizer, ficaram os dois partidos, Liberal e Conservador, fiéis em tudo aos princípios da Democracia Liberal. Não obstante isso, João Camillo de Oliveira Torres, autor de valioso trabalho sobre a teoria política do Império do Brasil, destacou algumas dessemelhanças de postura das duas agremiações. Para ele, os liberais apegavam-se à máxima cunhada na França sob Luis Filipe, “o rei reina e não governa”, ao passo que os conservadores aventavam que o espírito do Poder Moderador impedia o monarca de ser simples autômato, estranho por assim dizer à marcha dos negócios públicos; os liberais admitiam o direito de resistência armada toda vez que o governo cometesse arbitrariedade e ofendesse as leis e a Constituição do Império; os conservadores repudiavam como ilegal qualquer revolução, visto que era livre toda propaganda doutrinária e que a imprensa, as urnas e os tribunais ofereciam meios suficientes de reparar os abusos das autoridades e emendar os atos contrários ao interesse público. Os liberais permaneciam fiéis ao princípio da descentralização administrativa, queriam reduzir ao mínimo a ação da polícia e pregavam eleição popular para os magistrados, agentes judiciais que deviam ser da livre escolha do País e não instrumentos do poder; os conservadores julgavam a centralização política indispensável à integridade do Império e à independência e inamovibilidade do Poder Judiciário, arredado dos favores do sufrágio, necessárias à dignidade de sua missão protetora dos direitos dos cidadãos.<sup>86</sup>

Demais disso, o Partido Liberal tomou configuração definida no anteprojeto do Ato Adicional e cujos elementos principais eram: monarquia federativa, abolição do

<sup>85</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 148.

<sup>86</sup> TORRES, João Camillo de Oliveira. **A Democracia Coroada: Teoria Política do Império do Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes Limitada. 1964, p. 288/289.

Poder Moderador, Senado temporário, supressão do Conselho de Estado. Já o Partido Conservador adquiriu feição mais nítida, por ocasião da renúncia do Padre Diogo Antonio Feijó como regente. Os dois partidos mantiveram-se em luta, frente a frente, numa disputa que durou mais de meio século.

*partidos*

*classe social* Havia diferenças também no que se refere à composição dos partidos durante a vigência do Império. O Partido Conservador possuía uma base agrária, enquanto que os liberais se recrutavam, de preferência, entre as profissões urbanas. De um modo geral, o Partido Liberal representava os interesses da burguesia urbana, do capitalismo comercial, e as convicções de intelectuais progressistas, escritores, jornalistas, professores e magistrados, enquanto que o Partido Conservador representava preferencialmente os interesses da propriedade territorial e da economia agrária.<sup>87</sup>

*governo* No campo da atuação partidária, destacam-se, a crédito dos liberais, no período imperial o Código de Processo, o Ato Adicional; a Lei Orgânica dos Presidentes de Província; a primeira lei eleitoral do Brasil, datada de 1846; o esforço de Guerra contra o Paraguai; a propaganda abolicionista e a preservação dos ideais democráticos, pela fidelidade na vigilância contra abusos de poder. Coube aos conservadores o restabelecimento do Conselho de Estado, a reforma do Código de Processo, a abolição da escravatura; a adoção do sistema métrico decimal e o impulso principal a política de vias modernas de comunicação.<sup>88</sup>

*período*

*quase todo o período* Característica marcante da vida partidária na época imperial era o tipo de controle exercido pela elite agrária no sistema partidário. Durante quase todo o período do Império, a ausência de grupos opositores deu aos proprietários rurais o controle quase absoluto do sistema político. Na medida em que uma elite militar e a classe média se formavam, a classe agrária concentrava seus esforços no domínio dos altos escalões do governo e dos partidos políticos. Desta forma, a política

<sup>87</sup> Idem. p. 294.

<sup>88</sup> TORRES, João Camillo de Oliveira. **A Democracia Coroada: Teoria Política do Império do Brasil.** 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes Limitada. 1964, p. 288/289.

partidária se passava dentro dos mesmos clãs rurais e as disputas havidas não eram mais do que uma divisão intra-elite.

Nesse sentido, Paulo Roberto Motta esclarece que o revezamento dos partidos no Governo, no plano nacional, representava a ascensão ou queda de um clã ou de outro. Desde que os clãs rivais sabiam da possibilidade eventual de retornarem ao poder, permaneciam mobilizados para assumir o governo a qualquer momento. Embora o sistema de clãs eleitorais pudesse ser enquadrado como uma resposta à institucionalização do sufrágio universal, os grupos políticos receavam mais os rivais do que a realidade ou a eficácia do sufrágio universal. Por sua vez, no que concerne aos métodos de chegar ao poder, os partidos não apresentavam nenhuma diferença.<sup>89</sup>

Em verdade, tanto o Partido Conservador como o Partido Liberal, quando no governo, representavam notoriamente os interesses de natureza agrária. O Partido Conservador muito mais do que o Partido Liberal, isto porque os principais defensores dos interesses dos grandes proprietários não se afinavam tanto aos preceitos de cunho liberal.<sup>90</sup>

Em 1870 com a fundação do Partido Republicano e a publicação do Manifesto Republicano, ocorria o prenúncio da extinção dos partidos políticos no Império. O Poder Moderador, originalmente uma peça importante da estratégia da elite agrária, perdeu a confiança dos senhores rurais. A insatisfação daquela elite com o Monarca, quando da abolição da escravatura e da permissão da participação política de grupos emergentes, causou o fim da monarquia e dos partidos políticos.

## 2.2 Os Partidos Políticos na Primeira República (1889-1930)

Com a Proclamação da República, de logo, surgiu no Brasil aquilo que Afonso Arinos denominou mentalidade antipartidária. Tal sentimento, aliado ao

<sup>89</sup> MOTTA, Paulo Roberto. **Movimentos Partidários no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p10.

<sup>90</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 145.

caráter regional das agremiações partidárias, dificultou sensivelmente o desenvolvimento dos partidos políticos na Primeira República, de modo que, durante esse período, os partidos políticos não passavam de organizações que representavam os interesses das oligarquias estaduais.

Não podendo se valer dos partidos nacionais como instrumentos de governo o Poder Federal procurou outros meios para exercer sua ação sobre os estados, construindo a denominada “Política dos Governadores”, também conhecida como “Política dos Estados”.

Na Primeira República, a “Política dos Estados”, foi, no fundo, como não podia deixar de ser, a política dos grandes estados. Ela representou, se bem analisada, um novo processo de centralização.<sup>91</sup>

A organização federativa, nas suas dimensões legal, fiscal e militar, transformou os estados nas unidades básicas da política brasileira. Tal política tinha como objetivo imediato obter apoio parlamentar por via das alianças com os chefes políticos locais de modo que cada Estado tinha, a esta época, seu próprio sistema eleitoral e a política era controlada pelos governadores dos estados, que não raro exerciam ação coativa sobre o processo eleitoral. Desta forma, os governadores eram líderes políticos locais, com absoluto controle acerca da vida política de suas regiões.<sup>92</sup>

A “Política dos Estados” consistia, fundamentalmente, em outorgar total autonomia aos executivos estaduais, incluindo o respeito, pelo Governo federal, às suas decisões, isto porque contrariar frontalmente o Governo federal poderia significar o caos das finanças estaduais.

Sobre o caráter estadual das agremiações partidárias, merece registro a lição do cientista político Gláucio Ari Dillon Soares.

<sup>91</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974, p. 58.

<sup>92</sup> MOTTA, Paulo Roberto. **Movimentos Partidários no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 20.

Há importantes antecedentes históricos referentes à organização e à estruturação políticas que tiveram, durante a República Velha, uma base estadual. A estrutura partidária era estadual e, o que é mais importante, as decisões fundamentais sobre o comportamento político de um Estado eram resultado de forças políticas de cúpula no nível estadual. A inexistência de partidos nacionais implicava que havia estados “a favor” e estados “contra”; a política era de elite, com baixíssima participação eleitoral (o número de votantes só atingiu mais de 5% da população em 1930, e somente superou 10 % em 1945), o que definia a política nacional como uma política baseada nas oligarquias estaduais.<sup>93</sup>

Merece registro ainda outro fato marcante da vida política durante a Primeira República: a corrupção eleitoral. De fato, esse fenômeno caracterizou a República Velha. Tal nível de corrupção eleitoral somente foi possível em razão das prerrogativas dos governos estaduais de nomear juízes substitutos, além do poder de intimidar, se necessário pela força, a oposição. Evidentemente, a inexistência do voto secreto facilitou esse trabalho de intimidação.

A corrupção eleitoral na República Velha era, pois extensa. As eleições não eram uma questão eleitoral, mas uma questão de poder. A utilização do poder do Estado pelos governadores tornava difícil, senão impossível, a eleição de um candidato que não fosse apoiado pelo Governador.<sup>94</sup>

Como se percebe, o ambiente político formado na Primeira República, caracterizado pela dominação política da maior parte dos estados pelas oligarquias e pela realização de eleições fraudulentas, não era propício ao desenvolvimento das atividades partidárias. A vida política desse período foi marcada pela existência dos partidos republicanos estaduais.

Até a década de 1930 a participação partidária se restringia a um estrito grupo de elite. Os partidos tinham raízes frágeis na sociedade, não havendo nenhuma participação popular. Os partidos mantinham uma relação simbiótica com o Estado, mas numa condição de subordinação. Aliado a isso, o clientelismo e a patronagem eram elementos predominantes nos partidos brasileiros, e a tendência dos políticos

<sup>93</sup> SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A Democracia Interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 12.

<sup>94</sup> Idem. p. 17.

a mudarem de partido para ganhar favores do Estado, que ainda hoje é um aspecto bastante comum no País, já era notória, traduzindo uma reduzida fidelidade partidária. Até os anos 1930, os partidos eram controlados por um pequeno grupo de elite.<sup>95</sup>

Introdução à História do Brasil - Prof. Dr. Sérgio Henrique

Dentro desse contexto, mister se faz ressaltar a existência do coronelismo, fenômeno político e social característico do período da República Velha, pois que a força das oligarquias estaduais vinha do controle sobre os grandes coronéis municipais, condutores das massas rurais impotentes, castradas e incapazes de atuar politicamente de maneira autônoma. Os chefes políticos locais eram os grandes proprietários, doutores, padres ou comerciantes. Controlavam, além da parentela familiar, grupos de jagunços, que, além de trabalhar para o coronel constituíam suas tropas privadas. Em troca de favores o coronel fornecia empregos e emprestava dinheiro aos parentes e amigos.

Discorrendo sobre o tema, Florival Cáceres assevera que o coronelismo constituiu importante sustentáculo do sistema político então vigente.

Operação

do coronelismo

autoritário

poderoso

jogo de interesses

De qualquer forma, a função primordial dos coronéis era controlar o eleitorado para eleger os candidatos das oligarquias estaduais. Nesse sentido, todos os meios utilizados eram válidos: presentes, agrados, assassinatos de opositores, fraudes ou promessas de emprego. O Coronelismo somente entrou em declínio com a centralização do poder ocorrido após a Revolução de 1930.<sup>96</sup>

A elite governante não sentia a necessidade da existência de partidos fortes. Haja vista a ausência do precedente da competição livre e dadas as condições de participação política extremamente limitada, a classe política não tinha incentivo algum para organizar partidos com ampla base popular. Institucionalizar a disputa eleitoral livre como meio de escolher os líderes políticos de alto nível implicava a aceitação da competição e dos partidos, e essa aceitação demorou muito a ocorrer no Brasil.

<sup>95</sup> MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias:** o caso do Brasil. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 102

<sup>96</sup> CÁCERES, Florival. **História do Brasil.** São Paulo: Moderna, 1993, p. 59.

**Lat.:** Após a instalação do Sistema Presidencial, em 1889, os presidentes muitas vezes fizeram tudo o que puderam para enfraquecer os partidos, pelo receio de que eles se tornassem uma fonte de poder capaz de ameaçá-los. Principalmente depois de 1889, os partidos foram vistos como uma ameaça, como fomentadores de interesses particulares que poderiam dividir o País.<sup>97</sup>

Outra característica marcante das agremiações partidárias nesse período foi a ausência de partidos de massa. Nenhuma das organizações existentes no Brasil até 1930 se assemelhava, sequer remotamente, com os partidos modernos. A política brasileira limitava-se a um pequeno grupo de elite.

O direito de voto permaneceu extremamente restrito até o final da República Velha, pois que havia um consenso entre as elites políticas de que as massas populares deveriam ser excluídas da política.

**conce:** Apesar disso, Vamireh Chacon faz menção à fundação do Partido Operário do Brasil, em 1890, seguido do Partido Operário Brasileiro, em 1895, do Partido Operário Socialista, em 1897, e do Partido Socialista, em 1902, tudo isso resultado do começo da industrialização e das greves realizadas naqueles idos. O próprio autor, contudo, reconhece a efemeridade desses partidos, de fins do século XIX e princípios do século XX, alegando, porém, terem sido importantes para denunciar o jogo de cartas marcadas entre comadres do discurso liberal.<sup>98</sup>

**Rep.:** Durante a República Velha, o subdesenvolvimento partidário acentuou-se ainda mais, ao passo que, na mesma época, em muitos outros países, o desenvolvimento partidário realizava-se rapidamente. Na década de 1920, todos os países do norte da Europa possuíam partidos bem desenvolvidos. Na América

**extér:**

**denom:**

**estadu:**

<sup>97</sup> MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias:** o caso do Brasil. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 103

<sup>98</sup> CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros:** Discurso e Praxis dos Seus Programas. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 91/92.

Latina, foram fundados partidos de massa principalmente na Argentina, Chile e Uruguai.<sup>99</sup>

Scott Mainwaring, analisando a vulnerabilidade dos partidos políticos e a ausência das agremiações de massa do citado período anota:

A ausência desses partidos no Brasil é um caso excepcional. Como se explica a emergência tardia de partidos modernos no Brasil? A resposta se encontra em fatores estruturais e políticos, que, em conjunto, criaram obstáculos intransponíveis à construção partidária. O desejo dos dirigentes estatais e das elites políticas de governarem vias personalistas, aliado às características estruturais da sociedade brasileira, conspirou contra os partidos de massa.<sup>100</sup>

O estádio de desenvolvimento da sociedade brasileira, a ausência de visão nacional, ideologicamente fundada, a organização incipiente do Estado, a corrupção eleitoral e o caráter oligárquico das agremiações partidárias até então existentes constituem os motivos pelos quais a cultura política do Brasil não propiciava um terreno fecundo para a emergência dos partidos.

### 2.3 Os Partidos Políticos na Segunda República (1930-1937)

A Revolução de 1930 pode ser explicada pela defasagem entre as crescentes aspirações de grupos urbanos cada vez mais numerosos, particularmente os setores médios ligados ao Estado, e, secundariamente, a classe trabalhadora. A queda da República Velha foi facilitada pela insatisfação dessas classes e setores que não conseguiam realizar as suas aspirações, especialmente de cunho político.

A queda da política dos governadores ocorreu em razão de fatores de ordem política e econômica. O fato político residiu especialmente na nova mentalidade do exército, sobretudo na camada mais jovem, por intermédio do movimento denominado Tenentismo. Quanto ao aspecto econômico, a queda da política dos estados, e por consequência, da Primeira República, com seus partidos estaduais,

<sup>99</sup> MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias:** o caso do Brasil. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 102

<sup>100</sup> Idem. p. 102/103.

ligou-se umbilicalmente com a decadência da lavoura cafeeira. Com ela naufragou a política dos governadores, e uma das primeiras consequências dessa queda foi desenvolvimento de uma mentalidade em prol da reforma das eleições, já que nunca se formariam partidos políticos efetivamente representativos com o apoio do sistema eleitoral até então vigente.<sup>101</sup>

após

Segundo Paulo Bonavides, depois da Revolução de 1930, o Brasil iniciou lento ciclo de mudanças em matéria de partidos políticos, sendo a primeira manifestação desse fenômeno a elaboração do Código Eleitoral que o governo Provisório expediu em 24 de fevereiro de 1932. O mencionado diploma significou importante marcha no sentido de pôr em condições básicas o ordenamento jurídico brasileiro para o desenvolvimento da atividade partidária.<sup>102</sup>

não

sua Um dos pontos mais interessantes da nova legislação foi a cooptação dos setores do proletariado que se formava por meio da representação classista. A justificativa oficial era a de que tal figura asseguraria a participação dos sindicatos no centro do poder, o que seria muito difícil se tivessem de concorrer com os chefes políticos e seus protegidos. Na verdade, o atrelamento ao Ministério do Trabalho indicava o papel de submissão da representação sindical aos interesses governistas.

ain

urb Segundo Paulo Roberto Motta, o Governo Provisório não estava interessado em criar partidos políticos. Fato marcante da vida política nesse período foi o aparecimento da Ação Integralista Nacional, criada pelo escritor Plínio Salgado, que se transformou na maior e mais bem organizada agremiação que surgiu no Brasil até 1937. O integralismo, apesar de algumas diferenças de forma e método, advinha do fascismo. Tinha caráter reacionário e, como, parâmetro, o Estado Novo Português, baseando-se no esquema conservador: Deus, Pátria e Família. A Ação Integralista Brasileira foi o único partido nacional que existiu até a implantação do Estado Novo.<sup>103</sup>

103

un

progr

---

<sup>101</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974, p. 60.

<sup>102</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 381.

<sup>103</sup> MOTTA, Paulo Roberto. **Movimentos Partidários no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 26.

Os demais partidos que surgiram naquele período permaneceram limitados ao nível estadual. Tais agremiações surgiram em consequência da realização de pleito eleitoral para a escolha dos constituintes de 1934. A ausência de interesse dos governos provisórios quanto aos partidos nacionais, ao lado do sistema de representação proporcional nas eleições, criado em 1932, também fomentou o aparecimento dessas agremiações estaduais.

Por outro lado, a estrutura socioeconômica que produziu o sistema político da República Velha não desapareceu com o advento da Revolução de 1930. Evidentemente, ela não permaneceu imutável. O País se urbanizou rapidamente e iniciou sua decolagem industrial, que se fez acompanhar de outras modificações fundamentais, sobretudo na estrutura de classes. A modificação mais significativa não resultou da transformação da estrutura agrária, mas a redução do seu peso, de sua significação, provocada pela urbanização e industrialização.<sup>104</sup>

A sobrevivência dessa infra-estrutura socioeconômica preservou alguns dos padrões políticos que caracterizavam o Império e a República Velha, sobretudo no nível local e estadual. Em muitos municípios brasileiros, a infra-estrutura econômica mudara, mas o coronelismo político não. As forças urbanas, contrárias ao coronel, ainda não haviam conseguido conscientizar, organizar e mobilizar o eleitorado urbano. Apesar disso, a tendência histórica era de ocaso do coronelismo.<sup>105</sup>

A Constituição de 1934 não representou avanço em matéria partidária, embora tenha incorporado os avanços do Código de 1932, aperfeiçoando o sistema democrático.

Em 1935, surgiu no cenário político a Aliança Nacional Libertadora, organização que comandou a luta contra o fascismo, e que ainda naquele ano se uniu ao Partido Comunista Brasileiro. O rápido crescimento desses movimentos progressistas e comunistas configurava de certo modo o início da política de

<sup>104</sup> SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A Democracia Interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 28.

<sup>105</sup> SOARES, op. cit., p. 31.

massas. Em resposta a esse quadro social, o Poder Central implantou o Estado Novo em 1937.

## 2.4 A Inexistência de Partidos Políticos na Terceira República (1937-1945)

Vamireh Chacon, em sua valiosa obra sobre a história dos partidos brasileiros inicia o capítulo que trata sobre o Estado Novo, aduzindo a explicação de que foi muito fácil a Getúlio Vargas responsabilizar de forma impune os partidos para justificar o seu golpismo. Realmente, não tinham eles estrutura, organização, tampouco contatos permanentes com suas bases. Além do mais, segundo o autor, o antipartidarismo era uma norma ideológica vigorosa e assaz enraizada no pensamento político da época.<sup>106</sup>

Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas, dirigindo uma proclamação à Nação, declarou-se presidente e, apoiado pelas Forças Armadas, outorgou uma nova Constituição. Menos de um mês depois, pelo Decreto-Lei n.º 37, de 02 dezembro de 1937, extinguiu os partidos políticos, instituindo um sistema de apartidarismo compulsório.<sup>107</sup> A nova ordem política, imposta ao País era, em verdade, uma ditadura na qual o Presidente era a autoridade suprema e tinha a capacidade de legislar sobre qualquer assunto. Nenhuma oposição era admitida, e os partidos políticos extintos.

A Carta de 1937 representava a organização completa do Estado autoritário, conforme a lição do professor Raul Machado Horta.

O Presidente da República sobreponha-se autoritariamente, a todos os órgãos e poderes, erigido em autoridade suprema do Estado, nas palavras textuais da Carta de 10 de novembro, que reproduzia a locução qualificadora do absolutismo monárquico, a *supremma potestas*.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros: Discurso e Praxis dos Seus Programas**. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 135.

<sup>107</sup> MONTEIRO, Brandão & OLIVEIRA, Carlos Alberto Pereira de. **Os Partidos Políticos**. 2. ed. São Paulo: Global, 1989, p. 23.

<sup>108</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 55.

Somente em 28 de maio de 1945, com a elaboração do Decreto n.º 7586, ainda no período final da ditadura de Vargas, os partidos puderam retornar ao cenário político, desta vez com atuação permanente e caráter nacional.

## 2.5 Os Partidos Políticos na Quarta República (1945-1964)

Com o término da Segunda Guerra Mundial, o descrédito internacional que passou a cobrir os regimes fascista e nazista veio dar maior vigor à oposição interna brasileira contra o regime autoritário que vigia no País desde a implantação do Estado Novo.

Segundo Maria do Carmo Campello de Souza, a restauração democrática em 1945, causada muito mais por eventos internacionais do que por dissensões econômicas internas graves que estabelecessem sérios conflitos de classes, não produziu uma substituição radical dos grupos no poder, embora exigisse uma reformulação político-institucional.<sup>109</sup>

A ditadura de Vargas esgotou-se nos últimos anos da II Guerra Mundial, em decorrência do surgimento de conjuntura internacional e nacional contrária aos governos autoritários. Por toda parte, as palavras de ordem passaram a ser democracia, participação popular e reformas sociais. Por outro lado, também foi importante o fato de a guerra haver situado o Governo Vargas numa posição constrangedora, pois que entrou no conflito apoiando os aliados, ou seja, alinhou-se ao lado dos regimes pró-democracia, mas, ao mesmo tempo, o Estado Novo tinha afinidades ideológicas com o fascismo.

A era política que se iniciou com o término da ditadura personalista de Getúlio Vargas, em 1945, e que foi encerrada com a deposição do presidente João Goulart em 1964, representou a primeira experiência democrática na história brasileira. Nesse sentido, basta mencionar que em nenhum momento anterior de nosso ciclo

---

<sup>109</sup> SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990, p. 64.

político e institucional combinaram-se de modo duradouro o sufrágio eleitoral e as eleições competitivas, isto é, com efetiva alternância no Poder. No referido período, houve seis eleições para o Congresso Nacional e quatro eleições presidenciais, além de pleitos nas esferas regionais (governadores e deputados estaduais) e local (prefeitos e vereadores).

A democracia que vigorou nesse período, porém, ainda padecia de algumas limitações, mormente se comparada com o sistema democrático atual. A exemplo disso, citamos a proibição ao voto dos analfabetos e a ilegalidade dos comunistas a partir de 1947.

Como já expressamos na passagem anterior, ainda nos últimos meses de vigência do Estado Novo, o governo decretara um Código Eleitoral provisório, que regulamentava as eleições presidenciais para a Assembléia Nacional Constituinte. Tal Código (Decreto Lei n.º 7.586, de 28.05.1945) ficou conhecido como Lei Agamenon, em respeito ao seu elaborador, então Ministro da Justiça, Agamenon Magalhães.

A Lei Agamenon introduziu na legislação eleitoral brasileira a exigência de organização em bases nacionais para o registro dos partidos políticos pelo Tribunal Superior Eleitoral. O critério estabelecido naquela ocasião foi o de conceder registro eleitoral provisório a todas as organizações partidárias que fossem apoiadas por listas de pelo menos 10 mil eleitores. Esse total deveria estar distribuído em no mínimo cinco estados da Federação, com não menos de 500 eleitores cada um deles.<sup>110</sup>

A Constituição promulgada em 18.09.1946 logo consagrou a exigência de caráter nacional para os partidos políticos, uma determinação que também se repetiu em todos os textos constitucionais posteriores. Tal cláusula veio a ser regulamentada infraconstitucionalmente pelo novo Código Eleitoral (Lei n.º 1.164, de 24.07.1950), que vigorou até 1965. O caráter nacional dos partidos passou a ser

<sup>110</sup> SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil: (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2000, p. 12.

estipulado pela exigência da filiação mínima de 50 mil eleitores, espalhados em cinco ou mais estados da Federação, com pelo menos mil eleitores em cada um.<sup>111</sup>

Ademais disso, a Carta Suprema de 1946 estabeleceu normas e medidas para a instalação de uma estrutura democrática no País, dando ensejo a uma abertura no processo democrático nos dezoito anos subsequentes. O advento do pluralismo partidário, de eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado, a consagração definitiva do voto feminino, a criação da estrutura regional da Justiça Eleitoral com os tribunais regionais eleitorais, determinados pela Carta Constitucional de 1946, foram acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias e por um arcabouço sindical corporativista.

#### Partidos modernos

Depois de 1945, o Brasil desenvolveu partidos de massa muito diferentes dos que existiam no período pré-1945. Eram partidos modernos, ou seja, agremiações que efetivamente precisavam ganhar votos e atrair as massas em vez de se limitarem aos grupos de elite. Tinham uma organização mais formalizada, embora ainda fossem frágeis se analisados de uma perspectiva comparada; e se organizavam em escala nacional, não estando restritos a umas poucas grandes cidades. Esses partidos se tornaram veículos mais importantes para o acesso ao poder. Além disso, a participação eleitoral cresceu bastante, em relação à fase pré-1945. De 1945 a 1964, desenvolveu-se um sistema partidário razoavelmente institucionalizado.<sup>112</sup>

O surgimento tardio de partidos modernos no Brasil explica-se pelo freqüente esmagamento a que foram submetidos por parte do Estado, pela falta de incentivo das elites à construção de partidos e pela fragilidade da sociedade civil. Principalmente antes de 1930, as massas estavam excluídas da política de modo que as elites tinham pouco interesse em criar organizações partidárias modernas para cultivar o apoio popular.

---

<sup>111</sup> SCHMITT, op. cit., p. 13.

<sup>112</sup> MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias:** o caso do Brasil. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 108.

Antes de 1945, faltavam ao Brasil as condições sociais e políticas indispensáveis à formação de um eleitorado independente. O Brasil foi predominantemente uma sociedade rural até a segunda metade do século XX, e a maioria dos camponeses dependia dos proprietários de terra. Os chefes locais dominavam a política e compravam ou dissuadiam o voto de seus arrendatários. Não havia, portanto, nenhuma noção real de direitos inerentes a todos os cidadãos. Nessas circunstâncias, não somente o desenvolvimento dos partidos, mas a própria construção das instituições em geral era muito problemática.

Durante a Quarta República, o Tribunal Superior Eleitoral concedeu registro provisório a 32 (trinta e dois) partidos. Entre 1947 e 1952, entretanto, 16 (dezesseis) desses registros foram cancelados, em quase todos os casos em virtude do não cumprimento dos requisitos organizacionais para a obtenção do registro definitivo. Nesse período, três legendas se destacaram na atuação política: o Partido Social Democrático, a União Democrática Nacional e o Partido Trabalhista Brasileiro.<sup>113</sup>

O Partido Social Democrático (PSD) foi o maior do Brasil ao longo da Quarta República, elegendo as maiores bancadas do Congresso Nacional em todos os pleitos que disputou. A origem do partido esteve ligada à máquina administrativa do Estado Novo, especialmente aos interventores então nomeados por Vargas nos estados. Nesse sentido, Gláucio Ary Dillon Soares esclarece que o PSD foi criado de fora para dentro, por interventores nomeados por Vargas. Na maioria dos estados, pessoas que exerciam ou tinham exercido a interventoria no Estado organizavam o partido. Em cada município, os quadros foram formados por prefeitos e outros políticos, igualmente nomeados. O PSD foi o único partido que conseguiu se organizar em todas as unidades da Federação para disputa das eleições de 1945, o que já demonstrava sua nítida feição governista.<sup>114</sup>

<sup>113</sup> SCHMITT, Rogério. op. cit., p. 16.

<sup>114</sup> SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A Democracia Interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 86.

Outra característica do PSD era o seu perfil conservador, de certo modo ainda representante da antiga política dos estados desenvolvida nos idos da Primeira República.

A experiência na carreira política, que rendia altos retornos na política rural e das pequenas cidades, era menos útil nas áreas metropolitanas, onde a ideologia cumpria função mais relevante. A urbanização acelerada do país roubou ao PSD uma área eleitoralmente favorável, substituindo-a por uma área de peso crescente, mas eleitoralmente menos afim. O PSD, em muitos sentidos, representava uma extensão da política dos governadores, característica da República Velha. Os diretórios estaduais tinham autonomia em relação ao diretório nacional. Consideravelmente democrático e totalmente conciliado no nível nacional, paradoxalmente, o PSD consagrava a hegemonia dos chefes estaduais.<sup>115</sup>

A União Democrática Nacional (UDN) foi a segunda maior agremiação daquele sistema partidário. A gênese da UDN remonta ao famoso Manifesto dos Mineiros, datado de outubro de 1943, que reivindicava a democratização das instituições políticas nacionais. A UDN foi o único dos três maiores partidos da Quarta República que não possuía vínculos com estruturas remanescentes do Estado Novo, adotando plataforma nitidamente liberal. Seus grupos parlamentares mais célebres foram os bacharéis da Chamada Banda de Música, os reformistas reunidos na Bossa Nova e o grupo governista conhecido como “Chapa Branca”.<sup>116</sup>

Em cada estado e em muitos municípios, a UDN se formou com base nas oligarquias que se sentiram prejudicadas por Getúlio Vargas. Representava interesses de empresários, industriais, agricultores e comerciantes, quase sempre se opondo ao intervencionismo do Estado na vida econômica.

Durante sua vida política, a UDN teve nítida vocação golpista, vez que se comportou como um partido que almejava o poder sem considerar os limites impostos pela prática democrática, ou seja, se pudesse ser mediante eleições, melhor; do contrário, seria por meio de golpe.<sup>117</sup>

<sup>115</sup> Idem, p. 87.

<sup>116</sup> SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil: (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2000, p. 16.

<sup>117</sup> SOARES, op. cit., p. 107.

Por sua vez, o Partido Trabalhista Brasileiro constitui-se na terceira maior agremiação da Quarta República, tendo sido, outrossim, a legenda com maior crescimento eleitoral ao longo desse período. O PTB, assim como o PSD, foi originalmente organizado pela máquina estadonovista, principalmente a partir da estrutura sindical corporativa montada por Vargas nos anos 1930. O PTB foi um constante aliado do PSD na disputa das eleições presidenciais. Foi marcado por estilos personalistas, começando com Getúlio Vargas e terminando com João Goulart e Brizola; embora tivesse uma ideologia nitidamente trabalhista, carecia de democracia interna.<sup>118</sup>

Estes podem ser considerados os três partidos mais importantes do ciclo político que vai de 1945 a 1964. Outras legendas também foram relevantes no período citado, tais como o Partido Social Progressista, o Partido Republicano, o Partido Democrata Cristão, o Partido Social Trabalhista e o Partido Comunista Brasileiro, a mais antiga organização partidária do Brasil até então (fundado em 1922), e que foi legalizado pela primeira vez em 1945.

Apesar de muitas diferenças, os três grandes partidos de 1945 a 1964 apresentavam algumas características comuns, segundo Scott Mainwaring. Para ele, eram ideologicamente heterogêneos, tinham fraca organização nacional e eram descentralizados. Dependiam muito do patrocínio do Estado para angariar votos e constituíam máquinas clientelistas. A fidelidade partidária era limitada e muitos políticos mudavam de um partido para outro, além do que a disciplina no Congresso era baixa.<sup>119</sup>

Sobre o período político acima, alguns fatores limitaram a institucionalização do sistema partidário. O primeiro foi o incipiente desenvolvimento da sociedade civil. Na zona rural, as elites locais ainda exerciam poder pessoal. Nas cidades, o corporativismo e o clientelismo restringiram a presença popular da política. Apesar dos avanços em relação ao período anterior, o padrão brasileiro de formação de

<sup>118</sup> SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A Democracia Interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 112.

<sup>119</sup> MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 119.

atores políticos até fins da década de 1950 oferecia poucos incentivos às elites para que elas criassem fortes vínculos com a sociedade civil.

## 2.6 Os Partidos Políticos e o Regime Militar (1964-1979)

O golpe militar de 31 de março de 1964 pôs termo à experiência democrática brasileira. De fato, o sistema partidário brasileiro começava a institucionalizar-se entre 1945 e 1960, à medida que os partidos brasileiros adquiriam contornos mais nítidos. Em comparação com outras ditaduras do Cone Sul, uma das características distintivas do governo militar brasileiro foi que os partidos, as eleições e o Congresso continuaram a funcionar, embora, às vezes, em condições severas. Após assumirem o poder, os militares permitiram a existência dos partidos pré-64 até outubro de 1965, quando os extinguiram após importantes derrotas sofridas em eleições parcialmente controladas.

Nesse sentido, a lição de Rodrigo Patto Sá Motta.

Os novos donos do poder não quiseram adotar os mecanismos de uma ditadura pura, como fizera Getúlio Vargas em 1937. Permitiram o funcionamento dos partidos e das instituições legislativas, motivados por convicções políticas e/ou pelo temor das repercussões internacionais negativas. Mas, também não deixaram a democracia funcionar plenamente: criaram um sistema indireto para a escolha dos governantes dos estados e do Presidente da República, retirando do povo o direito de escolha dos ocupantes dos cargos do Poder Executivo.<sup>120</sup>

Em outubro de 1965, o governo militar brasileiro extinguiu todos os partidos políticos e criou dois, ARENA e MDB. Entre as justificativas para essa imposição, uma das principais era de que o sistema multipartidário não funcionava no Brasil, a exemplo do que acontecia nos Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, onde o sistema bipartidário existia em meio à prosperidade econômica e estabilidade política. Em verdade, o argumento dos militares não tinha consistência, visto que o bipartidarismo brasileiro era apoiado em um grande partido oficial e num partido de oposição

---

<sup>120</sup> MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999, p. 112.

consentida. Tratava-se de um bipartidarismo artificial, no dizer de Francisco de Oliveira.<sup>121</sup>

A respeito do bipartidarismo de aparência implantado no Brasil, Paulo Bonavides afirma que esse sistema já nasceu em crise. Segundo ele, crise jurídica e crise política. A primeira pela imposição com que se produziu. Política, porque o partido do governo é antes verdadeiro partido único, pela sua continuidade ou continuísmo, pela sua encarnação monopolizadora da obra revolucionária, sobretudo pela presença inarredável à frente da máquina estatal, o que fere o postulado da alternância no poder, princípio máximo do regime democrático.<sup>122</sup>

Não há dúvidas de que o bipartidarismo implantado no Brasil era desprovido das conhecidas qualidades desse sistema partidário, vale dizer, a vantagem de oferecer perspectiva de um governo unipartidário, com clara possibilidade de alternância dos partidos no governo, aliada à estabilidade do regime político em vigor, onde as regras do jogo são aceitas por todos os segmentos sociais.

Uma das medidas fundamentais do lento processo brasileiro de transição para a democracia foi o fim compulsório do bipartidarismo implantado no período militar, assim como a liberalização das exigências para organização de novos partidos, em razão da Lei n.º 6.767/79, que extinguiu a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Tal diploma estipulou ainda o prazo de 180 dias para a organização de novos partidos e regulamentou todo o processo de formação das agremiações partidárias no País entre 1980 e 1995.<sup>123</sup>

## 2.7 A Reforma Partidária de 1979 e a Abertura Política

As reformas liberalizantes implementadas pelo regime militar com a assunção do general Figueiredo à Presidência da República em 1979 significaram um gradual

<sup>121</sup> OLIVEIRA, Francisco de. **Estado, Sociedade, Movimentos Sociais e Políticas Públicas no Limiar do Século XXI**. Rio de Janeiro: FASE/PIC, 1993, p. 6.

<sup>122</sup> BONAVIDES, Paulo. **A Crise Política Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 10.

<sup>123</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 11.

relaxamento da repressão na maior parte do País, aliado a um aumento simultâneo da importância dos partidos e das eleições. No final de 1979, o governo decretou a extinção do bipartidarismo e provocou uma reformulação partidária, abrindo possibilidade para a criação de vários partidos.

Nesse contexto, as eleições e os partidos ganharam importância maior do que tinham nos governos anteriores. Do lado governamental, surgiu a sigla PDS (Partido Democrático Social), praticamente uma continuação da ARENA. No campo oposicionista, os membros do MDB ajudaram a criar quatro partidos: PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), o PDT (Partido Democrático Trabalhista), o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e o PT (Partido dos Trabalhadores).<sup>124</sup>

Em novembro de 1981, o governo militar, a fim de obter ganhos políticos, mudou as regras do jogo eleitoral com um conjunto de medidas que ficaram conhecidas como Pacote Eleitoral. Em primeiro lugar proibiu as coligações eleitorais para a disputa dos cargos de senador e governador, de modo que cada partido teria de concorrer sozinho. Em segundo lugar, a nova legislação tornou obrigatório o voto vinculado. Além disso, a nova legislação obrigava os partidos a apresentarem uma chapa completa em todos os municípios, sob pena de serem excluídos do pleito eleitoral. As alterações foram consolidadas por meio de projeto de lei enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional e aprovado na forma final da Lei n.º 6.978, de 19 de janeiro de 1982.<sup>125</sup>

Outro marco legal da reforma política no Brasil foi a Emenda Constitucional n.º 25, promulgada em maio de 1985, que reformou o sistema eleitoral. A nova medida aboliu a obrigatoriedade do voto de chapa, imposto desde 1982. Permitiu ainda a livre troca de partidos pelos parlamentares, a formação de alianças entre partidos e eliminou a cláusula de exclusão nacional para alcance de representação no Congresso Nacional.

---

<sup>124</sup> MONTEIRO, Brandão & OLIVEIRA, Carlos Alberto Pereira de. **Os Partidos Políticos**. São Paulo: Global, 1989, p. 23.

<sup>125</sup> Idem. p. 24.

Desta forma os partidos somente precisavam atingir o quociente eleitoral, isto é, o número de votos válidos divididos pelo número de cadeiras em determinado estado. Essas mudanças fomentaram a criação de muitos partidos em quase todos os estados da Federação, assim como no âmbito nacional.

Afora isso, a nova emenda constitucional reformulou alguns aspectos autoritários do sistema eleitoral, abolindo o colégio eleitoral e instituindo eleições diretas para Presidente da República, acabando ainda com a eleição indireta de um terço dos senadores pelas assembléias estaduais e reintroduzindo as eleições diretas para prefeitos municipais e nas cidades antes consideradas como “municípios de segurança nacional”.<sup>126</sup>

No ano de 1985, em razão da reestruturação do sistema eleitoral brasileiro, surgiram diversos partidos, entre eles o PFL (Partido da Frente Liberal), o PSB (Partido Socialista Brasileiro) e o PL (Partido Liberal). Além disso, a nova roupagem política permitiu o ressurgimento dos partidos comunistas, a exemplo do PCB (Partido Comunista Brasileiro) e do PC do B (Partido Comunista do Brasil).

A par disso, a Carta de 1988 trouxe duas importantes inovações propícias ao desenvolvimento partidário no Brasil, eis que resultaram na ampliação do número de eleitores: o voto facultativo para os analfabetos e o para os jovens entre 16 e 18 anos de idade. Além disso, do ponto de vista da estruturação partidária, as mudanças democratizantes levaram ao estabelecimento de leis razoavelmente liberais. Os entraves à organização partidária foram eliminados, tornando fácil obter registro provisório no TSE, embora os requisitos para alcançar o registro definitivo ainda sejam mais exigentes.<sup>127</sup>

<sup>126</sup> MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias:** o caso do Brasil. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 140.

<sup>127</sup> MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999, p. 112.

Atualmente, existem 27(vinte e sete) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, o que nos leva à conclusão de que o sistema tornou-se altamente fragmentado, sem a existência de um partido dominante.<sup>128</sup>

Como se percebe, durante boa parte da história política do Brasil, prevaleceram regimes políticos autoritários, e mesmo quando estiveram em vigor instituições liberais, a intolerância continuava presente. Na essência, a instabilidade política, os golpes sucessivos e as constantes mudanças na estrutura partidária decorreram dos mesmos fatores básicos, vale dizer, o temor dos grupos privilegiados em relação ao regime democrático e sua relutância em aceitar os riscos da prática, imanentes a esse regime que implica certamente na alternância no poder. Por outro lado, deve ser ressaltada também a pouca organização de setores da sociedade civil no sentido de alavancar as mudanças devidas.

<sup>128</sup> Encontram-se registrados no Tribunal Superior Eleitoral as seguintes agremiações: PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro); PTB (Partido Trabalhista Brasileiro); PDT (Partido Democrático Trabalhista); PT (Partido dos Trabalhadores); PFL (Partido da Frente Liberal); PL (Partido Liberal); PC do B (Partido Comunista do Brasil); PSB (Partido Socialista Brasileiro); PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira); PTC (Partido Trabalhista Cristão); PSC (Partido Social Cristão); PMN (Partido da Mobilização Nacional); PRONA (Partido de Reedificação da Ordem Nacional); PRP (Partido Republicano Progressista); PPS (Partido Popular Socialista); PV (Partido Verde); PT do B (Partido Trabalhista do Brasil); PP (Partido Progressista); PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado); PCB (Partido Comunista Brasileiro); PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro); PHS (Partido Humanista da Solidariedade); PSDC (Partido Social Democrata Cristão); PCO (Partido da Causa Operária); PTN (Partido Trabalhista Nacional); PAN (Partido dos Aposentados da Nação) e PSL (Partido Social Liberal). BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos registrados.** Disponível em:<[www.tse.gov.br/partidos/histórico](http://www.tse.gov.br/partidos/histórico)> Acesso em 09/07/2004.

### 3 OS PARTIDOS POLÍTICOS E O REGIME DEMOCRÁTICO

#### 3.1 A idéia de Democracia

Consoante os ensinamentos de Aristóteles, democracia constitui forma de governo, ao lado da monarquia e da aristocracia. Para Aristóteles a democracia é o governo constitucional para muitos, modelo governativo assemelhado à politéia (governo exercido pela maioria dos cidadãos, para o bem de toda a comunidade).<sup>129</sup>

A democracia é conceito histórico. Constitui instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem. Nesse contexto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história. Assim, a investigação pela essência e características da democracia não se pode dar em determinado momento, pois, como se disse, é fenômeno de constante mutação.<sup>130</sup>

Acerca da democracia como produto histórico, transcrevemos a lição do professor da Universidade de Florença, Giovanni Sartori.

Em primeiro lugar, quando dizemos, por exemplo, que a democracia é produto histórico, o que realmente afirmamos é que um sistema democrático torna-se possível, na medida em que a história tenha criado as condições e os pré-requisitos para seu funcionamento. Eis por que também falamos de maturidade histórica, aludindo ao fato de termos de levar em conta o fator temporal, e que uma experiência de democracia tem pouca chance de sobreviver se for tentada prematuramente. Seria mais exato dizer, neste

<sup>129</sup> Aristóteles. **Política. Livro III.** Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch Baby Aragão. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2000, p. 224.

<sup>130</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2003, p. 125.

sentido, que a democracia é o produto de uma determinada história – quero dizer, de um dado antecedente histórico. E nessa qualificação já existe um indício de por que a democracia somente pode ser exportada com dificuldade.<sup>131</sup>

Paulo Bonavides ensina que a utilização adequada do conceito de democracia poderá explicar a variação havida nas distintas modalidades de democracias, que correspondem, por exemplo, à concepção democrática do Estado Liberal (democracia individualista) ou à concepção democrática do Estado Social (democracia de forte inclinação coletivista). Assim o conteúdo democrático fica, pois, condicionado pelo conteúdo ideológico, ou seja, por um sistema coerente de idéias e crenças.<sup>132</sup>

A democracia é, portanto, um *continuum*, um processo, que se demonstra numa experiência permanente, não numa solução final. Imanentes ao regime democrático existem alguns postulados essenciais como a garantia dos direitos fundamentais do homem, a valorização do indivíduo e da personalidade integrada e o compromisso entre idéias opostas, para uma solução pacífica.<sup>133</sup>

Nesse sentido de oxigenação de idéias e experiências como elemento indispensável ao regime democrático, Kelsen afirma que o Princípio da Liberdade impede a imposição da vontade alheia de modo coercitivo em desfavor de qualquer outra pessoa.

Fonte: Kelsen, Hans. *Teoria do Estado tradicional*. Trad. Mário Henrique Lobo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1980. p. 100.

Na idéia de democracia — e é dessa idéia que queremos tratar primeiro, e não da realidade política mais ou menos próxima dela — encontram-se dois postulados da nossa prática, exigem satisfação dois instintos primordiais do ser social. Em primeiro lugar, a reação contra a coerção resultante do estado de sociedade, o protesto contra a vontade alheia diante da qual é preciso inclinar-se, o protesto contra o tormento da heteronomia. É a própria natureza que, exigindo liberdade, se rebela contra a sociedade, parece tanto mais opressivo quanto mais diretamente se exprime no homem o sentimento primitivo do próprio valor, quanto mais elementar frente ao mandante, ao que comanda, é o tipo de vida de quem é obrigado a obedecer: "Ele é homem como eu, somos iguais, então que direito tem ele

<sup>131</sup> SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. Tradução de Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965, p. 244.

<sup>132</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p 251.

<sup>133</sup> GARCIA, Maria. **A Democracia e o Modelo Representativo**. In: Democrazia, hoje. Um modelo político para o Brasil. Celso Bastos editor Coordenação de Maria Garcia. São Paulo: Instituto brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 43.

de mandar em mim?" Assim, a idéia absolutamente negativa e com profundas raízes anti-heróicas e igualdade trabalha em favor de uma exigência igualmente negativa de liberdade.<sup>134</sup>

O Estado, segundo as clássicas teorias, constitui-se pela conjugação de seus elementos – povo, território e governo – vale dizer, forma-se pela aglutinação natural de um determinado povo, num dado território, sob o comando de um certo governo, com a finalidade própria de alcançar o bem comum.

O Estado de Direito surge como forma de oposição ao Estado-Polícia. Na origem, era decorrência de idéias e conceitos tipicamente liberais, que pretendiam assegurar a observância do princípio da legalidade e da generalidade da lei. A democracia, por outro lado, quer significar a efetiva participação do povo nas decisões e destinos do Estado, seja por intermédio da formação das instituições representativas, seja por meio do controle da atividade estatal. Traduz-se na idéia de que o povo é o verdadeiro titular do poder, mesmo que este seja exercido pelos representantes eleitos. Na democracia, os representantes devem submeter-se à vontade popular, bem como à fiscalização de sua atividade.

A expressão Estado Democrático de Direito, por certo, decorre da união destes conceitos, todavia, significa algo mais do que essa mera conjugação. Representa algo novo, que incorpora essas idéias, mas as supera, na medida em que introduz um componente revolucionário e transformador do Estado tradicional. Desta forma, a intenção do nosso legislador constituinte, ao cunhar a expressão "Estado Democrático de Direito", já no primeiro artigo de nossa Carta Política, foi evidenciar que se pretendia um país governado e administrado por poderes legítimos, submissos à lei e obedientes aos princípios democráticos fundamentais. A defesa de um Estado Democrático pretende, de forma essencial, afastar a tendência humana até o autoritarismo e concentração de poder.

Aliás, o Estado Democrático de Direito significa a exigência de respeito às normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o

---

<sup>134</sup> KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 27.

respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais. Tal postulado, como já escrito, é proclamado no artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, que adotou, igualmente, no seu parágrafo único, o denominado princípio democrático, ao afirmar que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Mais adiante, em seu artigo 14, nossa Carta Política proclama ainda que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo; iniciativa popular”.

A própria idéia de democracia como participação do povo soberano no exercício do poder exige o reconhecimento e asseguramento ao próprio povo, de instrumentos de controle e fiscalização dos poderes do Estado, em especial sobre seus mandatários eleitos para esse fim.

Maurice Duverger, analisando o conceito de democracia, nos aponta “a definição mais simples e realista de democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres”. <sup>135</sup> Ainda sobre o regime democrático, Manoel Gonçalves Ferreira Filho assinala o seguinte:

A democracia, no plano político, que é a máxima identificação dos governantes e dos governados, implica num estatuto do poder. Um estatuto tal que os governantes sejam a imagem dos governados. <sup>136</sup>

Assim, o princípio democrático exprime fundamentalmente a necessidade da participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do País, a fim de garantir-se o respeito à soberania popular, no sentido que lhe empresta Marcello Caetano, para quem a soberania consiste em um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por

<sup>135</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p 387

<sup>136</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas**. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais: Edição da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966, p 99.

nenhum outro na ordem interna e que está em pé de igualdade com os demais na sociedade internacional.<sup>137</sup>

### 3.2 Democracia e Representação

A democracia é indiscutivelmente o melhor dos regimes políticos. E tanto isso é verdade que todos os povos e todos os governos se dizem democráticos, por mais autoritário que seja o arcabouço governamental.<sup>138</sup> Todo mundo é democrata, sejam quais forem suas opiniões políticas, e aqueles que têm um mínimo de preocupação com seu futuro político evitam cuidadosamente criticar a democracia, por medo do ostracismo.

A idéia de democracia nasceu intrinsecamente relacionada à possibilidade do exercício direto do poder pelo povo, vale dizer, a participação dos cidadãos diretamente nos negócios do Estado. Este é o modelo democrático ideal, em que todos os cidadãos, em assembleia, definem as suas próprias leis. Em verdade, essa concepção de democracia direta, seja na vertente grega, seja na vertente de algumas Cidades-Estado da Antigüidade quer ainda nas vertentes rousseauiana e marxista, têm em comum a negação da separação entre o Estado e a sociedade.<sup>139</sup>

A democracia tal como praticada em sua concepção inicial, porém, é uma reminiscência histórica. Hodiernamente, a complexidade dos assuntos abordados e o elevado contingente populacional, aliado a outros fatores, tornam praticamente impossível o exercício pleno da democracia, pelos menos nesse formato idealizado pelos gregos.

<sup>137</sup> CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1992, Tomo I, p. 132.

<sup>138</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

<sup>139</sup> LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições Políticas Democráticas – O Segredo da Legitimidade**. Rio de Janeiro: J. Azar, 1997, 43.

Modernamente, a teoria política da democracia foi formulada por muitos doutrinadores, no entanto, foi Jean-Jacques Rousseau quem a construiu de maneira ideal, conforme citação abaixo:

Todos nascem livres e iguais e, para que todos continuem livres e iguais, necessário se torna que ninguém esteja sujeito a outrem, mas que todos estejam subordinados, apenas e tão somente, a todos. É esse o objetivo do pacto social que visa achar uma forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, ao se unir a todos, só obedece a si próprio, e permanece assim tão livre quanto anteriormente.<sup>140</sup>

Conquanto tenha sido Rousseau um dos grandes teóricos da democracia, esta se institucionalizou sob a forma representativa, da qual Rousseau não era defensor, mas, pelo contrário, demonstrava total oposição ao modelo de governo representativo, inclusive negando-lhe o caráter democrático, por entender que a vontade geral não pode ser representada.

Não obstante o pensamento rousseauiano, a democracia buscou no modelo representativo a forma de fazer valer a vontade popular. A modernidade caracteriza-se por uma profunda transformação das relações humanas. Os Estados tornaram-se cada vez maiores, impossibilitando aos cidadãos o exercício global das funções de governo. À vista disso, a democracia direta, que permitia aos homens de Atenas a participação em todas as decisões da comunidade, é algo hoje de realização difícil, muito embora existam avanços consideráveis em matéria das comunicações e de informática.

Os conceitos de democracia e representação política andam juntos. A expressão “democracia” é concebida atualmente como regime político de uma sociedade em que as liberdades se encontram delimitadas pelo Direito. A expressão representação política reflete a conexão entre a sociedade e o poder. Ela busca fórmulas satisfatórias de organização do poder, por meio de escolha de representantes. Neste sentido, viver democraticamente significa fazer valer a

<sup>140</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social:** Princípios do Direito Político. Tradução de Vicente Sabino Junior. São Paulo: Editora CD, 2000, p 108.

vontade coletiva mediante mecanismos representativos, o que leva à conclusão de que uma das peças fundamentais do Estado Democrático é o partido político.<sup>141</sup>

Segundo Norberto Bobbio, a democracia representativa "significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade".<sup>142</sup>

Marcello Caetano aponta as características do modelo democrático de representação política, afirmando que existe democracia representativa quando o poder político pertence à coletividade mas é exercido por órgãos que atuam por autoridade e em nome dela, e tendo por titulares indivíduos escolhidos com intervenção dos cidadãos.

O conceito democrático de representação política atende ao modo de designação dos titulares dos órgãos supremos do Estado, ligando a idéia de representação à de escolha pelos membros da colectividade dos indivíduos que hão-de exercer, em lugar e em nome dela, as funções próprias dos órgãos governativos. Há assim uma minoria de indivíduos que, devido ao acto de investidura pelos cidadãos (geralmente mediante eleição), têm a qualidade de representantes e transmitem aos órgãos de que são titulares o carácter representativo.<sup>143</sup>

A democracia, ao reviver após esses séculos, mudou ao ser concebida mediante a representatividade. O Estado-Nação, sucedendo a Cidade-Estado, muda a face da democracia por impossível revivê-la na atual condição populacional. Para tanto, o povo, como um todo, é representado no governo pelo consentimento que dá, ao votar no cidadão que irá representá-lo.

Advém a democracia representativa do próprio governo representativo que começou a surgir a partir das revoluções liberais ocorridas no século XVIII, não

<sup>141</sup> FERRERI, Janice Helena. **Democracia e Partidos Políticos**. In: Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil. Celso Bastos editor. Coordenação Maria Garcia. São Paulo: Instituto brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 86.

<sup>142</sup> BOBBIO, Norberto. **Futuro da Democracia**. Uma Defesa das Regras do Jogo. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra Política, 1986, p. 44.

<sup>143</sup> CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1992, Tomo I, p. 363.

somente para trazer solução ao problema da causa demográfica, mas também para consolidar a forma aristocrática de governo. Tinha por intenção dar à minoria capacitada o pleno e efetivo exercício do poder por meio da representação.<sup>144</sup>

Montesquieu aceita a plena capacidade do povo para escolher os seus governantes, no entanto, segundo ele, a participação popular deverá limitar-se ao momento da escolha dos representantes, ante a absoluta incapacidade dos representados para governar.<sup>145</sup>

Embora se reconheça, com Kelsen, que o princípio democrático de autodeterminação política resulta consideravelmente enfraquecido com a designação, via eleição, de órgãos especiais para criar ou executar normas jurídicas — a chamada democracia indireta ou representativa — é essa a forma que se impôs, modernamente, pela impossibilidade de fato da democracia direta, afirmando-se como o melhor mecanismo de governo em países fortemente populacionais e de grande extensão.<sup>146</sup>

Segundo a definição tradicional, um governo é representativo porque e na medida em que seus funcionários, durante a sua ocupação no poder, refletem a vontade do eleitorado e são responsáveis para com este. Consoante essa definição, um governo de funcionários, sejam eles oriundos do Legislativo ou do Executivo, nomeados ou selecionados por outros processos, que não a eleição popular, ou então que, sendo escolhidos por um eleitorado democraticamente constituído, não refletem, na verdade, o desejo da maioria dos eleitores, ou cuja responsabilidade para com os eleitores não pode ser imposta, não é verdadeiramente representativo.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e Cidadania:** o Referendo Como Instrumento de Participação Política. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 40.

<sup>145</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis:** as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 87/88.

<sup>146</sup> KELSEN, Hans. **A Democracia.** Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 282.

<sup>147</sup> GARCIA, Maria. **Democracia, Hoje.** Um Modelo Político Para o Brasil. Celso Bastos editor. Coordenação Maria Garcia. São Paulo: Instituto brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 69.

Por sua vez, a democracia do Estado Social, pode ser vista como democracia voltada diretamente para o Estado partidário, desenvolvimento natural do Estado-Nação atual. Significa isso que a democracia moderna, em si, teoricamente se complementa, não somente como o Estado de Direito, mas também com o Estado Social de Direito ou Estado-Providência.

Seqüencialmente, a partir do século XVII, iniciaram-se os diversos estágios que deram alento à democracia, tanto liberal como à social e econômica. O Estado Social inaugura-se quando desenvolve a função social em profundidade, o que dá cada vez mais força ao Estado-Providência, que se subsume aos particulares nas tarefas ingentes de administrar a realidade do Estado em todos os níveis sociais, protegendo e aprofundando-se mesmo em situações que lhe sejam controversas e adversas. O Estado Social intervém na atividade produtiva, alarga horizontes, açambarcando todos os níveis do bem-estar social.

É importante ressaltar, ainda, que a representação política sempre se dará dentro de circunstâncias que cercarão o seu estabelecimento, ou seja, a democracia não pode ser transplantada, mas deve ser recriada e adaptada às conjunturas de cada povo. Nesse sentido, a democracia é extremamente dependente do desenvolvimento político de cada Estado. A democracia indireta, exercida pelos representantes constituídos em diferentes poderes, desenvolve-se por meio de articulação da própria sociedade que, tendo em vista um conjunto de regras, torna possível a um grupo de cidadãos, que se separe dos demais para cuidar especificamente das tarefas de representação política e gestão da sociedade. É justamente esse mecanismo que dá nascimento aos partidos políticos, que são os instrumentos capazes de aglutinar os seguimentos sociais, fazendo-se intérpretes de aspirações concretas.

O fenômeno da representação política surgiu como conquista social, lenta e gradual, que evoluiu na medida em que a sociedade aceitou a idéia de que a representação poderia traduzir a expressão da vontade coletiva e atender os anseios gerais. A história tem demonstrado que a representação política é o

instrumento de maior relevância para reunir toda a diversidade de interesses sociais numa determinada unidade estatal.

Atualmente, a soberania popular é exercida em regra por meio da democracia representativa, sem, contudo, descuidar-se da democracia participativa, uma vez que são vários os mecanismos de participação mais intensa do cidadão nas decisões governamentais (plebiscito, referendo, iniciativa popular), bem como são consagrados constitucionalmente mecanismos que favorecem a existência dos grupos de pressão, como, por exemplo, o direito de reunião e de associação, o direito de petição e o direito de sindicalização.

### 3.3 Tipos de Democracia

Conforme se apresenta o modelo com o qual o povo participa do poder político, são três os tipos de democracia: direta, indireta e semidireta.

O sistema democrático de governo direto consiste no exercício integral das funções próprias do poder político pela assembléia geral dos cidadãos do Estado. Esta assembléia faria as leis, elegeria os magistrados encarregados da respectiva execução e decidiria em última instância as questões em que para ela houvesse recurso.<sup>148</sup>

A democracia direta, portanto, supõe o exercício do poder político pelo povo, reunido em assembléia plenária da coletividade. O povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando. Atualmente esta modalidade de democracia é impraticável em face da impossibilidade material de sua realização, haja vista o grande número de cidadãos que compõem um Estado.

Conforme notícia o cientista político Marcello Caetano, o sistema democrático de governo direto subsiste apenas em cinco pequenos cantões rurais da Suíça e,

<sup>148</sup> CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1992, Tomo I, p. 361.

segundo ele, mesmo ali pode impugnar-se que seja praticada verdadeira democracia direta, vez que em verdade a reunião de alguns representa a totalidade dos componentes da coletividade na sua unidade política permanente, fora do lugar e para além do momento da reunião.<sup>149</sup>

Segundo Paulo Bonavides, apesar de não ter existido na Grécia antiga, nem sequer em Atenas, a tensão que preside as relações entre o indivíduo e o Estado moderno, como experiência histórica, a democracia direta dos gregos foi uma das mais belas lições de devoção ao interesse público que a civilização clássica legou aos povos ocidentais.<sup>150</sup>

Por sua vez, a democracia indireta ou representativa é aquela em que o povo, fonte primária do poder, se governa por meio de representantes eleitos periodicamente por ele, que tomam em seu nome e no seu interesse as decisões políticas, envolvendo assim o instituto da representação.

Sobre a democracia indireta, José Afonso da Silva preleciona.

Democracia indireta, também chamada democracia representativa, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente.<sup>151</sup>

A democracia representativa pressupõe um mecanismo institucional que discipline a participação popular no processo político, por via das eleições, do sistema eleitoral, dos partidos políticos, conforme a disciplina dos artigos 14 a 17 da Constituição Federal de 1988.

Na democracia representativa, a participação popular é indireta, periódica e formal, ocorrendo mediante a realização de eleições, entretanto, a ordem

<sup>149</sup> Idem., 62.

<sup>150</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo, Malheiros, 2000, p. 271.

<sup>151</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2003 p. 137.

democrática não se resume ao mecanismo de participação do povo pelas eleições, isto porque, além de consubstanciar um procedimento técnico de designação de pessoas para o exercício de funções governamentais, por intermédio desse mecanismo, o povo também expressa sua preferência no que concerne às políticas públicas fundamentais. De fato, nas democracias de partido e sufrágio, as eleições tendem a ultrapassar essa função meramente designatória, transformando-se num instrumento de orientação de governo.

Fávila Ribeiro leciona que o sistema representativo consiste numa variante da concepção do governo democrático, tendo este de permanecer ajustado em demonstração de sua persistente conformidade aos parâmetros essenciais extraídos nos substratos de legitimidade que ordenam o Estado Democrático de Direito, situado no mais conspícuo plano de onde se irradia o espírito que anima os postulados fundamentais com os quais se plasma e subsiste a unidade da ordem constitucional.<sup>152</sup>

Por último, a democracia semidireta caracteriza-se pela coexistência de mecanismos da democracia representativa com outros institutos da democracia direta, como, por exemplo, o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, o júri popular e outros.

No dizer de Celso Ribeiro Bastos, os instrumentos de democracia semidireta, portanto, são a tentativa de conceder mais materialidade ao sistema indireto, vale dizer, é tentar reaproximar o cidadão da decisão política, sem intermediários.<sup>153</sup>

Como já expresso, a Constituição de 1988 combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. Assim a tradicional afirmação de que “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”, enunciado emblemático de um modelo de democracia

<sup>152</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 56.

<sup>153</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 272.

predominantemente representativa, no ordenamento brasileiro, foi substituída pela declaração de que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Assim, assinalou-se a passagem de um modelo de democracia representativa para um modelo de democracia participativa ou semidireta, em que o exercício da soberania popular se estende para além do voto.

Por outro lado, cabe salientar que a democracia semidireta surge em um contexto substituto e como forma de incremento da democracia representativa. Os erros, abusos e falhas tidos como consequências da representação política se corporificam em óbice para o bom exercício do regime democrático. Os instrumentos da democracia semidireta têm, com freqüência, caráter subsidiário ou complementar frente aos sistemas representativos. É assim que a democracia participativa ou semidireta afigura-se como opção tendente a arrefecer a democracia direta pura e a representativa pura que, em face do inconformismo dos cidadãos, frustra-os com poucos mecanismos de modificação do quadro representativo. Nesse sentido, basta citar o seguinte exemplo: caso algum mandato eletivo seja de 04 (quatro) anos, apesar de eventual insatisfação do eleitorado, todos devem aguardar que este termine para votar esperançosamente em outro candidato, vale dizer, o cidadão somente participa do processo democrático, por via de consequência, em um momento, qual seja, no instante em que vota.

Nesse contexto, enfatiza Rousseau:

(...) o povo inglês acredita ser livre, mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada.<sup>154</sup>

Assim sendo, nada mais salutar do que surjam mecanismos que, embora não se contrapondo ao sistema democrático representativo, a ele venham se adicionar. Significa isso que, verificando-se no plano puramente pragmático que a democracia representativa carece de efetividade, transplantam-se a ela alguns institutos da

<sup>154</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social:** Princípios do Direito Político. Tradução de Vicente Sabino Junior. São Paulo: Editora CD, 2000, p 41.

democracia direta. Consagra-se, pois, na evolução histórica dos povos, o surgimento de uma democracia mista, semidireta, composta por mecanismos que, ao menos em tese, possibilitam ao povo a participação efetiva nas coisas do Estado, notadamente nos seus rumos.<sup>155</sup>

Paul Hirst, ao discorrer sobre a democracia representativa e seus limites, ressalta alguns inconvenientes do sistema representativo, aduzindo a explicação de que a noção dominante – a democracia representativa como democracia – serve de fato para legitimar o grande governo moderno e para livrá-lo de praticamente todo controle. Desse modo, para ele, a vitória eleitoral permite silenciar outras exigências ligadas à disputa política, à pressão pública e à obrigação de prestar contas, permitindo ao governo ignorar contestações à sua autoridade, as quais podem de fato ser necessárias para que ele se torne mais eficiente e fiscalizável.<sup>156</sup>

Com previsão constitucional no artigo 14, incisos I, II e III da Carta Política, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa permitem efetiva participação dos cidadãos, sendo verdadeiros reforços da democracia. A despeito da consagração constitucional, os três principais mecanismos de exercício democrático – o plebiscito, referendo e a iniciativa popular, permanecem no corpo positivo constitucional brasileiro como meras expectativas de direito da população, ante a sua pouca aplicabilidade.

### 3.4 Mecanismos de Participação Popular

Antes de dissertarmos acerca dos instrumentos de participação popular previstos na Constituição Federal, mister se faz esclarecermos o significado do direito de sufrágio universal. Trata-se de mecanismo de índole eminentemente política. Em nosso ordenamento jurídico, ele está previsto no artigo 14 da Carta política, que assegura ainda o voto direto e secreto, com valor igual para todos.

<sup>155</sup> SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e Cidadania: o Referendo Como Instrumento de Participação Política.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 47.

<sup>156</sup> HIRST, Paul Q. **A Democracia Representativa e Seus Limites.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1992, p. 30.

O sufrágio constitui, portanto, o direito de escolha dos representantes e também o direito de ser escolhido pelos seus pares para o exercício das funções públicas, por intermédio dos mandatos eletivos. Visa à escolha de pessoas para atuar em nome da coletividade e de mandatos com períodos determinados.

Ao se tratar de sufrágio, mister se faz esclarecer, desde logo, que ele é instituto que não se confunde com o voto. O sufrágio é o poder que se reconhece ao corpo eleitoral, possibilitando-lhe participação, direta ou indireta, na soberania popular e na gestão da coisa pública. O voto, por seu turno, é o modo pelo qual o sufrágio se exterioriza. Conforme acentua Nelson Oscar de Souza, faz-se necessário estabelecer a distinção entre sufrágio, voto e eleição. Para ele, o sufrágio é o direito de escolha; voto é o ato que o assegura e a eleição é o processo dessa escolha.<sup>157</sup>

É comum dizer-se que a forma de sufrágio revela, em princípio, o regime político de uma determinada sociedade. Significa isso que, quanto mais democrática esta, maior será a amplitude do sufrágio. Quanto mais restrito for o sufrágio, menor será a aplicação dos postulados do regime democrático.

Um sistema eleitoral pode estabelecer, de maneira razoável, condições legítimas a serem preenchidas para que alguém se torne eleitor, sem que isso importe em desconsideração ou afastamento do direito de sufrágio. No Brasil, somente é considerado eleitor quem preencher os requisitos da nacionalidade, idade e capacidade, além do requisito formal do alistamento eleitoral. Todos constituem requisitos legítimos e que não descaracterizam ou diminuem o caráter universal do direito de sufrágio.

O primeiro dos instrumentos de democracia participativa colocado à disposição do povo é o plebiscito, previsto no artigo 14, I, da Carta Magna. Consiste na possibilidade de o eleitorado decidir uma determinada questão de relevo para os destinos da sociedade, com efeito vinculante para todos.

---

<sup>157</sup> DE SOUZA, Nelson Oscar. **Manual de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 45.

Como observa José Cretella Júnior:

No plebiscito, o Estado como que partilha o exercício da soberania com o povo, ou com a população. Mas o exercício momentâneo do poder termina com a votação. É como se o legislador constituinte permitisse que o povo, que o elegeu, se exercitasse na função legislativa, em setor que o constituinte não conseguiu preencher. Entretanto, o plebiscito é sempre regulamentado pela lei ordinária.<sup>158</sup>

Assiste razão ao mencionado doutrinador, isto porque, disciplina a Constituição (art. 14, caput), o plebiscito se dará “nos termos da lei”. Logo, lei ordinária poderá convocar o plebiscito, sem que haja qualquer limitação temática. Ao nosso sentir, contudo, é necessário que haja fundado relevo e interesse no assunto a ser submetido ao crivo popular, não podendo o plebiscito ser utilizado para a deliberação de matérias ordinárias para as quais a lei preveja meios próprios.

O plebiscito é uma forma de consulta popular em que o cidadão é chamado a se manifestar sobre um fato político ou institucional. Tal mecanismo de participação popular verifica-se antes da decisão ser tomada.

O referendo consiste também numa consulta popular em que o cidadão tem o direito de se manifestar sobre decisões dos governantes, objetivando mantê-las ou desfazê-las. Desse modo, o referendo também importa participação do povo, mediante voto, mas com o fim específico de confirmar, ou não, um ato governamental.

Paulo Bonavides distingue o referendo em *ante legem* e *post legem*. O primeiro ocorre, quando é solicitada a manifestação popular, antecedendo a feitura da lei, com o intuito de conhecer o pensamento popular acerca de um eventual ato legislativo. O último, que é sucessivo ou pós-legislativo, serve para conceder ou não eficácia ao dispositivo legal.<sup>159</sup>

<sup>158</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Forense Universitária, 1991, v.2, p. 1095.

<sup>159</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo, Malheiros, 2000, p. 339.

A doutrina estabelece a distinção entre o referendo consultivo e de caráter vinculante. O referendo consultivo antecede a lei ou qualquer outro ato normativo, porém não garante que as autoridades irão acatar a manifestação popular. Permitimo-nos discordar desse entendimento. O referendo é instrumento concernente a ato normativo, de nível constitucional ou infraconstitucional, podendo anteceder ou não a feitura da norma, com caráter necessariamente vinculativo. Concordamos, pois, com o posicionamento de Maria Victória Benevides. Para ela, os referendos devem ter, sempre, caráter vinculante, até porque uma votação em referendo, sem consequências jurídicas e políticas, seria uma *contradictio in terminis*.<sup>160</sup>

Pode o referendo assumir, ainda, à vista dos seus efeitos, a feição de referendo constitutivo e de referendo abrogativo ou revocatório. Pelo primeiro, a norma ou ato passa a existir a partir da sua aclamação por meio da consulta, conferindo-lhe validade e, pelo segundo, o objeto sobre o qual incide deixa de existir, ou seja, expira. Também se poderá dizer que o referendo é de iniciativa popular ou de iniciativa governamental, conforme estejam legitimados os eleitores ou o governo para impulsionar a deflagração de sua convocação ou realização. Por último, fala-se ainda em referendo fechado ou referendo de opção, de acordo com o tipo de voto a ser dado, se atinente a questões com respostas bloqueadas, por sim ou não, ou com respostas alternativas.<sup>161</sup>

Quanto à iniciativa popular legislativa, novidade da Constituição Federal de 1988, trata-se de instrumento deferido a certa parte ou porcentagem do corpo eleitoral, para propor ou iniciar lei, respeitados os trâmites do processo legislativo. Tal procedimento, portanto, consiste no desencadeamento do processo legiferante pelo povo, mediante proposição de determinado projeto de lei, por certo número de eleitores.

<sup>160</sup> BENEVIDES. Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa**. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular Legislativa. São Paulo: Editora Ática, 1991, p. 135.

<sup>161</sup> SANTANA. Jair Eduardo. **Democracia e Cidadania: o Referendo Como Instrumento de Participação Política**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 95.

A adoção desse procedimento não significa, entretanto, de modo algum, que a aprovação do projeto de lei seja obrigatória. Significa apenas que o Poder Legislativo tem o dever de apreciá-lo, muito embora seja inegável a legitimidade do projeto que chega ao Congresso Nacional por via desse mecanismo.

No Brasil, o mecanismo da iniciativa popular ganhou contornos do artigo 61, § 2.º da Constituição Federal, que estabelece as premissas básicas da iniciativa popular no plano federal. Infelizmente, foi tímido o legislador constituinte ao deixar de consagrar a iniciativa popular no que se refere ao processo de criação das emendas constitucionais.

Se o povo é titular do poder, deveria poder não somente iniciar o processo de criação das leis, mas também das emendas. Ressalte-se ainda que, até o presente, a prerrogativa de iniciativa popular é pouco utilizada pela população brasileira que, em sua maioria, sequer a conhece.

A Constituição de 1988 foi bastante inovadora ao estabelecer os mecanismos de participação popular, agregando-os ao sufrágio. A efetiva utilização desses instrumentos, sem dúvida, engrandeceria nossa sociedade, não somente pela participação popular na escolha dos rumos da nação, mas também pela inequívoca assimilação dessas escolhas pelos representantes populares.

A realidade demonstra não ter havido efetivo exercício dessas práticas democráticas. Se, de um lado, é correto afirmar-se que o sistema representativo apresenta uma série de inconvenientes, de outro, é igualmente certo que a via direta não se faz efetiva. Em relação ao povo, certamente, essa constatação não decorre da falta de vontade, mas sim da ausência de conhecimento do poder que detém e da falta de cultura participativa e de informação sobre os meios para realizá-la.

### 3.5 A Democracia no Âmbito Interno dos Partidos Políticos

Existe consenso relevante de que um dos pressupostos para a consolidação de um regime verdadeiramente democrático passa pela presença e funcionamento efetivo de instituições políticas, operando num ambiente de legitimidade e aceitas como reguladoras das relações sociais. A aceitação dessas instituições está fundamentada na credibilidade que elas produzem para a sociedade.

Os partidos políticos constituem fenômeno absolutamente indispensável ao regime democrático, no entanto, tais agremiações nem sempre cumprem o seu papel histórico, qual seja, o de instrumentar e coordenar a vontade popular para a tomada de decisões políticas relevantes. Muitas vezes, determinadas entidades partidárias são, em verdade, nocivas ao ideal democrático. Para tanto, basta que sua estrutura interna seja de caráter oligárquico, que seus dirigentes utilizem o partido como mecanismo de corrupção ou que o partido tenha como linha de atuação alguma doutrina antidemocrática.

A abordagem elitista aplicada aos partidos políticos examina a sua estrutura organizacional como consequência de uma prática política vertical e sua premissa teórica repousa sobre a idéia de que um governo, numa democracia, é certamente do povo, podendo, inclusive, ser para o povo, mas é exercido somente por uma classe dominante.

Nesse sentido, a teoria das elites permite ao cidadão somente um papel passivo na vida política. Sua participação nos processos de tomada de decisão circunscreve-se a emitir julgamentos posteriores às decisões, ou seja, em períodos eleitorais.<sup>162</sup>

A discussão sobre a estrutura elitista foi empreendida por autores clássicos que examinaram a sua dimensão na sociedade, de uma forma geral. No âmbito dos

---

<sup>162</sup> BAQUERO, Marcello. **A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a Crise da Democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000, p. 88.

partidos políticos, o estudo da influência das oligarquias no que se refere às suas atividades foi efetuado por Maurice Duverger e Robert Michels.

Pode-se dizer que o estudo dos partidos políticos, do ponto de vista elitista estrutural, nada mais é do que a análise das relações entre os membros das agremiações partidárias e a concepção deles em relação à sociedade, ou seja, trata-se de uma abordagem que se ocupa de examinar a questão do poder dentro dos partidos, isto é, quem detém o poder, em que nível, por quanto tempo e as implicações na democracia interna dos partidos.

Genericamente, Michels sustenta que a formação de oligarquias é inevitável em qualquer tipo de organização. Nos partidos políticos, particularmente, a tendência à oligarquia se manifesta com um rigor espontâneo. Para ele, existe impossibilidade mecânica e técnica do governo direto das massas.

O ideal prático da democracia consiste no autogoverno (*self-government*) das massas, conforme as decisões das assembleias populares. Mas, se é verdade que esse sistema limita a extensão do princípio da delegação, não oferece em troca qualquer garantia contra a formação de um estado-maior oligárquico. Sem dúvida, ele tira dos chefes naturais sua qualidade de funcionários, pois é a própria massa que preenche todas as funções. Mas de um lado, a massa se deixa sugerir facilmente pela eloquência de poderosos oradores populares; e, de outro, o governo direto do povo, que não admite discussões sérias, nem deliberações refletidas, facilita singularmente os golpes a que poderiam ser tentados homens excepcionalmente audaciosos, enérgicos e hábeis.<sup>163</sup>

Para Michels, impõe-se a necessidade de atuação de delegados, capazes de representar a massa e de garantir a realização de sua vontade. Para ele os chefes sempre existiram em todas as entidades, isto porque se observa uma indiferença política no que se refere aos assuntos públicos, por parte da grande maioria dos cidadãos. Segundo ele, não é exagero afirmar que, entre os cidadãos que gozam de direitos políticos, o número dos que realmente se interessam pelos assuntos

<sup>163</sup> MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 16.

públicos é insignificante, o que não é diferente na vida dos partidos políticos, pois apenas uma minoria participa das decisões do partido.<sup>164</sup>

Segundo Michels, existem dois conjuntos de fatores que levam à oligarquização das agremiações: organizacionais e psicológicos. Desses, os fatores organizacionais são os mais importantes. O fator organizacional surge porque, à medida que um partido se desenvolve, tornam-se mais complexas as atividades desenvolvidas no seu âmbito, o que dá ensejo à necessidade de especialização técnica.

Disso resulta que o poder de decisão, no âmbito dos partidos, é retirado das massas, permanecendo concentrado nas mãos dos chefes políticos. A premissa que norteia o estudo de Michels sobre organizações, de uma forma geral, é a de que a maioria dos seres humanos está predestinada a submeter-se a uma dominação de uma pequena minoria.

O conjunto de fatores psicológicos pode ser explicado por aquilo que Michels denominou “direito moral à delegação”, ou seja, os delegados eleitos uma vez permanecem no cargo sem interrupções. Isto ocorre porque o indivíduo regularmente delegado para um certo período acaba pretendendo que a delegação constitua sua propriedade. Assim, “o hábito se transforma em direito” e o delegado eleito acaba transformando a investidura temporária em permanente”.<sup>165</sup>

Sinteticamente, para Michels, a oligarquia surge como fenômeno comum a todos os partidos em razão da necessidade de organização. Assim, a “Lei de Ferro da Oligarquia” emerge concomitantemente com o processo de organização dos partidos.

Por sua vez, as justificativas subjacentes a essa formulação estão incorporadas à idéia de que a especialização técnica que uma organização

<sup>164</sup> MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 33.

<sup>165</sup> MICHELS, op. cit., p. 31.

eventualmente requer torna necessário o surgimento daquilo que se chama liderança especializada, sendo que tal fenômeno implica a transferência do poder das massas para as oligarquias.

Nesta senda, gradualmente, os eleitores perdem o controle sobre os representantes por eles eleitos. Essa lógica, para Michels, conduz conclusivamente a uma lei sociológica de que a organização implica necessariamente uma tendência oligárquica.

Analisando a tese de Michels, Marcello Baquero esclarece que as idéias do sociólogo de nomeada sobre a inevitabilidade da oligarquia em organizações partidárias encontra críticas acirradas. Na sua maior parte, os críticos de Michels concordam com a idéia de que os partidos tendem a ser oligárquicos, mas argumentam que até a oligarquia pode servir a propósitos democráticos. O argumento é de que a democracia distingue-se não pelo tamanho do corpo governante, mas pelo direito de disputar as ações de governo. Esse direito deve estar assegurado às pessoas interessadas em servir à comunidade.<sup>166</sup>

Outro autor que se preocupa especificamente em tentar caracterizar a estrutura de um partido é Maurice Duverger. Para ele, em princípio, "a eleição reina em todos os escalões; na prática, manifestam-se tendências oligárquicas poderosas".<sup>167</sup> Essa prática, segundo Duverger, aplica-se tanto a partidos de direita como de esquerda.

Duverger propõe uma tipologia de partidos de acordo com a sua estrutura interna. Quatro tipos de partidos são identificados: o Comitê, a Secção, a Célula e a Milícia.

O primeiro tipo de partido, o Comitê, é caracterizado pelo fato de reunir correligionários num ambiente pequeno e fechado. Não existe o interesse, por parte

<sup>166</sup> BAQUERO, Marcello. **A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a Crise da Democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000, p. 97.

<sup>167</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p 36.

dos membros, no crescimento do partido. Trata-se, de fato, de uma organização cuja estrutura é explicitamente elitista, de modo que as bases populares são procuradas e mobilizadas somente no período eleitoral. Os membros do partido são escolhidos mediante critérios técnicos, ou seja, a seleção obedece aos parâmetros de conhecimento de táticas eleitorais. Outros membros são escolhidos pelo seu carisma ou importância no meio social.<sup>168</sup>

O traço comum na estrutura do partido denominado Comitê é de que ele se encontra sujeito à influência da classe burguesa, excluindo-se, explicitamente, qualquer ingerência popular, a menos que seja em período eleitoral. Duverger sustenta que esse tipo de estrutura de partido se aplica em maior escala aos partidos da direita.

O segundo tipo de estrutura de partido político, caracterizada por Duverger como Secção, tem como traço fundamental a estratégia de apelo às massas por via do seu caráter amplo de recrutamento e afiliações. Uma diferença essencial entre a estrutura tipo Comitê e a estrutura do tipo Secção é que está última transcende aos interesses meramente eleitorais, procurando, concomitantemente a esses interesses, difundir e implantar um processo de educação ou socialização política. Outra diferença importante é que, enquanto a estrutura do tipo Comitê apresenta uma hierarquia elementar honorífica, a estrutura do tipo Secção apresenta uma divisão clara de tarefas entre os membros que fazem parte dessa estrutura.<sup>169</sup>

Duverger sustenta que esse tipo de estrutura de partido foi uma invenção socialista, cujo objetivo maior era o de enquadrar as massas, educá-las e criar, no seu seio, lideranças populares capazes de assumir responsabilidades governamentais. Deve-se salientar, entretanto, que esse tipo de estrutura de partido apresenta uma deficiência bastante significativa, qual seja, o verdadeiro elemento de base do partido é a cúpula da Secção, que se reúne regularmente a fim de assegurar o funcionamento cotidiano da organização.

<sup>168</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos.** Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 53/54

<sup>169</sup> Idem., p. 58.

O terceiro tipo de estrutura de partido identificado por Duverger é denominado de Célula. Tal estrutura, de forma geral, encontra-se organizada em termos de grupos profissionais, por exemplo, células de fábricas, de escritórios, de administração, e é relativamente menor do que a Secção, variando, de acordo com Duverger, entre quinze e vinte e membros.

Pela natureza de sua localização, a Célula desenvolve padrões de autoridade mais fortes do que a Secção. Por exemplo, os problemas de relações de trabalho no âmbito interno das fábricas envolvendo salários e condições de trabalho constituem fatores que estabelecem uma solidariedade muito forte dentro da Célula. Esse tipo de estrutura aplica-se aos partidos operários, que têm na greve sua maior força de pressão e reivindicação. Para Duverger, a Célula é uma invenção comunista, principalmente do Partido Comunista da União Soviética. Os objetivos principais dessa estrutura são a agitação e a propaganda, e, via de regra, são clandestinos nas sociedades ocidentais, o que os leva a colocar preocupações parlamentares e eleitorais num contexto secundário.<sup>170</sup>

A última forma de estrutura de partido identificada por Duverger é a Milícia. Como o próprio nome sugere, essa estrutura organiza-se de forma semelhante à da corporação militar, submetida a uma disciplina máxima, capaz de entrar em combate e luta física. Trata-se de uma corporação civil com características militares. Assim, a hierarquia de estrutura do tipo milícia é piramidal. Essa modalidade de estrutura é fascista na sua origem. Não existe uma preocupação fundamental com estratégias eleitorais ou parlamentares. Sua função principal é a derrubada de um regime democrático e não a sua organização. As táticas eleitorais, quando empregadas, servem ao propósito de tentar apenas legitimar uma determinada situação.<sup>171</sup>

O trabalho de Duverger é interessante, porém, paradoxal, isto porque procura mostrar que existem diferentes tipos de estrutura entre os partidos, entretanto, tem-se a impressão de que todas as estruturas são elitistas e oligárquicas,

<sup>170</sup> DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 64.

<sup>171</sup> Idem., p. 72.

independentemente da ideologia subjacente. As massas, por uma qualquer razão sempre são vistas como apáticas, pouco politizadas e interessadas pelos assuntos públicos, o que leva ao estabelecimento de estruturas que, apesar da tentativa do autor em diferenciá-las, se assemelham substancialmente do ponto de vista de sua sistemática interna.

Acerca da natureza oligárquica da direção do partido, Duverger preleciona.

A direção dos partidos tende naturalmente a assumir uma forma oligárquica. Uma verdadeira “classe de chefes” ali se constitui, uma casta mais ou menos fechada, um “círculo interior” de difícil acesso. Esse fenômeno aplica-se tanto aos chefes aparentes como aos chefes reais, tanto aos dirigentes autocráticos como aos dirigentes democráticos. Teoricamente, a eleição deveria impedir o nascimento de uma oligarquia; de fato, parece antes favorecê-la. As massas são naturalmente conservadoras; apegam-se elas aos seus velhos chefes, desconfiam de novas fisionomias. Nos partidos socialistas, onde o recrutamento dos chefes é mais democrático que alhures, sua renovação é igualmente difícil.<sup>172</sup>

As conclusões de Michels e Duverger são semelhantes no que se refere ao domínio da máquina partidária pelas oligarquias. Ambos acreditam na inviabilidade de assunção desse domínio pelas massas populares, seja pela ausência de interesse no acompanhamento dos assuntos públicos por parte da grande maioria do contingente populacional, seja porque os conhecimentos e habilidades dos líderes partidários transferem poder de comando dos partidos para as oligarquias, ante a impossibilidade de condução desses assuntos pelas massas.

A dominação dos partidos pelas oligarquias representa grande perigo para a democracia. Dominados por pequenos grupos, os partidos poderão propiciar uma influência desmedida aos militantes que os controlam. Esses políticos, por dominarem a máquina partidária, poderão, ao seu bel-prazer e segundo seus interesses, raramente coincidentes com o interesse público, escolher candidatos, predeterminando forçosamente a escolha popular.

<sup>172</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 188.

Para o bom funcionamento do mecanismo partidário, faz-se necessário afastar o perigo da dominação oligárquica. Para tanto, o instrumento das prévias eleitorais, fórmula por meio da qual os filiados deliberam acerca dos assuntos de grande relevância no âmbito interno da agremiação e escolhem previamente os candidatos que devem ser registrados perante a Justiça Eleitoral, representa importante passo para a democratização dos partidos políticos.

Nesse sentido vem a lição de Fávila Ribeiro, ao discorrer sobre as prévias eleitorais.

Sem dúvida alguma a presente fórmula procura fortalecer os partidos, fortalecimento esse que transcorre em arejadas pautas democráticas, apoiando-se nas escolhas previamente feitas pelos filiados dentre os postulantes de seus próprios partidos, encerrando-se o ciclo das inoculações oligárquicas, com favorecimentos a candidatos repelidos nas urnas, contendo ainda os abusos de poder conspurcando o processo eleitoral.<sup>173</sup>

Os partidos são chamados a cumprir na democracia uma função delicada e de grande relevância. Eles são incumbidos de mostrar ao eleitorado quais são as opções políticas possíveis, devendo ainda apontar as pessoas capazes de realizá-las por intermédio de um programa de governo. Esse papel de natureza constitucional, entretanto, muitas vezes deixa de ser cumprido. Em verdade, só podem os partidos cumprir essa missão quando não são dominados pelas oligarquias e quando têm disciplina partidária, não sendo, portanto, passíveis de suborno por interesses escusos.

Os partidos políticos constituem peça fundamental no contexto do regime democrático. A concepção atual de governo democrático é aquela em que todos os cidadãos, desde que em gozo dos seus direitos de nacionalidade e cidadania, participam do processo democrático por meio da representação. A esfera da representação desenvolve-se por meio da própria sociedade, que coloca regras que permitem a um grupo de cidadãos separarem-se dos demais, para se dedicarem exclusivamente às tarefas de representação política da gestão dos interesses da sociedade.

---

<sup>173</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 393.

A representação política, portanto, procura fórmulas satisfatórias de organização do poder. A democracia é hoje, pois, um Estado de partidos, uma vez que é o partido político que, convertendo-se em organização ativa e articulada, possibilita o encaminhamento das preferências político-ideológicas dos diversos segmentos sociais

Assim, a estruturação desse sistema político deu margem ao nascimento dos partidos políticos, que desempenham a importante função de coordenar a vontade popular para a tomada de decisões. No Brasil, todavia, a atividade desenvolvida pelos partidos políticos ainda não atingiu o nível de excelência requerido para o bom desempenho desses importantes misteres. Isto não decorre apenas do problema referente ao aspecto oligárquico da máquina partidária, mas também da ausência de regras mais rígidas no que se refere à fidelidade partidária, assim como da necessidade de melhor regulamentação do financiamento das campanhas eleitorais e do sistema de representação proporcional, aspectos esses que serão analisados nos próximos capítulos deste estudo.

## 4 SISTEMAS PARTIDÁRIOS

### 4.1 Tipologia dos Sistemas Partidários

Jairo Marconi Nicolau ensina que existem três leituras acerca das diversas tipologias dos sistemas partidários e que explicam a existência de determinado número de partidos nas democracias: a ideológica, a sociológica e a institucionalista.

Para esse cientista político brasileiro, na versão ideológica, a principal função dos partidos é expressar diversas opiniões da sociedade, de modo que o número de partidos decorre da diversidade de opiniões relevantes da sociedade. Segundo a interpretação sociológica, os partidos são canalizadores de interesses de determinados segmentos ou classes sociais. Para essa perspectiva, uma sociedade com estrutura socioeconômica complexa, provavelmente, terá mais partidos do que aquelas com menores divisões sociais. Por último, a abordagem institucionalista enfatiza o impacto da estrutura institucional sobre o sistema partidário. Assim, as instituições democráticas (sistema eleitoral, sistema de governo, estrutura de Estado) estabelecem o cenário para a atuação dos partidos políticos.<sup>174</sup>

As primeiras tipologias referentes aos sistemas partidários nos países democráticos basearam-se na distinção entre bipartidarismo e multipartidarismo. Essa distinção encontra-se, por exemplo, na obra clássica de Maurice Duverger sobre os partidos políticos. Segundo ele, as opções políticas comumente

<sup>174</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia:** um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 38.

apresentam-se sob a forma dualista, de forma que o movimento natural das sociedades orienta-se para o bipartidarismo.<sup>175</sup>

O critério numérico, no entanto, é criticado, precisamente na suposição de que a distinção tradicional entre os padrões bipartidários e multipartidários não levou a descobertas relevantes no estudo dessa matéria. Atualmente grande parte dos estudiosos no assunto não utiliza o citado critério, pois seria inadequado.

Em oposição à classificação numérica, Giovanni Sartori propôs comparar os sistemas partidários democráticos segundo dois eixos principais: o número de partidos e o grau de polarização ideológica. Apesar disso, não podemos descartar totalmente a contagem numérica para determinar um sistema partidário, isto porque a variável contábil pode demonstrar as proporções em que o poder político é fragmentado ou não, disperso ou concentrado.

À vista disso, neste estudo, teceremos considerações sobre a classificação adotada por Maurice Duverger e por Giovanni Sartori.

## 4.2 Classificação adotada por Maurice Duverger

Segundo Maurice Duverger, o Estado contemporâneo adota três sistemas principais de partidos: o unipartidarismo, o bipartidarismo e o multipartidarismo.

O unipartidarismo é próprio de regimes totalitários como o fascismo, o nazismo e o comunismo. As ditaduras do século XX, com raras exceções, fizeram do partido único o instrumento máximo da conservação do poder, sufocando o pluralismo político, sem o qual a liberdade se extingue. O partido único é o sustentáculo da ditadura, conforme assinala Duverger. Neste sistema, o partido se confunde com o poder e sua doutrina se torna a idéia do direito oficial.

<sup>175</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p 129.

Duverger ressalta que existe grande correlação entre o regime totalitário e o partido único, assim como entre democracia e pluralismo. Segundo ele, os apologistas do sistema de partido único reconhecem-lhe dupla função: o partido único é, ao mesmo tempo, elite e vínculo, ou seja, a era das massas acarretou o declínio das elites tradicionais e o partido único tem por finalidade forjar elites, criar classe dirigente e formar os chefes políticos aptos à organização do país. Assim, os principais chefes políticos provêm do partido, além do que o próprio partido, como instituição, nunca cessa de controlar todos os órgãos do Estado.<sup>176</sup>

Por outro lado, sobre as inconveniências do sistema de partido único e sua incompatibilidade com o regime democrático, Duverger esclarece.

Os adversários do partido único corrigem essa descrição idealizada. Para eles, o partido constitui a variedade nova de um tipo sociológico muito antigo: a guarda pretoriana que permite a um tirano assentar a sua ditadura. Trata-se mais de criar uma classe privilegiada que de selecionar uma elite; classe privilegiada presa ao regime por favores especiais de que frui: vantagens materiais, monopólio das funções administrativas, liberdade e poderes maiores que os outros cidadãos etc. De fato, a fidelidade ao ditador é o critério de entrada ou da manutenção do partido, muito mais que o valor pessoal ou as aptidões para o comando.<sup>177</sup>

Deveras, não existe nenhum tipo de mérito no mecanismo de organização atinente ao unipartidarismo. Aliás, a própria idéia de partido único, *de per se*, já é contraditória se levarmos em conta a importância e finalidade dos partidos no contexto democrático, vez que a noção de partido único se contrapõe ao ideal democrático que pressupõe alternância do poder.

O sistema unipartidário decorre da implantação de partido único não somente nos regimes fascistas e comunistas, mas também nas ditaduras modernas, como base de apoio para o aparelhamento governamental, vale dizer, o processo revolucionário ou nacionalista termina como o sistema político anterior e o estabelecimento de outro. Nele são recrutados elementos que devem ascender a diferentes posições políticas. Assim sendo, passa o Estado a contar com uma

<sup>176</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p 292.

<sup>177</sup> DUVERGER, op. cit., p 293.

organização monolítica, apoiada em forte esquema disciplinar, exercendo controle sobre os meios educativos e sobre os instrumentos de comunicação de massas.

Duverger salienta, ainda, que se deve distinguir o partido único provisório e do partido único definitivo. Para ele, não há duvidas acerca da natureza antidemocrática do segundo, mas é duvidosa a do primeiro, isto porque um regime que afirmasse, nitidamente, o caráter transitório do partido único, no qual veria, apenas, uma etapa necessária na senda do pluralismo, poderia considerar-se com uma democracia em potencial.<sup>178</sup>

Apesar da observação de Duverger, o sistema de partido único está imerso num contexto totalitário, a fim de que possa ser dirigido do alto para cima. Realiza o partido único a missão de assegurar a manutenção do poder, impedindo a eclosão de divergências as quais devem ser aniquiladas, embora possam existir outros partidos, os quais, no entanto, não interferem de qualquer modo no sistema político.

Nesse sentido, Samuel Huntington.

Num sistema unipartidário, os processos que determinam as políticas governamentais e a liderança política funcionam quase exclusivamente através do esquema de um partido único. Pode haver partidos menores, mas são tão pequenos, que não exercem qualquer influência significativa sobre o que acontece dentro do partido maior.<sup>179</sup>

Por sua vez, o bipartidarismo é o sistema de organização de partidos no qual a disputa pelas preferências do eleitorado é realizada por dois partidos, tendo a corrente majoritária a responsabilidade pelo exercício das políticas governamentais, cabendo ao partido minoritário o exercício do encargo de oposição.

O bipartidarismo é considerado por alguns escritores políticos como o sistema democrático por excelência em matéria de organização partidária. O sistema

<sup>178</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos.** Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p 314.

<sup>179</sup> HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades de Massa em Mudança.** Tradução de Pinheiro de Lemos. São Paulo: Forense Universitária, 1975, p. 476.

bipartidário, porém, não significa literalmente a existência de apenas dois partidos no cenário político. É possível que vários partidos concorram no período eleitoral, no entanto, o sistema tecnicamente se acha de tal forma estruturado que somente dois partidos reúnem de maneira permanente a possibilidade de chegar ao poder.

Nesse sentido, Duverger esclarece que nem sempre é fácil distinguir entre o dualismo e o multipartidarismo, por causa da existência de pequenas agremiações partidárias ao lado dos grandes partidos. Segundo ele, nos Estados Unidos, por exemplo, existem alguns pigmeus atrás dos dois gigantes – democrata e republicano: Partido Trabalhista, Partido Socialista, Partidos dos Lavradores, Partido Proibicionista e Partido Progressista; entretanto, a desproporção evidente entre eles e os grandes partidos tradicionais, bem como o respectivo caráter efêmero e local, permite considerar o sistema norte-americano tipicamente dualista.<sup>180</sup>

Existirá, portanto, um sistema bipartidário sempre que a existência de terceiros partidos não impeça os dois maiores de governarem sozinhos, vale dizer, nesse sistema as coalizões são desnecessárias. Assim, o formato do bipartidarismo deve ser considerado em números de cadeiras, ou seja, de cargos políticos. Por outro lado, caso o mesmo partido permaneça no poder, eleição após eleição, haverá, em verdade, o sistema de partido predominante e não um sistema bipartidário. A alternação no poder é imprescindível para a configuração do bipartidarismo.

O sistema bipartidário possui algo que corresponde a um traço natural da divisão política da sociedade, conforme assinala Duverger. Para ele, nem sempre há um dualismo de partidos, mas quase sempre há um dualismo de tendências, conforme ocorre nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Apesar de tudo, o bipartidarismo parece apresentar um caráter natural. Com isso se quer dizer que as opções políticas se apresentam, comumente sob a forma dualista. Nem sempre há dualismo de partidos, mas quase sempre há dualismo de tendências. Toda política implica escolha entre dois tipos de soluções: as soluções chamadas intermediárias se relacionam umas com as

<sup>180</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p 243.

outras; o que equivale a dizer que o centro não existe em política: pode existir partido do centro, mas não tendência do centro, doutrina do centro.<sup>181</sup>

Outra característica marcante do sistema bipartidário é que ambos os partidos ponham-se de acordo quanto aos fundamentos de organização e direção do Estado, vale dizer, quanto ao regime político em vigor. Disso resulta o alto grau de estabilidade política existente nos países que adotam o sistema bipartidário.

Paulo Bonavides ensina que, no sistema bipartidário cabe ao partido derrotado o encargo de exercer o importante papel de oposição. Segundo esse constitucionalista, o papel oposicionista se acha institucionalizado na Inglaterra pelo “Minister’s of the Crown Act”, de 1937, que manda estipendar a oposição e lhe confere o título de oficial de “Líder da Oposição de Sua Majestade”.<sup>182</sup>

Nos regimes bipartidários, faz-se necessário distinguir a implementação desse sistema como resultante de um processo histórico de acumulação de experiências e a proveniente de imposição, por circunstâncias ou crises políticas. No primeiro caso, ocorre apenas a superioridade de duas organizações, que, por motivos diversos, conquistam a preferência do corpo eleitoral, de sorte que, a períodos incertos, uma delas detém a formação dos governos e dos parlamentos. Significa isso que o partido minoritário controla suficientemente a oposição e possui força eleitoral para constituir a possibilidade de um governo alternativo. É a situação que se verifica na Inglaterra e nos Estados Unidos.

Ao revés, no bipartidarismo imposto, não há confluência espontânea de correntes de opiniões, mas a redução forçada dos agrupamentos políticos, por exigências e circunstâncias que impedem ou dificultam sua formação ou sobrevivência. Foi o que aconteceu no Brasil durante o período militar, com a criação forjada da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

<sup>181</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p 250.

<sup>182</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo, Malheiros, 2000, p. 362.

Assim, se o regime bipartidário funciona sem grave resistência ou contestação na Inglaterra e nos Estados Unidos, por suas singularidades, especialmente pela presença de outras agremiações, o exemplo não pode ser invocado, com relativa facilidade, para reprodução do processo noutros países.

Giovanni Sartori aponta, com argúcia, as condições necessárias para a configuração do bipartidarismo. Primeiramente, que os dois partidos estejam em condições de competir pela maioria absoluta de cadeiras. Em segundo plano, que um dos partidos consiga conquistar uma maioria parlamentar suficiente. Em terceiro plano, que exista possibilidade de alternação no poder. Por último, segundo Sartori, o partido deverá governar sozinho, mas não indefinidamente.<sup>183</sup>

Realmente, as observações de Sartori procedem, isto porque o mérito do sistema bipartidário reside em que o partido vencedor normalmente dispõe da maioria absoluta de votos, o que lhe oferece a vantagem de exercer o poder político sem a necessidade de efetuar coligações.

É um sistema, portanto, que privilegia a vontade da maioria, pois que esta exerce o poder sem necessidade de compartilhá-lo com outrem. A maioria, por não depender de composições com outras organizações políticas, remanesce homogênea e em condições de exercer seguramente o poder, obedecendo, assim, à vontade expressa dos cidadãos.

Até os anos 50, a literatura sobre sistemas partidários enfatizava os méritos do bipartidarismo e as desvantagens do multipartidarismo. Inspirados na experiência partidária inglesa, os defensores do bipartidarismo alegavam a superioridade deste sistema por ele oferecer uma perspectiva de governo unipartidário, uma clara alternância dos partidos no governo e a prevalência de estratégias de competição centrípetas moderadas.<sup>184</sup>

Nem por isso, o sistema bipartidário encontra-se imune às críticas dos observadores políticos. Os defensores do sistema de representação proporcional,

<sup>183</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 214.

<sup>184</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 29.

por exemplo, alegam que o sistema bipartidário produz efeitos supostamente antidemocráticos derivados das fórmulas de representação majoritárias, que excluem as minorias.

Nesse sentido, se a representação fidedigna da vontade popular constitui uma das pilastras do regime democrático, as fórmulas majoritárias que conduzem ao bipartidarismo estão a contrariar, inevitavelmente, este princípio, pois sub-representarão a cada pleito, parcela expressiva da sociedade.

Ainda no que se refere à classificação adotada por Maurice Duverger, o Estado poderá adotar o sistema multipartidário, ou seja, aquele que se caracteriza pela presença de 03 (três) ou mais partidos políticos no contexto da disputa pelo poder num determinado sistema estatal. Caso não haja lastro de representatividade distribuído pelo menos entre 03 (três) partidos, não estará configurado o sistema pluripartidário.

Os adeptos do pluralismo partidário louvam-no como a forma de colher e fazer representar o pensamento de variadas correntes de opinião, emprestando às minorias o peso de uma influência que não existiria no sistema bipartidário ou monopartidário. Ademais, afirma-se que o sistema multipartidário é de cunho profundamente democrático, na medida em que confere autenticidade ao governo, tido por centro de coordenação ou compromisso dos distintos interesses que se movem no mosaico das várias classes da sociedade.

Duverger esclarece que, comumente, se confundem as noções de multipartidarismo e ausência de partidos. Um país em que a opinião se divide em grupos numerosos, porém instáveis, efêmeros, fluidos, consoante o raciocínio desse cientista político, não corresponde à verdadeira noção de multipartidarismo, em verdade, situa-se na pré-história partidária.<sup>185</sup>

<sup>185</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos.** Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p 264.

A dualidade e a multiplicidade de partidos se apresentam com vantagens e inconvenientes. Não são, portanto, fórmulas perfeitas, todavia, parece válido admitir que a pluralidade de partidos, se ordenada, é o sistema que melhor protege as liberdades do cidadão e a estrutura democrática do poder, garantindo, ainda, a representação das opiniões definidas.

Por outro lado, a exagerada multiplicidade de partidos confunde e pulveriza a opinião coletiva, enfraquecendo as agremiações e dificultando, pelos conflitos entre as representações eleitas, a execução dos programas de governo. Nos regimes parlamentares, notadamente, o fenômeno tem significação especial, conforme revelam as crises ministeriais ocorridas na Itália, por exemplo. No sistema parlamentar, no qual a formação de maioria política constitui pilastra essencial para o funcionamento do mecanismo político, o multipartidarismo conduz inevitavelmente aos governos de coalizão ou coligação, sem rumos políticos coerentes, sujeitos a uma instabilidade manifesta. Não obstante, estes governos, por sua natureza, tendem a ser mais sensíveis à opinião pública.<sup>186</sup>

Também no sistema presidencialista, aponta-se como inconveniência do multipartidarismo o enfraquecimento desse sistema, determinando-lhe, não raro, o seu colapso, ante a ausência de governabilidade. Aliás, a fórmula política derivada da confluência do multipartidarismo, presidencialismo e sistema de representação proporcional de listas abertas, tal como adotada no Brasil, é apontada como fator que conduz inevitavelmente a crises de instabilidade política.

Nesse sistema, não necessariamente, mas quase sempre, o partido vitorioso nas eleições não detém a maioria do parlamento. Abre-se, então, um complexo jogo de negociações tendentes a agrupar dois ou mais partidos que venham a possibilitar o exercício do governo.

Num sistema multipartidário, nenhum partido por si mesmo é capaz de formar um governo ou de colocar-se ostensivamente acima de seus rivais. Alguns partidos são maiores do que outros, mas a formação de um governo

<sup>186</sup> RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos Políticos no Brasil: Doutrina e Legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.80.

exige uma coligação de vários partidos. É concebível que várias coligações possam ser base de um governo.<sup>187</sup>

No Brasil, embora o sistema partidário se caracterize por extrema fragmentação, vale dizer, pela presença de um número elevado de partidos políticos, a taxa de aprovação das matérias introduzidas pelo Executivo mostra-se bastante elevada; ademais, contou com apoio político estruturado em linhas partidárias.

Apesar das críticas, remanesce o elogio que se tem feito ao pluralismo partidário, que constitui a melhor forma de colher e fazer representar o pensamento de variadas correntes de opinião, dando, assim, ares plenamente democráticos ao regime político.

#### **4.3 As Três Leis Sociológicas de Duverger**

Dentre as verdades da Ciência Política, talvez nenhuma esteja mais bem comprovada do que a influência dos sistemas eleitorais sobre o número e o relacionamento entre os partidos, ou seja, sobre o sistema de partidos.

Em 1945, numa conferência na Universidade de Bordeaux, publicada em 1946 sob o título de *Les partis politiques*, Maurice Duverger expôs pela primeira vez os resultados de sua investigação comparada acerca do impacto de cada uma das três variedades de sistemas eleitorais (o sistema proporcional, o majoritário simples e o majoritário de dois turnos) sobre o número, a estrutura e a natureza dos partidos políticos, assim como sobre o padrão de relacionamento entre eles, resumindo aqueles resultados numa tríplice lei sociológica, segundo o qual cada um daqueles sistemas conduz a um sistema particular e específico de partidos. Posteriormente, nos idos de 1950, no clássico relatório que apresentou ao Congresso da *International Political Science Association*, recuou cautelosamente diante de

---

<sup>187</sup> HUNTINGTON, Samuel. *A Ordem Política nas Sociedades de Massa em Mudança*. Tradução de Pinheiro de Lemos. São Paulo: Forense Universitária, 1975, p. 427.

algumas críticas, substituindo o termo “conduz” pela expressão “tende a conduzir”.

188

Duverger, portanto, procedendo a uma síntese de suas investigações anteriores, chega à formulação de três leis que relacionam os sistemas eleitorais aos sistemas partidários: o escrutínio majoritário de único turno ao dualismo de partidos; a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes; o escrutínio majoritário de dois turnos a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis e independentes.

A primeira lei de Duverger relaciona o sistema de escrutínio majoritário de único turno ao dualismo de partidos.

O papel desses fatores nacionais é, decerto, muito importante; mas não se deve, em proveito deles, minimizar, como se faz com excessiva freqüência, a influência de um fator geral de ordem técnica: o sistema eleitoral. Pode-se esquematizá-la na fórmula seguinte: o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo de partidos. De todos os esquemas que se definiram neste livro, este último, é sem dúvida, o que mais se aproxima da verdadeira lei sociológica.<sup>189</sup>

O autor credita a propensão do sistema de maioria simples a reduzir o número de partidos a dois efeitos derivados desse sistema: o primeiro, de natureza mecânica, e o segundo, de caráter psicológico. Por efeito mecânico do sistema distrital, Duverger refere-se à tendência desse sistema de apenas em excesso os terceiros partidos, isto porque o vencido sempre se acha sub-representado em relação ao vencedor, sendo que, na hipótese de existência de um terceiro ou quarto partido, a sub-representação desses últimos é ainda mais acentuada. Dessa maneira, o sistema de maioria simples ergue uma barreira limitando a competição política entre dois partidos.<sup>190</sup>

<sup>188</sup> TAVARES, José Antonio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 237.

<sup>189</sup> DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p 253.

<sup>190</sup> Idem., p 260.

O efeito psicológico do sistema distrital, por seu turno, encontra-se intimamente associado ao fenômeno mecânico. Consiste na percepção, por parte do eleitor, confirmada pela experiência, de que seu voto se perderá caso continue votando em terceiros partidos. Nessa situação, o eleitor na condição de ator racional, passa a destinar o seu voto para algum dos candidatos com chances de vitória, o que instaura um padrão de competição entre dois partidos.<sup>191</sup>

De outro modo, o sistema majoritário de dois turnos induz à formatação do multipartidarismo. Tal ocorre porque, não obtida a vitória no primeiro turno por algum dos candidatos, realiza-se um segundo turno, do qual somente participam os candidatos mais votados. Os derrotados, contudo, passam a efetuar coligações em que os partidos menos votados são levados a apoiar um dos dois mais sufragados, segundo as afinidades políticas que nutram.

Assim, diferentemente do que ocorre no sistema de maioria simples, verifica-se a possibilidade de permanência dos pequenos partidos no cenário político, eis que, mesmo minoritários no primeiro turno, os pequenos partidos se veriam aptos, senão a obter a maioria das preferências no segundo turno, ao menos a ocupar um lugar de destaque em coalizões no segundo turno.

Por último, Duverger ressalta que o sistema de representação proporcional tende ao multipartidarismo. Isso ocorre porque as fórmulas proporcionais, por sua própria definição, deixam de produzir o efeito da sub-representação.

Com efeito, o sistema de representação proporcional, em qualquer das suas variantes, parte da premissa de que uma assembléia representativa deve ser o espelho que reflete todos os interesses da sociedade. Para tanto, esse sistema busca dar espaço à representação das minorias, considerando que as eleições devem ser meio de expressão da vontade dos mais diversos grupos sociais.

<sup>191</sup> DUVERGER op. cit., p 260.

Duverger afirma que o primeiro efeito da representação proporcional é sustar qualquer evolução para o dualismo de partidos. Nesse sistema, nada leva os partidos de tendências vizinhas à fusão, pois a divisão não lhes causa prejuízos, ou pouco lhes causa. Para ele nada obsta a cisão dentro dos partidos, já que a representação global das duas frações separadas não será reduzida, mecanicamente, em virtude do sufrágio.<sup>192</sup>

#### 4.4 Classificação adotada por Giovanni Sartori

O cientista político Giovanni Sartori considera insuficiente o critério numérico, ante a ausência de regras de contagem no estudo desse tipo de classificação.

Em suma, a questão real não é se o número de partidos é importante – ele é – mas se o critério numérico de classificação nos permite deitar mão sobre o que realmente importa. Até agora, a resposta é, claramente, não. E a razão preliminar é igualmente clara: nenhum sistema contábil pode operar sem regras de contagem. Se recorrermos à contagem, devemos saber como contar. Mas somos incapazes até mesmo de decidir quando um é quando dois é dois – se um sistema é ou não bipartidário. Com isso, damos um pulo para o infinito, isto é, abrimos mão totalmente da contagem. Tendo sido incapazes de determinar quando dois é dois, cobrimos todos o resto, exaustos, dizendo apenas mais-de-dois. Não é de espantar, portanto, que a abordagem pelo número de partidos leve à frustração.<sup>193</sup>

Em razão dessa debilidade atinente ao critério numérico, Giovanni Sartori propôs uma tipologia dos sistemas partidários tendo como parâmetro simultaneamente a relevância da posição ideológica dos partidos. Esse autor de renomeada internacional estabeleceu duas regras para considerar um partido relevante, vale dizer, capaz de determinar a natureza do sistema partidário.

De acordo com a primeira regra (potencial de coalizão), um partido menor pode ser excluído como irrelevante sempre que continua, no decorrer do tempo, sendo supérfluo, no sentido de não ser nunca necessário ou integrado em qualquer coalizão majoritária possível. *Contrario sensu*, um partido deve ser considerado

<sup>192</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p 283.

<sup>193</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p 144/145.

relevante quando tem condições de determinar ao longo do tempo pelo menos uma possível maioria parlamentar. A segunda regra (potencial de chantagem) é necessária para a contagem dos partidos anti-sistema: um partido tem condições de relevância sempre que sua experiência, ou aparência, reflete a tática da competição partidária e particularmente quando modifica o rumo da competição, vale dizer, o partido é relevante quando altera a direção da competição dos partidos orientados para o governo.<sup>194</sup>

Para Sartori, mais importante do que contar é saber como contar. Assim, para o correto estudo dessa matéria é necessário saber qual é a força que torna um partido relevante no cenário político e qual a fraqueza que o torna irrelevante. É bem verdade não ser possível mensurar tais aspectos milimetricamente, embora alguns sistemas políticos estabeleçam cláusulas de barreira ao nível de 5% (cinco por cento), por exemplo. Nos países que adotam o mecanismo da cláusula de barreira, o partido político que não obtiver do eleitorado o apoio no percentual exigido pela legislação permanece sem representação nas casas legislativas.

Pois bem, quando Sartori fala em força de um partido, ela é em primeiro lugar a sua força eleitoral, evidenciada pelo número de cadeiras que conseguir ocupar no parlamento. Outro critério importante é atinente à indagação acerca do potencial de governo, ou seja, o potencial de coalizão, o quanto uma agremiação pode ser necessária para uma coalizão. Segundo Sartori, o partido pode ser forte, mas não possuir esse potencial de coalizão. Tal coalizão refere-se às ideologias coerentes e permissíveis para que esta ocorra.

Relativamente à fragmentação, poucos partidos denotam baixa fragmentação, enquanto que a existência de muitas agremiações indica alta fragmentação. Esclarece Sartori que há também partidos secundários, que só podem existir como subordinados. É a esta altura que a variável de partidos se torna secundária e a variável ideológica adquire precedência.

---

<sup>194</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 147.

No seu estudo sobre os sistemas partidários, Sartori alega que os sistemas possuem a seguinte classificação: partido único, partido hegemonic, partido predominante, dois partidos, pluralismo moderado, pluralismo polarizado e sistema de partidos atomizados.

Categoria de sistema partidário proposta por Giovanni Sartori, essa classificação é dividida em quatro tipos principais e um tipo residual para os sistemas que não se enquadram nesses tipos.

Como se vê, a primeira distinção estabelecida por Sartori em relação à tradicional classificação tríplice é referente ao sistema unipartidário, que o autor decompõe em três categorias, a saber, partido único, partido hegemonic e partido predominante, permitindo com isso a reclassificação de várias categorias definidas erroneamente como unipartidárias.

Para Sartori, o critério pelo qual um partido é declarado dominante raramente é operacionalizado, mas a idéia é bastante clara, ou seja, sempre que encontrarmos num cenário político um partido que supera de longe todos os outros, esse partido é dominante. Significa isso que outros partidos, além do principal, não só têm permissão para existir como realmente existem como competidores legítimos.<sup>195</sup>

O partido hegemonic, por sua vez, não permite uma competição formal ou de fato pelo poder. Nesse caso, outros partidos podem existir, mas como agremiações de segunda classe, como partidos tolerados, pois não possuem autorização para competir com o partido hegemonic em bases iguais.<sup>196</sup>

Quanto ao tradicional grupo multipartidário, Sartori o decompõe, alegando que o tratamento conjunto dos sistemas de mais de dois partidos demonstra clara pobreza das regras de contagem. Para ele, a solução consiste em fazer com que as formações políticas segmentadas sejam testadas pela variável ideologia. Assim, se forem fragmentadas, mas não polarizadas, serão atribuídas ao tipo do pluralismo moderado (multipartidarismo de baixa polarização ideológica). Se forem

<sup>195</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 221.

<sup>196</sup> SARTORI, op. cit., p. 259.

fragmentadas e polarizadas, pertencem claramente ao tipo de pluralismo polarizado (multipartidarismo de alta polarização ideológica).<sup>197</sup>

Em relação à categoria de padrão atomizado, segundo Sartori, essa classificação tem caráter residual para indicar o ponto em que já não precisamos de uma contagem precisa, ou seja, nesse caso, não se faz necessário um limite além do qual o número de partido faça diferença, haja vista a ausência de consolidação estrutural do sistema político.<sup>198</sup>

Sem embargo da evolução propiciada por Sartori no que se refere à tipologia dos sistemas partidários, existem críticas aos seus estudos. Scott Mainwaring alega que o estudo de Sartori deixou de levar em conta as diferenças atinentes ao nível de institucionalização dos sistemas de cada país. Para ele, tratar todos os sistemas multipartidários como uma categoria indiferenciada foi um erro, quando, na verdade, existem marcantes diferenças no grau de institucionalização. O autor exemplifica alegando que Brasil e Suécia possuem sistemas políticos multipartidários, mas a Suécia possui um sistema muito mais institucionalizado do que o brasileiro.<sup>199</sup>

Nesse sentido, Mainwaring assevera a importância do nível de institucionalização para o estudo dos sistemas partidários.

São significativas as diferenças entre as democracias que possuem sistemas partidários fluidos e aquelas em que os partidos são mais institucionalizados. Nesse último caso, os sistemas partidários estruturam bem o processo político. Nos casos de maior fluidez, os partidos são atores importantes em certos aspectos, mas não têm o mesmo efeito estruturador. Avaliar ou comparar os sistemas partidários das democracias contemporâneas sem fazer referência ao seu nível de institucionalização é omitir um aspecto tão importante quanto o número de partidos.<sup>200</sup>

Pensamos que assiste razão ao citado autor. Não significa isso, no entanto, que os critérios da distância ideológica e da força eleitoral sejam irrelevantes na

<sup>197</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 151.

<sup>198</sup> SARTORI, op. cit., p. 150.

<sup>199</sup> MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001 p. 54.

<sup>200</sup> Idem., p. 54.

comparação e análise dos sistemas partidários. Em verdade, para comparar e classificar os sistemas partidários, é preciso levar em conta, além das duas dimensões citadas há pouco e propostas por Sartori, o nível de institucionalização, mormente em sistemas que não fazem parte de democracias consolidadas.

#### 4.5 O Sistema Partidário Brasileiro

As circunstâncias que cercaram a criação do sistema partidário brasileiro recente são bastante conhecidas. Suas origens encontram-se claramente vinculadas ao fim do período autoritário e ao processo de construção da democracia representativa. Durante esse processo, foi definido o arranjo político-institucional por ocasião da Constituinte, mantendo-se o sistema federativo, a forma presidencial e bicameral de nosso sistema político, confirmada pelo plebiscito de 1993.

Por outro lado, mantiveram-se as premissas gerais do sistema eleitoral, por meio do princípio proporcional e da lista aberta para eleições dos legislativos municipais, estaduais e federal, aliado ao princípio majoritário para as disputas atinentes aos cargos do Executivo e do Senado.

Do ponto de vista do corpo eleitoral, o sistema político ampliou consideravelmente a cidadania eleitoral com a extensão do voto aos analfabetos e a redução para 16 anos do limite de idade para o direito ao voto.

O recente período democrático no Brasil é largamente avaliado como o resultado da estrutura institucional. Neste sentido, alguns analistas políticos afirmam que na organização do sistema partidário brasileiro se encontra um dos mais sérios impedimentos para o funcionamento de uma democracia estável. Assim, a combinação de partidos baixamente institucionalizados, representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo está na base desse problema político.

A relação entre o Presidente da República e o Congresso Nacional é apontada como um dos mais graves problemas institucionais atuais. Argumenta-se

que a combinação de um sistema de governo presidencialista e de um sistema partidário fragmentado seria paralisante.<sup>200</sup>

Releva considerar, contudo, a natureza dos argumentos pouco otimistas. Em primeiro lugar, o diagnóstico de difícil convivência. Sua fundamentação repousa no seguinte encadeamento causal: o sistema proporcional gera multipartidarismo. Multipartidarismo significa baixa probabilidade de que apenas um partido conquiste 50% mais um das cadeiras parlamentares, e isto, por sua vez, aumenta as chances de que presidentes sejam eleitos sem base parlamentar majoritária. Por isso, o governo teria mais dificuldade em obter apoio legislativo do que seria o caso em regimes parlamentaristas, nos quais o governo deriva diretamente de uma maioria parlamentar; ou em regimes presidencialistas com voto distrital de pluralidade, cuja consequência mais imediata é a conformação de um sistema bipartidário.<sup>201</sup>

Por outro lado, embora no Brasil o sistema partidário se caracterize por extrema fragmentação, vale dizer, pela presença de um número elevado de partidos políticos, estudos revelam que a taxa de aprovação das matérias introduzidas pelo Executivo mostra-se bastante elevada, e que, ademais, contou com apoio político estruturado em linhas partidárias, embora tal apoio tenha sido alcançado, em grande parte, por intermédio do poder de patronagem do Executivo, ou seja, mediante a distribuição de cargos públicos e favores políticos.<sup>202</sup>

Ademais disso, outros analistas demonstram que a preocupação com a proliferação excessiva de partidos não tem fundamento, isto porque a própria regra de cálculo eleitoral do quociente eleitoral partidário e o modo de distribuição das sobras já funcionam como cláusulas de exclusão dos partidos menos votados.<sup>203</sup>

Para nós, a vulnerabilidade do mecanismo partidário no Brasil não reside de modo fundamental na fragmentação partidária, ou seja, no número excessivo de partidos políticos. Em nosso País, o problema maior reside na ausência de coesão interna das agremiações, aliada à carência de regras mais rígidas de fidelidade partidária. Outros fatores – como a inexistência do financiamento público de

<sup>200</sup> SANTOS, Fabiano Guilherme dos. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira.** In: Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n.º 03, 1997, p. 468.

<sup>202</sup> LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 102.

<sup>203</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia:** um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 104.

campanhas eleitorais e algumas normas da legislação eleitoral – também enfraquecem a atuação dos partidos em nosso ordenamento jurídico.

Nesse contexto atinente ao estudo do sistema partidário brasileiro, é interessante ressaltar a distinção entre partidos eleitorais e partidos parlamentares. Partidos eleitorais são aqueles que apresentam candidatos em eleições. Já os partidos parlamentares são aqueles que conseguem obter representação no parlamento.<sup>204</sup>

Em 2002, 30 (trinta) partidos disputaram as eleições parlamentares. Destes, quatro obtiveram 10% ou mais dos votos, vale dizer, Partido dos Trabalhadores (18,4%), Partido da Social Democracia Brasileira (14,3 %), Partido do Movimento Democrático Brasileiro e Partido da Frente Liberal (ambos com 13,4%). Significa isso que os quatro maiores partidos brasileiros saíram das urnas com 62,3% da representação parlamentar. Outros três partidos obtiveram entre cinco e dez por cento dos votos. Foi o caso do Partido Progressista (7,8%), do Partido Socialista Brasileiro (5,3%) e do Partido Democrático Trabalhista (5,1%).<sup>205</sup>

Tais dados são indicativos de que as Leis de Duverger mantêm seu peso no caso brasileiro, isto é, a fórmula de representação proporcional tende a conduzir o sistema partidário para o multipartidarismo.

<sup>204</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. op. cit., p. 30.

<sup>205</sup> BRAGA, Maria do Socorro. **Sistema Eleitoral e Sistemas Partidários em perspectiva comparada:** Especificidades e Similaridades. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, 4. Rio de Janeiro. Disponível em: <www. ciênciapolitica. org. br> Acesso em: 26.08.2004.

estabelecendo que o seu estatuto deve ser aprovado por um Conselho de disciplina partidária, que é vedado aos partidos proibidos, e que só pode ser aprovado se houver mais de 100 filiados.

## 5 OS PARTIDOS POLÍTICOS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Sobre a criação, alteração e extinção de partidos políticos, a Constituição Federal de 1988 estabelece:

### 5.1 A Nova Roupagem dos Partidos Políticos no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A Constituição Federal de 1988 regulamentou os partidos políticos como instrumentos indispensáveis para a preservação do Estado Democrático de Direito, asseverando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional, vale dizer, proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Tal disciplina encontra-se no artigo 17 da Carta Magna, dentro de um capítulo próprio, do Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.<sup>206</sup>

Pela norma ora em vigor, a criação, alteração e extinção de um partido político é decisão *interna corporis*, tomada com inteira liberdade pelos próprios órgãos, exigindo-se apenas respeito e obediência aos princípios fundamentais do sistema partidário inscritos na Constituição.

<sup>206</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardados a Soberania Nacional, o regime democrático, o Pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I – Caráter nacional; II – Proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a estes; III – Prestação de contas à Justiça Eleitoral; Funcionamento Parlamentar de acordo com a lei. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 33.<sup>a</sup> ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

A Carta Magna assegura ainda aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias, sendo ainda vedado aos partidos a organização paramilitar. Além disso, as agremiações partidárias, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral e terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, tudo na forma da lei.

Assim, organizados, agora, como pessoa jurídica de direito privado, os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, ficando, porém, sua atividade, a ser exercida de acordo com a legislação, sob a supervisão da Justiça Eleitoral, no que concerne à sua participação no processo eleitoral e parlamentar, bem como ao uso do dinheiro para a realização de suas atividades, com a obrigação, outrossim, de prestar contas ao órgão competente do Poder Judiciário Eleitoral.

No que se refere à personalidade jurídica dos partidos políticos, segundo José Afonso da Silva, a Carta Política de 1988 atendeu aos reclamos do pensamento jurídico nacional, que pugnava pelo enquadramento formal dessas entidades como pessoa jurídica de direito privado. Para esse constitucionalista, se os partidos adquirem personalidade na forma da lei civil é porque são pessoas de direito privado, devendo, pois, registrar-se no Cartório de Registro de Títulos e Documentos. Depois disso é que seus estatutos serão levados a registro no Tribunal Superior Eleitoral, ficando, pois, superado o disposto no artigo 2º da Lei 5.682/71, que lhes reconhecia a natureza jurídica de pessoa jurídica de direito público interno.<sup>207</sup>

Demais disso, têm os partidos o dever de resguardar e proteger, em suas atividades, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Desse modo, os seus programas não poderão estabelecer metas que

---

<sup>207</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editora, 2003, p. 348.

contrariem os preceitos democráticos estabelecidos na Carta Magna, como, por exemplo, mudança do regime de governo.

Os partidos políticos prestam contas à Justiça Eleitoral, numa clara relativização da autonomia partidária, cedendo espaço ao controle jurisdicional das contas das entidades em apreço.

## 5.2 Princípios Constitucionais de Organização Partidária

Etimologicamente, o termo “princípio” encerra a idéia de começo, origem, base. Em linguagem leiga é, de fato, ponto de início ou alicerce de um processo qualquer. Por igual modo, em qualquer ciência, princípio é o começo, o que pressupõe a idéia de um patamar privilegiado que torna mais inteligível a demonstração de algo.

O Direito, por sua vez, não é mero somatório de regras avulsas, produto de atos de vontade, ou mera concatenação de formulas verbais articuladas entre si. A ciência jurídica implica coerência, projetando-se num sistema de normas, e esse ordenamento traduz-se em princípios.

O professor catedrático da Universidade de Lisboa Jorge Miranda esclarece a função dos princípios no ordenamento jurídico.

A função ordenadora dos princípios revela-se particularmente nítida e forte em momentos revolucionários, quando é nos princípios – nos quais se traduz uma nova idéia de direito – e não nos poucos e precários preceitos escritos, que assenta directamente a vida jurídico-política do país. Mas não menos sensível se apresenta em épocas de normalidade e estabilidade institucional. Eles exercem uma acção imediata enquanto directamente aplicáveis ou directamente capazes de conformarem as relações político-constitucionais. E exercem também uma ação mediata tanto num plano integrativo e construtivo como num plano essencialmente prospectivo. A acção mediata dos princípios consiste, em primeiro lugar, em funcionarem como critérios de interpretação e de integração, pois são eles que dão a coerência geral do sistema. Servem, depois, os princípios de elementos de construção e qualificação: os conceitos

básicos de estruturação do sistema constitucional aparecem estreitamente conexos com os princípios ou através da prescrição de princípios.<sup>208</sup>

Entendemos que os princípios exercem, outrossim, uma função prospectiva, dinamizadora, transformadora e integradora, isto, em razão de seu maior grau de generalidade e indeterminação, além da força expansiva que possuem, vez que se acham desprovidos de preceitos.

O professor Raimundo Bezerra Falcão, ao discorrer sobre a interpretação integradora, ensina que se trata de interpretação que convida o aplicador do direito a libertar-se da estrita e direta relação norma-fato, de modo a melhor vislumbrar todos os fatores a serem levados em conta.

Interpretação integradora é a que leva em conta dois aspectos: plenitude lógica e plenitude axiológica, forcejando na constante descoberta desta para qualificar aquela com a verdadeira justiça. É a interpretação viva e completa. Viva, porque atuante na plenificação. Completa, porque não só ajustamento de peças normativas, mas também qualificação valorativa. Desperta o intérprete para os envolvimentos funcionais da parte — inclusive ele, como parte que também é — dentro do sistema. Alerta-o, de igual modo, para as responsabilidades da parte perante o sistema, assim como em relação às repercussões mútuas dos sistemas entre si, compreendidos, é óbvio, quando falamos em sistemas, também os subsistemas. Convida o intérprete a sair da estrita e direta relação norma-fato, vista isoladamente, e partir para um alargamento da percepção e da sensibilidade, melhor desfraldando o leque de fatores e alternativas a serem considerados na interpretação.<sup>209</sup>

Ainda no que concerne aos princípios, hodiernamente não mais se acha em discussão no meio jurídico se os princípios são normas ou não. Os princípios não se contrapõem às normas. Como bem ressalva Germana de Oliveira Moraes, após a superação do antagonismo jusnaturalismo *versus* positivismo, é reconhecida a normatividade dos princípios.

Com o pós-positivismo, dominante no constitucionalismo deste final de século XX, reconhece-se além da normatividade dos princípios, a hegemonia normativa dos princípios em relação às regras. Deve-se sobretudo à teoria de Ronald Dworkin, jurista de Harvard, nos Estados Unidos, e ao jurista alemão

<sup>208</sup> MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 434.

<sup>209</sup> FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Hermenêutica**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 225.

Robert Alexy, o reconhecimento da normatividade dos princípios, e mais do que isso, o tratamento dos princípios gerais como Direito.<sup>210</sup>

Discorrendo sobre os princípios, Robert Alexy, ao depois de reconhecê-los como normas jurídicas, afirma que os princípios atuam como mandatos de otimização, que podem ser cumpridos em diferentes graus e de acordo com as possibilidades reais e jurídicas do ordenamento.

El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos.<sup>211</sup>

Feitas essas considerações acerca da moderna compreensão do Direito por meio dos princípios, no que tange à organização dos partidos políticos, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17, estabelece as diretrizes a que devem estar subordinadas nossas agremiações partidárias.

### *5.2.1 Princípio da Liberdade de Organização Partidária*

O primeiro postulado insculpido pela Carta Magna acerca dos partidos é o Princípio da Liberdade de Organização Partidária, isto porque a Constituição Federal declara, no *caput* do artigo 17, ser livre “a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os princípios fundamentais da pessoa humana”. Houve um consenso nos trabalhos da Constituinte de que a nova Constituição não deveria delimitar a existência de um número mínimo de partidos, tampouco estabelecer condições para sua criação.

<sup>210</sup> MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdiccional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999, p. 20.

<sup>211</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de Los Derechos Fundamentales**. Traducción (Versión castellana) de Ernesto Garzón Valdés. 3. ed. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 86.

Tal princípio encontra-se, outrossim, prescrito no artigo 2º, da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, vale dizer, Lei Orgânica dos Partidos Políticos.<sup>212</sup>

Como se depreende da inteligência do dispositivo, contudo, o Princípio da Liberdade de Organização Partidária não possui caráter absoluto, de tal monta que sua aplicação deve estar em consonância com a existência de outros princípios, como a Soberania Nacional, o Regime Democrático, o Pluripartidarismo e os Direitos Fundamentais da Pessoa Humana. Desta forma, caso algum partido pregasse em seus programas a implantação do sistema de partido único em nosso ordenamento jurídico, por exemplo, tal circunstância poderia ensejar a cassação do registro dessa agremiação.

Lenio Luiz Streck ressalta que a Constituição Federal de 1988 adotou, no que concerne à organização dos partidos, uma concepção minimalista, permitindo uma ampla liberdade de organização, ou seja, não existe um controle quantitativo (embora possível fazê-lo por lei ordinária), mas um controle qualitativo atinente à necessidade de respeito ao Estado Constitucional Democrático.<sup>213</sup>

O denominado controle quantitativo, também chamado controle formal ou instrumental, consiste no estabelecimento dos requisitos formais que devem reunir as agremiações para serem reconhecidas, tais como número mínimo de filiados, inscrição num registro especial, apoio mínimo de eleitores e outros. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos, por exemplo, exige, quando do registro do partido no Tribunal Superior Eleitoral, o apoio básico de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos

<sup>212</sup> É livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. BRASIL. **Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Código Eleitoral, legislação correlata e súmulas do Tribunal Superior Eleitoral. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

<sup>213</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado.** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 178.

votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos brancos e nulos, distribuídos por um terço dos estados da Federação.<sup>214</sup>

Já o controle qualitativo encontra-se expressamente consagrado na própria Constituição Federal em função do regime democrático. Assim, fica proibido aos partidos adotar uma determinada orientação ideológica contrária às prescrições fundamentais previstas na Carta Magna.

Nesse sentido, vem a lição do professor José Afonso da Silva:

Assim, unicamente alcançarão o reconhecimento de partidos aquelas agrupações que afinem fervorosamente sua homogeneidade ideológica com o sistema imperante, quer dizer, com as pautas dominantes do regime político vigente, de tal modo que resulta inconcebível – para este critério – que sejam admitidos partidos de tendência autoritária ou monocrática num Estado que garanta o pluralismo.<sup>215</sup>

### *5.2.2 Princípio da Soberania Nacional*

Outro princípio fundamental que deve nortear o programa do partido político é o respeito à soberania nacional. Tecnicamente, soberania nacional é o conjunto de atribuições do Estado politicamente organizado.

Soberania é o poder exclusivo e absoluto do Estado (nação) de organizar-se e dirigir-se de acordo com a sua vontade incoercível e incontrastável sancionada pela força. É o poder de auto-determinação. A soberania nacional, nos estados democráticos, emana do povo e em seu nome é exercido. Como poder de

<sup>214</sup> Art. 7.º...

§ 1.º Só é admitido o registro do estatuto do partido que tenha caráter nacional, considerando-se tal aquele que comprove o apoio mínimo de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais do Estado, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles. BRASIL. **Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Código Eleitoral, legislação correlata e súmulas do Tribunal Superior Eleitoral. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>215</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2003, p. 381.

Governo pertence à nação e só encontra limites na determinação do próprio Estado.<sup>216</sup>

A soberania não se restringe, portanto, ao poder coercitivo e à independência do Estado. Compreende um complexo de princípios voltados à convivência pacífica dos povos, à garantia das liberdades e à prevalência dos direitos humanos, à defesa da paz e solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, à concessão de asilo político.

Os partidos políticos devem respeitar os fundamentos da soberania, que incluem os interesses dos cidadãos, os direitos humanos, a paz, a liberdade, a justiça social, a igualdade, a diversidade cultural, a sustentabilidade ambiental, a participação popular e a transparéncia governamental.

Nesta senda, os partidos políticos não podem estabelecer nos seus programas quaisquer diretrizes implícita ou expressamente contrárias aos valores ora mencionados, sob pena de afronta ao princípio em comento.

### 5.2.3 Princípio do Respeito ao Regime Democrático

No Capítulo III do presente estudo, fizemos menção ao conceito de democracia, inclusive ressaltando que se trata de um processo histórico e dinâmico por excelência.

Pois bem, a Constituição Federal estabeleceu que o respeito ao regime democrático é mais um dos princípios aos quais os partidos políticos se encontram vinculados.

É importante lembrar que a democracia é um sistema de governo que visa ao bem comum da sociedade.

No regime democrático, prevalece o postulado da soberania popular, vale dizer, as decisões são tomadas pela maioria, preservados os direitos das minorias. Todos, portanto, têm direitos e oportunidades iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Os representantes do povo, por sua vez, são aqueles cidadãos que, vinculados aos partidos políticos, elegem-se para pôr em prática as ações governamentais de interesse popular.

O respeito ao regime democrático é fundamental para o funcionamento da sociedade.

Na moderna democracia representativa, a vontade popular e a do Estado apresentam-se intermediadas não somente pelos partidos políticos, que, por definição

<sup>216</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1993, p. 80.

têm o propósito de serem instrumentos através dos quais o povo decide o meio de orientação política do governo, mas por toda uma série de entidades que, sem se declararem de fins políticos, mas sim restritas à promoção de seus interesses, sem dúvida, interferem, quer na vida dos partidos, quer na vida do Estado.

Os ideais de liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana, reprimidos durante séculos, emergiram com o Estado de Direito moderno, concebendo governos democráticos e distribuindo as funções do poder entre diversos detentores.

#### *5.2.4 Princípio do Pluripartidarismo*

O pluripartidarismo, em oposição aos sistemas unipartidário e bipartidário, revela-se como elemento essencial ao regime democrático e à acomodação das várias tendências políticas dominantes em determinada época do cenário político nacional.

Num regime democrático como o nosso, com predominância de varias correntes de opinião partidárias, a acomodação dessas tendências em organizações ou agremiações de três ou mais partidos atende ao requisito do pluripartidarismo estabelecido no artigo 17 da Constituição.

Nem poderia mesmo a Carta Magna restringir o número de partidos, isto porque constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, V) o pluralismo político, de modo que seria um grande contra-senso qualquer limitação expressa à existência de partidos políticos contida no próprio corpo da Constituição. Evidentemente, isto não significa que a legislação ordinária não possa estabelecer requisitos para o registro e funcionamento dos partidos políticos.

Ressaltando a importância do pluralismo político, o professor italiano Umberto Cerroni assevera:

O pluralismo é uma necessidade orgânica para a fundação de uma sociedade diversa e de um Estado diverso, que se queiram desenvolver com base na liberdade política. O confronto entre vários partidos é, na verdade, a garantia de que os ritmos do processo de integração entre democracia direta e democracia representativa serão ritmos calibrados pela avaliação simulada de todas as razões, inclusive das razões de tradição liberal, referidas todas ao consenso e à soberania popular.<sup>217</sup>

No Capítulo IV do presente estudo, foram tecidas maiores considerações sobre as características do pluripartidarismo.

### **5.2.5 Princípio do Caráter Nacional**

De acordo com a Carta Magna de 1988, a existência de partidos políticos ficou condicionada a fatores como a necessidade do caráter nacional das agremiações. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos também exige a organização dos partidos em caráter nacional.<sup>218</sup>

Não obstante o partido político se constitua de uma parcela do povo, representada por pessoas unidas por um ideal político, isto não significa que a atuação partidária se restrinja a uma determinada área territorial do País, ou seja, a uma determinada região apenas.<sup>219</sup>

Pode-se argumentar que a implantação de partidos estaduais no Brasil seria plenamente válida, uma vez que se atenderiam aos interesses mais específicos, entretanto, o receio da formação das oligarquias regionais, a exemplo do que aconteceu no período da República Velha, fez com que fosse aprovada a proposta de necessidade do caráter nacional.

<sup>217</sup> CERRONI, Umberto. **Teoria do partido político**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Silvia Anette Kneip. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1982, p. 72.

<sup>218</sup> Art. 5.º A ação do partido tem caráter nacional e é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros. BRASIL. **Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Código Eleitoral, legislação correlata e súmulas do Tribunal Superior Eleitoral. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

<sup>219</sup> BISPO SOBRINHO, José. **Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos**. Brasília/DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996, p. 28.

Historicamente, até os idos de 1945, os partidos políticos eram organizações de caráter regional. A partir de então e até 1965, predominaram três grandes partidos de âmbito nacional (Partido Social Democrático, União Democrática Nacional e Partido Trabalhista Brasileiro), ao lado das pequenas agremiações de caráter regional.

Em fevereiro de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral emitiu a Resolução n.<sup>º</sup> 20.993, determinando que os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleições de governador de estado, senador, deputado federal e estadual com outros partidos que tenham, isoladamente, ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.<sup>220</sup>

A dita Resolução teve como fundamento maior justamente a aplicação do Princípio do Caráter Nacional dos Partidos Políticos, de modo a conduzir as agremiações à necessária congruência política, evitando que partidos políticos adversários na eleição nacional pudessem ser aliados formalmente na eleição estadual.

Apesar da boa intenção do Tribunal Superior Eleitoral, ao que tudo indica, houve grave ofensa ao preceito contido no artigo 16 da Constituição Federal, que determina claramente que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 01 (um) ano da data de sua vigência”.<sup>221</sup>

Nesta senda, é de se esclarecer que, apesar de a resolução não ser lei em sentido formal, houve mácula ao espírito da norma, que tem por objetivo garantir a segurança jurídica do processo eleitoral, evitando a ocorrência de casuismos eleitorais.

<sup>220</sup> § 1.<sup>º</sup> Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação candidato à eleição de Presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de Estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual, ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.<sup>º</sup> 20993/2002**. Disponível em: <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)>. Acesso em: 10 ago. 2004.

<sup>221</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 33.<sup>a</sup> ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

Assim, as regras das eleições deverão estar definidas com antecedência mínima de 01 (um) ano, o que não ocorreu no pleito de 2002.

#### 5.2.6 Princípio da Não Subordinação a Governos Estrangeiros

Outro preceito dirigido à organização partidária, previsto no inciso II do artigo 17 da Constituição Federal, é da não-subordinação das agremiações a governos estrangeiros, que, aliás, já se encontra implícito no alcance do Princípio do Respeito à Soberania Nacional, previsto no *caput* do mencionado artigo. Achou por bem, todavia, o legislador constituinte consignar expressamente tal princípio.

Assim sendo, resta claro que o partido político não poderá, ao abrigo de qualquer pretexto, receber recursos financeiros de entidades e governos estrangeiros, bem como manter com eles qualquer relação de subordinação, sob pena de agressão ao preceito constitucional.

A finalidade do dispositivo resta clarificada. Procura a Constituição Federal eliminar a ação de partidos extremistas, vinculados a países estrangeiros, assim como a influência econômico-financeira de alguns governos.

#### 5.2.7 Princípio da Autonomia Partidária

É inegável que a autonomia assegurada aos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento trata-se de uma novidade introduzida pela Carta Magna de 1988. Antes desse marco constitucional, os partidos políticos não gozavam dessa autonomia. Todos os atos *interna corporis*, bem como a organização dos partidos, dependiam de norma geral destinada a todas as agremiações.

Com efeito, a organização dos partidos, a composição dos seus quadros e o seu modo de funcionamento eram impostos pela antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos

e normas esparsas destinadas para cada eleição, de modo que o partido não tinha liberdade de auto-organização.

Sobre a autonomia partidária, dispõe a Constituição Federal que ficam assegurados aos partidos poderes para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Seus estatutos devem, outrossim, definir normas sobre fidelidade e disciplina partidárias.<sup>222</sup>

Tal autonomia compreende, dentre outras prerrogativas, o estabelecimento de critérios para a realização de suas convenções, a fixação de prazos diferentes daqueles previstos em lei para que o filiado possa concorrer à convenção, a criação de uma estrutura diferente da existente em outros partidos. Torquato Jardim esclarece que tal autonomia compreende a realização válida de prévias eleitorais para escolha de candidatos do partido, desde que não se exclua nem se condicione a competência da convenção partidária prevista em lei.<sup>223</sup>

Quanto à fidelidade partidária, cabe esclarecer que a competência dos partidos para estabelecer normas nos seus estatutos não é absoluta, ou seja, capaz de impor a perda do mandato eletivo dos seus filiados nas casas legislativas, isto porque o comando previsto no artigo 15 da Constituição Federal veda expressamente a cassação de direitos políticos. Assim, quando muito, poderá o estatuto possibilitar a imposição de sanções partidárias, tais como a suspensão ou afastamento de cargos no diretório ou até mesmo expulsão dos órgãos partidários.

Outro não é o entendimento de José Bispo Sobrinho.

<sup>222</sup> Art. 17 – .....

§1.º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 33.ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

<sup>223</sup> JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo**. 2.ª Ed. Brasília Jurídica, 1988, p. 94.

A declaração da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária somente será possível se prevista na Constituição. Portanto, a previsão de fidelidade partidária prevista nos estatutos dos partidos políticos não é bastante para atingir os mandatos eletivos dos parlamentares nas casas legislativas das três esferas de governo.<sup>224</sup>

Por último, ainda no que se refere ao Princípio da Autonomia partidária, cabe ressaltar que a autonomia dos partidos políticos, assegurada pela Constituição Federal, não pode sobrepor-se ao Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário, também previsto no artigo 5.º Carta Magna, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça de lesão. Com efeito, há um choque de princípios (Inafastabilidade do Poder Judiciário *versus* Autonomia Partidária) que se resolve em prol do primeiro, homenageando a supremacia dos interesses públicos, políticos e sociais, na linha do que já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral, conforme o voto abaixo.

A autonomia a que se refere o preceito constitucional diz respeito ao estabelecimento de normas que tenham por escopo delinear a estruturação de seus quadros, o estabelecimento de órgãos partidários e seu funcionamento. Esse mister se desempenha precípuamente na definição das normas estatutárias, que se destinam a reger, entre outras coisas, as relações jurídicas entre seus filiados e entre estes e o partido. Contudo, uma vez estabelecidas tais normas, delas decorrerão direitos subjetivos que, uma vez violados, poderão ser amparados pelo Poder Judiciário a teor do artigo 5.º XXXV, da Constituição Federal. E nisso não haverá qualquer vilipêndio ao Princípio da Autonomia Partidária; ao contrário, cuidar-se-á de revelar o exato sentido das normas definidas pelo próprio partido.<sup>225</sup>

Em sentido contrário, poder-se-ia argumentar que essa tarefa haveria sido incumbida aos órgãos internos do partido, não sendo dado ao Poder Judiciário nela imiscuir-se, no entanto, tal conclusão denegaria vigência ao citado inciso XXXV, do artigo 5.º da Constituição Federal de 1988, pois, estar-se-ia admitindo a exclusão de violação de direito ou ameaça da apreciação do Poder Judiciário.

<sup>224</sup> BISPO SOBRINHO, José. **Comentários à lei Orgânica dos Partidos Políticos:** (Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995). Brasília/ DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996, p.27.

<sup>225</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Rec. n.º 13.750, rel. Min. ALCKMIN, 12.11. 96.** Disponível em: <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)>. Acesso em: 12 ago. 2004.

...o desmembramento do sistema partidário é o desmembramento das bases partidárias, que é o que está ocorrendo no Brasil, afirma... O estudo, realizado pelo Jornal da Poder, mostra que os partidos políticos estão cada vez mais fragmentados, com a perda de votos e de membros, segundo o levantamento da Pesquisa Forças Parlamentares, divulgada em 2010.

## 6 CONTROVÉRSIAS SOBRE O SISTEMA PARTIDÁRIO NO BRASIL

### 6.1 As Mazelas do Sistema Partidário Brasileiro

É cada vez mais freqüente a discussão acerca das inadequações do sistema partidário brasileiro. Não existem regras sobre troca de partidos, atualmente, sendo a legislação brasileira extremamente liberal nesse sentido; não há nenhuma regra que estabeleça vínculos maiores entre o detentor do mandato e o partido que o elegeu; o sistema proporcional de lista aberta favorece o individualismo político; falta coesão interna aos partidos políticos no Brasil; as campanhas eleitorais são custeadas mediante recursos obtidos junto a grupos econômicos, bancos, empreiteiras de obras, o que ocasiona a busca de favores políticos após o término do período eleitoral.

Ademais disso, a crise partidária caracteriza-se, outrossim, pela incapacidade dos partidos em filtrar as demandas e reclamos sociais e transformá-los em decisões políticas importantes para a sociedade, o que permite o surgimento de outros atores políticos no cenário democrático, tais como os grupos de pressão.

No âmbito interno dos partidos políticos, verifica-se a necessidade de maior democratização nos quadros partidários. A efetiva possibilidade do acesso e disputa igualitários a todos os filiados que pretendam disputar cargos eletivos e cargos de direção partidária constitui necessidade proeminente para o bom desempenho do papel constitucional destinado aos partidos políticos.

José Filomeno de Moraes Filho, ao discorrer sobre o desprestígio das agremiações partidárias no Brasil, afirma que segundo pesquisa realizada pelo Jornal Folha de São Paulo, no ranking do prestígio das instituições, os partidos políticos estão no último lugar, abaixo da imprensa, clubes de futebol, Igreja Católica, Forças Armadas, bancos, Presidência da República, Poder Judiciário e Congresso Nacional.<sup>226</sup>

Os favores políticos decorrentes da patronagem e do fisiologismo transformam os partidos políticos em meros indicadores de burocratas para a ocupação de cargos de relevância, em detrimento do seu verdadeiro mister, qual seja, figurar como autêntico defensor dos ideais populares pelos quais seus representantes foram eleitos. Em razão disso, muitos políticos orientam suas carreiras para a oferta de contratos de obras públicas e de nomeações para cargos burocráticos. Tais parlamentares, certamente, possuem enorme dificuldade em enxergar qualquer benefício na criação de legislação que fortaleça os partidos políticos ou minimize incentivos para a distribuição de benefícios particulares.

Todas essas mazelas constituem fruto da ausência de certas precondições mínimas para o bom funcionamento do mecanismo político-partidário, não garantidas pela legislação brasileira.

Ao longo deste capítulo, faremos análise dos principais entraves para o desenvolvimento partidário no Brasil.

## 6.2 A Fidelidade Partidária

Resta indubitável que o baixo nível de institucionalização da fidelidade partidária no Brasil e o seu impacto na conjuntura partidária brasileira são aspectos que merecem

---

<sup>226</sup> MORAES FILHO. José Filomeno de. *A Construção Democrática*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará - Casa de José de Alencar, 1998, p. 69.

especial análise por parte dos analistas políticos. O problema do “paraquedismo político” é fato incontestável no Brasil, prática corriqueira na Câmara dos Deputados.<sup>227</sup>

Como se sabe, não há nenhuma lei que impeça os candidatos de trocarem de partidos. A regra liberalizante da troca de legendas é usada como uma estratégia eleitoral a fim de maximizar as oportunidades eleitorais. Ademais, não existe por parte dos partidos um efetivo controle nas indicações dos seus candidatos. Significa isso que a maioria dos candidatos não possui grandes vínculos com o partido pelo qual se elegeu.

Hodiernamente existem diversos projetos de lei e até de emendas constitucionais que tratam do assunto e se encontram em tramitação no Congresso Nacional. Tal fato demonstra haver uma insatisfação generalizada com o regime de fidelidade partidária que ora vige no País.

O debate envolvendo o tema fidelidade partidária aprofunda-se ainda mais, ao nosso sentir, quando se confrontam dois elementos cruciais: o partido e o indivíduo. O poder do partido, se levado ao extremo, ocasiona o totalitarismo. Por outro lado, o livre arbítrio do eleito, se carente de fronteiras, conduz inevitavelmente à anarquia. Assim, deve-se partir da premissa da necessidade da existência dos partidos políticos em uma democracia para tratar de fidelidade. Hoje, a literatura especializada parece aceitar de modo uníssono os partidos como parte integrante do regime democrático.

Nesta senda, os partidos políticos como peça importante no cenário democrático devem possuir estabilidade, atribuições e condições de funcionamento regulamentadas e conhecidas por todos, vale dizer, a peça fundamental do regime democrático – o eleitor – deve ter acesso aos partidos e conhecer os preceitos basilares do seu mecanismo de funcionamento. De fato, nada mais nocivo para a democracia do que a

<sup>227</sup> PETRY, André. **Os Partidos dos Vira-Casaca**. In: Revista Veja, Abril, São Paulo, 24/02/1999, p. 38.

ignorância do cidadão, que nesse contexto se torna presa fácil para políticos demagogos.

Existem algumas causas importantes para o baixo nível de institucionalização da fidelidade partidária no Brasil. Conforme pudemos observar no Capítulo II, referente às considerações históricas acerca dos partidos políticos, na maioria dos períodos analisados, abrangendo desde o Império até os dias atuais, não houve um ambiente propício e sadio ao desenvolvimento partidário no nosso País. Ora, a avaliação negativa da política e dos políticos impede que se desenvolva, na nossa cultura política, aquele sentimento de respeito e admiração em torno dos partidos, o que, certamente, estimularia a identificação e lealdade partidária. A freqüente mudança do sistema partidário, ao longo dos períodos de nossa história, por outro lado, estigmatiza os partidos com a marca da fragilidade, irrelevância e instabilidade.

Além disso, nos países cujo sistema político encontra-se mais institucionalizado, o cidadão vota em um candidato e também em um programa bem definido, isto porque os partidos, nesse caso, possuem contornos políticos e ideológicos bem definidos; ou seja, verdadeiramente o voto é dado ao partido, que exerce o seu importante papel de instrumentar e coordenar a vontade política, o que transforma o período eleitoral num importante momento de tomada de decisões políticas fundamentais.

Como se vê, o nível de institucionalização do sistema político de um determinado país é aspecto relevante no estudo da fidelidade partidária. Os diferentes níveis de institucionalização relacionam-se com profundas disparidades nas democracias modernas. Em um sistema razoavelmente institucionalizado, o eleitorado tende a se identificar com os partidos e estes são tendentes a controlar os processos de recrutamento político.

Em sistemas fluidos, os eleitores tendem a votar em função dos candidatos, o que revela elevado índice de individualismo político no período eleitoral. Desse modo,

até mesmo políticos hostis aos partidos conseguem se eleger. Os candidatos, mais do que os partidos, participam do cenário político.<sup>228</sup>

Outra consequência desse baixo índice de institucionalização do sistema partidário e da fidelidade partidária em especial, além do personalismo político e da debilidade partidária, é a vulnerabilidade dos mecanismos de controle político, que geralmente são deficitários em países com esse formato político.

De posse do que até aqui expusemos acerca da fidelidade partidária, insta salientar que o atual sistema eleitoral não contempla nenhuma medida que proíba os representantes eleitos de mudar de partido. Em muitos sistemas de representação proporcional, os representantes devem seu mandato ao partido e, nesse sentido, espera-se ou obriga-se a que eles renunciem caso queiram mudar de agremiação.

No Brasil, os políticos enxergam nos partidos apenas os veículos para se elegerem, já que não existe candidatura avulsa. Exemplo disso é a freqüência elevadíssima com que os parlamentares mudam de partido. Em apenas três anos (1991-1993), registraram-se na Câmara dos Deputados 236 mudanças de partido por parte de 170 deputados (33,8% do total).<sup>229</sup>

Barry Ames, ao discorrer sobre fidelidade partidária no Brasil, salienta que os parlamentares brasileiros se elegem a custa dos próprios esforços, de modo que os partidos não contribuem com quase nada para as campanhas. O cientista lembra-se de que, nos idos de 1998, líderes da coalizão parlamentar do governo propuseram uma nova regra de fidelidade partidária, pela qual os deputados que não votassem com os seus partidos seriam expulsos.

---

<sup>228</sup> MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias:** o caso do Brasil. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 43.

<sup>229</sup> REINER, Lúcio. **Fidelidade Partidária.** Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <[www.câmara.gov.br/Internet/diretoria/conleg/estudos/107706](http://www.câmara.gov.br/Internet/diretoria/conleg/estudos/107706)> Capturado em: 27 set. 2004.

O governo dizia que os deputados tinham de votar com seus partidos porque quase todos deviam às suas legendas as vitórias obtidas. Alegava que, na verdade, somente 13 dos 513 deputados federais tinham sido eleitos sem a ajuda dos partidos. Os deputados discordavam. Entre 70 e 80 % dos integrantes das duas últimas legislaturas diziam não dever nada aos partidos e tudo aos seus próprios esforços.<sup>230</sup>

Por outro lado, os parlamentares são incentivados a trocar de legenda, dada a facilidade de obtenção de favores políticos, tais como nomeações de parentes para cargos do Executivo, obtenção de verbas orçamentárias para suas bases eleitorais e outros. Jairo Marconi Nicolau discorre sobre a ausência de fidelidade partidária na política estadual.

Além da formação de coalizões, os governadores conseguem ampliar suas bancadas estimulando a troca de legenda de alguns deputados. A liberalidade da legislação brasileira, que não impõe nenhum tipo de custo político para a troca de legenda, permite que parlamentares transfiram-se para o partido do governo. Embora eu não disponha de dados para comprová-la, minha hipótese é que o partido do governador torna-se alvo predileto das trocas de legenda no âmbito estadual. Essa estratégia faz com que o Executivo aumente sua base não só com negociações com outros partidos, mas também por intermédio de negociação com políticos individuais.<sup>231</sup>

As propostas em tramitação no Congresso Nacional, conforme Relatório Final da Comissão Especial da Reforma Política constituída no âmbito do Senado Federal, gravitam ao redor da proibição da mudança de partido por um determinado período até a perda do mandado para o parlamentar que abandonar a legenda sem justo motivo.

<sup>230</sup> AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 350.

<sup>231</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 9.

A proposta aprovada pela comissão, por sua vez, é no sentido de que seja declarada a perda do mandato do parlamentar que deixar o partido pelo qual foi eleito, salvo no caso de fusão, ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de partido político.<sup>232</sup>

O relatório cogitou ainda em aumentar os prazos de filiação partidária para os que disputarem cargos eletivos. Tal providência, evidentemente, inibiria a transferência de candidatos entre partidos políticos, entretanto, entendeu a comissão que o prazo de filiação partidária para a disputa de cargos políticos deveria ser tratado no âmbito interno de cada partido.

Por outro lado, a comissão deliberou pela manutenção do prazo mínimo de um ano de filiação para o cidadão que se filia pela primeira vez a uma agremiação partidária e de dois anos para quem já é filiado a partido, para que possa lançar candidatura, medida essa que também poderia inibir a troca de legenda.

Analisando as propostas que ora se encontram em estudo no Congresso Nacional acerca do tema fidelidade partidária, em primeiro lugar vale atentar para o fato de que a exigência de fidelidade foi uma das características da vida partidária do período autoritário de nosso país, o que nos causa receio. Conforme exposto no Tópico Constitucionalização dos Partidos Políticos, no Capítulo I, a Constituição de

---

<sup>232</sup>Proposta de Emenda à Constituição n.º, de 1998. Dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses dos ocupantes deixarem os partidos pelos quais foram eleitos e de grave violação da disciplina partidária, e do meio como se efetivará a sanção. As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3.º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º São acrescentados os seguintes §§ 5º a 7º no artigo 17 da Constituição Federal.

"Art. 17.....

§ 5.º Perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político.

§ 6.º Poderá, ainda, perder o mandato o membro do Poder Legislativo ou Chefe do Poder Executivo que, na forma da lei e do estatuto do partido, cometer violação grave da disciplina partidária, caracterizada pela desobediência às decisões aprovadas em convenção, assegurada ampla defesa.

§ 7.º O pedido de decretação de perda do mandato em face do disposto no parágrafo anterior será processado e julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de cargo eletivo federal, e pelo Tribunal Regional Eleitoral, no âmbito de sua jurisdição, quando se tratar de cargos eletivos estaduais e municipais. BRASIL, Senado Federal. Comissões Especiais. **Relatório Final da Comissão Especial da Reforma Política.** Disponível em: <www.senado.gov.br/web/HPRFINAL/relat.04.htm> Capturado em: 28 set. 2004.

1969 permitia a perda do mandato político do parlamentar que se opusesse às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido.

Por outro lado, não resta dúvida de que a fidelidade partidária é necessária, até porque subjaz à idéia de partido. É preciso cautela. Dessa forma, inicialmente, não somos favorável nem pensamos seja saudável ao regime democrático a introdução absoluta da fidelidade partidária, inclusive com a perda do mandato político em razão de voto parlamentar contrário à orientação do partido ou mesmo pela troca de Partido Político, isto porque tal medida poderia conduzir a um policiamento arbitrário em relação à consciência parlamentar.

O cumprimento obrigatório das decisões, sob pena de expulsão, ainda que decretada apenas pela Justiça Eleitoral, poderá significar uma submissão à vontade dos “caciques” políticos.

De outro modo, a adoção de uma espécie de quarentena política para o parlamentar que, eleito por um determinado partido, trocasse de legenda sem justificativa plausível parece medida razoável. Assim sendo, verificada a hipótese narrada, o parlamentar permaneceria inelegível por determinado tempo. Tal medida poderia inibir o hábito de mudar de partido.

Por outro lado, a expulsão do partido, garantido o direito à ampla defesa, deverá ser uma medida adotada em caso de clara desobediência ao programa partidário e às decisões legitimamente adotadas. Faz-se necessário, no entanto, o estabelecimento de mecanismos democráticos intrapartidários que confirmam legitimidade ao processo decisório. Os partidos precisam formular diretrizes para o desempenho dos seus misteres.

### 6.3 O Sistema Proporcional de Lista Aberta e o Individualismo Político

Do ponto de vista da estrutura político-partidária, o Brasil é caso único no mundo. No País existem concomitantemente fatores que, em outras nações, seriam tidos como excludentes ou conflitantes. Assim, no Brasil, prevalece o sistema de governo presidencialista; legislativo bicameral, sistema eleitoral diferenciado em função dos cargos e vagas disputados e estrutura partidária com baixa fidelidade e disciplina.

O sistema de representação proporcional possui duas finalidades essenciais: assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade seja refletida no Parlamento e garantir equidade matemática entre os votos dos eleitores e a representação proporcional. Nesse contexto, para os defensores desse sistema eleitoral, a virtude da representação proporcional residiria justamente em sua capacidade de espelhar aritimeticamente as preferências da sociedade.<sup>233</sup>

No Brasil, o sistema proporcional de lista aberta é um sistema relativamente simples. As cadeiras são distribuídas, em primeiro lugar, aos partidos, de acordo com o número de votos obtidos pelo conjunto de seus candidatos e, depois, em cada partido, de acordo com o número de votos de cada candidato. Ainda que o número de representantes seja determinado pelos votos partidários, a eleição ou não de um candidato depende de sua capacidade de angariar votos individuais.

A consequência da adoção dessa modalidade de sistema de representação proporcional é induzir à prática de estratégias de voto pessoal, ou seja, tal sistema incentiva fortemente o personalismo político nas campanhas, especialmente porque o prestígio e o poder político do candidato são consideravelmente fortalecidos por sua capacidade de angariar votos individuais.

No sistema de representação proporcional com listas abertas, os partidos não controlam a classificação de seus candidatos individuais integrantes das listas

<sup>233</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais:** uma introdução. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 31.

partidárias e se o partido ganha determinado número de cadeiras, então os candidatos mais votados ficam com as vagas. Os eleitores brasileiros também podem votar na legenda do partido, escrevendo o nome ou número do partido na cédula, mas os incentivos ao individualismo são claros: o total da votação da lista partidária é igual à soma dos votos dados à legenda. Por isso, o candidato sempre prefere o voto individual (o que aumenta tanto o número de cadeiras esperadas quanto as suas chances de ficar com uma delas) ao voto dado à legenda do partido (que só tem o primeiro efeito), e prefere o voto de legenda somente no caso de esse tender para candidatos de outro partido ou mesmo para outra sigla.<sup>234</sup>

Desse modo, o sistema eleitoral brasileiro de lista aberta, ao permitir um livre ordenamento das preferências dos eleitores, e a possibilidade de um partido poder registrar, em caso de coalizão eleitoral, um número bastante superior aos cargos em disputa, conduz os candidatos a não possuírem grandes vínculos com os partidos pelos quais se elegeram.<sup>235</sup>

O sistema de lista aberta engendra uma competição intrapartidária, o que apena a coesão do partido e fomenta um discurso eleitoral de teor individualista. Os candidatos fazem suas campanhas com grande autonomia em relação ao partido e, com isso, a bancada eleita de um partido é sobretudo o resultado agregado da ação de vários candidatos individuais.

Destarte, os partidos são compostos, via de regra, por um grupo de candidatos sem qualquer interesse ideológico ou programático comum, e que se reúnem apenas para a disputa eleitoral, já que não há candidato avulso, mas somente sob legenda partidária.

<sup>234</sup> SAMUELS, David. **Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências Sobre o Brasil**. In: Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, 1997, p. 78.

<sup>235</sup> Sobre o número de candidatos registrados por cada partido político, a Lei n.º 9.504/97, dispõe o seguinte:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, até 150 % (cento e cinqüenta por cento) do número de lugares a preencher.

§ 1.º No caso de coligação para eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de candidatos a preencher. BRASIL. **Lei n.º 9.504/97, de 30 de setembro de 1997**. Código Eleitoral, legislação correlata e súmulas do Tribunal Superior Eleitoral. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

Neste sistema, o poder do partido resume-se à seleção dos candidatos que serão apresentados aos eleitores. Como a bancada final de cada partido depende do somatório dos votos que cada candidato conquista individualmente, os partidos têm fortes incentivos para incluir na lista nomes de personalidades e líderes com ótima reputação pessoal. Por outro lado, um partido não tem mecanismos formais para favorecer a eleição de lideranças identificadas com a legenda, mas incapazes de conquistar votos quanto outros candidatos mais populares da lista.<sup>236</sup>

Com efeito, o sucesso eleitoral de um partido tem relação direta com a presença de candidatos competitivos na lista partidária, denominados puxadores de legenda. Assim, não é surpresa alguma o fato de que candidatos populares, uma vez eleitos, considerem-se desvinculados do partido que os procurou apenas para o desempenho eleitoral. Conforme ressalta Carlos Alberto Marques Novaes, esse individualismo é acentuado pelas cúpulas partidárias, que constantemente buscam candidatos “bons de voto” independentemente dos laços do pretendente com o partido ou de suas convicções ideológicas.<sup>237</sup>

Aponta-se, ainda, o fato de que o sistema de lista aberta, marcado por uma competição eleitoral individualista, é um incentivo à prática do clientelismo por parte do representante em relação ao seu eleitorado.

O sistema de lista aberta estimula a criação, por parte dos candidatos, de lealdades extrapartidárias com clientelas específicas do eleitorado (bases territoriais, grupos profissionais, segmentos sociais). Passadas as eleições, os eleitos estabelecem mecanismos, geralmente extrapartidários, de atendimento a essas clientelas.<sup>238</sup>

A maioria das análises sobre a política brasileira e acerca do assunto faz menção ao comportamento estratégico dos parlamentares diante do mecanismo político. Ora, diante de um sistema eleitoral que inclui entre suas principais características a representação proporcional de lista aberta, grandes distritos de mais de um representante, candidatos escolhidos no âmbito de subunidades federais politicamente

<sup>236</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais: uma introdução**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 51.

<sup>237</sup> MORAES, Carlos Alberto Marques. **Dinâmica Institucional da Representação: Individualismo e Partidos na Câmara do Deputados**. In: Novos Estudos, CEBRAP, n.º 38, 03/1994, p. 110.

<sup>238</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais: uma introdução**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 60/61.

importantes e a possibilidade de reeleição imediata, a maioria dos parlamentares concede pouca atenção a apelos ideológicos. Em vez disso, procuram manter redutos garantidos, buscam municípios vulneráveis e tentam superar sua fraqueza eleitoral com barganhas fisiológicas.

Em outros termos, poder-se-ia afirmar que a representação proporcional de lista aberta, conforme funciona no Brasil, estimula o desenvolvimento de partidos indisciplinados e não programáticos, facilitando a eleição de deputados que têm pouco interesse em partidos fortes e muito interesse em benefícios clientelistas.<sup>239</sup>

Critica-se, também, a possibilidade de coligações parlamentares nas eleições, isto porque um partido pode fazer diferentes coligações em diferentes estados. Evidentemente, compromete a compreensão do sistema, pois o eleitor fica impossibilitado de traçar o real posicionamento de um dado partido no cenário político nacional. Em verdade, se dois partidos possuem as mesmas diretrizes ideológicas, o mais correto é que estes procedam a uma fusão e não apenas a uma coligação, com finalidades eleitorais, conforme se verifica no Brasil.

Além disso, inexiste um procedimento matemático para alocar as cadeiras entre os partidos de uma coligação. No sistema de lista aberta, a representação obtida por um partido depende do posicionamento dos seus candidatos na lista, e não do percentual de votos deste sobre o total da votação da coligação. Trata-se de um meio de “escapar” do alto quociente eleitoral.

Um dos efeitos da utilização das coligações parlamentares sobre um sistema partidário é a introdução de um critério de injustiça alocativa. Ao permitir que os partidos que não atingiram o quociente eleitoral nos Estados tenham acesso à representação,<sup>240</sup> o sistema estabelece custos diferenciados de entrada no Parlamento.

<sup>239</sup> AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 342.

<sup>240</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais: uma introdução**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 60/61.

O mecanismo das coligações partidárias contribui fortemente para a elevação do índice de desproporcionalidade apresentado no Brasil, ou seja, o índice que reflete a disparidade entre a votação atribuída aos partidos e a efetiva representação deles no parlamento. O coeficiente eleitoral é da coligação e, a partir daí, as cadeiras são distribuídas entre os candidatos mais votados dentro dessa coligação. Com isso, um partido que não atingiria o coeficiente eleitoral se disputasse as eleições sozinho, numa coligação, pode eleger representantes.<sup>241</sup>

No âmbito da Comissão Especial de Reforma Política constituída no Senado Federal, a proposta existente no sentido de busca do fortalecimento dos partidos políticos está no entorno da substituição do atual sistema proporcional de listas abertas pelo denominado sistema misto, com a adoção do voto distrital misto. Com isso, a Comissão vislumbra as vantagens dos dois sistemas eleitorais clássicos, vale dizer, o proporcional, que assegura a representação das minorias e o distrital puro, que segundo a dita Comissão, permite maior proximidade do eleitor e a representação das diversas regiões do País.

Segundo a proposta, o número de cadeiras de cada Estado, por partido, será definido a partir do sistema proporcional, sendo uma parte das cadeiras ocupadas por candidatos eleitos pelo sistema distrital e outra parte preenchida pelos candidatos que compõem a lista elaborada pelo partido político.

Desta forma, o eleitor terá direito a dois votos desvinculados, sendo o primeiro dado ao candidato da sua circunscrição distrital e o segundo, à legenda partidária de sua preferência. Segundo a proposta, é exatamente este segundo voto que servirá para o cálculo do coeficiente partidário. As listas partidárias, por sua vez, serão fechadas, vale dizer, caberá à convenção do partido, mediante votação secreta, escolher os integrantes da lista partidária.

---

<sup>241</sup> CAMARGOS, Malco Braga & CARDOSO, Maria das Dores. **Bahia:** Formato e funcionamento do sistema partidário. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidade e Tendências*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 31.

Na referida proposta, endossada pelo Relatório Final da Comissão Especial de Reforma Política constituída no Senado Federal, veda-se a efetivação de coligações partidárias para eleições para a Câmara dos Deputados, assembléias legislativas, Câmara Legislativa, no caso do Distrito Federal, e câmara dos vereadores, isto porque tal instituto desvirtuaria o sistema eleitoral proposto, eis que nele os partidos devem possuir desempenho eleitoral próprio.<sup>242</sup>

A idéia de implementação do sistema eleitoral adotado na Alemanha como paradigma para a reforma do sistema eleitoral brasileiro é defendida por muitos analistas políticos. Acredita-se que o modelo alemão tem o condão de reunir as vantagens dos sistemas distrital e majoritário.

Em trabalho realizado no âmbito da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Antonio Octávio Cintra, discorrendo sobre o assunto explica, em favor do voto distrital misto, que uma das características de nossa cultura política é o voto dado na pessoa do candidato. Segundo ele, os alemães reconhecem o valor do voto personalizado, pois contribui para adensar os vínculos entre o eleitorado e o mandatário. Por outro lado, na Alemanha, esse tipo de voto é adotado em pequenos

<sup>242</sup> Proposta de Emenda à Constituição de n.º, de 1998. Dá nova redação aos arts. 45 e 64 da Constituição Federal, instituindo o sistema eleitoral misto para as eleições para a Câmara dos Deputados, vedando a coligação partidária nas eleições legislativas e dispondo sobre a suplência dos Deputados. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3.º do artigo 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º Os artigos 45 e 56 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:  
 Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, em cada Estado, em cada território e no Distrito Federal, por sistema eleitoral misto, na forma da lei, observados os seguintes preceitos: I - a representação de cada Estado e do Distrito Federal será composta cinqüenta por cento, ou no número inteiro mais próximo, de nomes eleitos em distritos uninominais e complementando-se com os nomes constantes de listas partidárias; II - apurada a eleição, para a qual o eleitor terá dois votos desvinculados, um para o candidato de seu distrito eleitoral e outro para o partido de sua preferência, será calculado o total de lugares destinados a cada partido, com base no princípio da proporcionalidade, considerado apenas o voto no partido; III - deduzidos do total de lugares destinados a cada partido os representantes eleitos nos distritos, os demais lugares serão preenchidos pelos candidatos eleitos pelas respectivas legendas; IV - se o partido eleger nos distritos representantes em número superior ao definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados; V - É vedada a coligação partidária. BRASIL, Senado Federal. Comissões Especiais. **Relatório Final da Comissão Especial da Reforma Política.** Disponível em: <[www.senado.gov.br/web/HPRFINAL/relat.04.htm](http://www.senado.gov.br/web/HPRFINAL/relat.04.htm)> Capturado em: 28 set. 2004.

distritos, para que tal adensamento realmente se produza. Assim, o deputado distrital é um líder comunitário muito ligado às bases, de quem estas têm condições de cobrar o desempenho parlamentar, sobretudo nos assuntos que afetam a localidade. Conclui o autor, ainda, que o sistema alemão oficializa o voto personalizado com um aspecto positivo, mas o permite exercitado na escala apropriada para obter-lhes os efeitos salutares.<sup>243</sup>

Apesar dos elogios direcionados ao modelo alemão, não somos favorável à implantação do dito no sistema no Brasil. Na realidade, pretende-se implementar um sistema idêntico ao adotado na Alemanha em um país, como se sabe, com enormes diferenças geográficas, culturas e históricas como o Brasil. De nada adianta especular, pois não se tem comprovação de que o sistema alemão consiga reunir as vantagens do sistema majoritário e proporcional. Por outro lado, não se descarta a possibilidade de que ele recolha as desvantagens dos dois sistemas. É preciso que se pense em uma solução que vise a aperfeiçoar o nosso modelo representativo, levando em conta as peculiaridades que informam a realidade brasileira.

Nesse sentido, é providencial a lição do professor Fábio Konder Comparato.

Ora, o efeito normal do sistema eleitoral majoritário é de engendrar, pela sua própria natureza, o personalismo da representação política e o enfraquecimento consequente dos partidos. Não é por outra razão que ele vem sendo introduzido atualmente na Itália, como forma de se quebrar a partitocrazia. Nos países que vivem debaixo de outras tradições e costumes políticos – como o Reino Unido e os Estados Unidos – o efeito de enfraquecimento partidário é razoavelmente minimizado pela mais sólida tradição dos (poucos) partidos. No Brasil, porém, a adoção do voto de maioria, sobretudo na modalidade distrital, viria reforçar nossa tendência a produzir parlamentares individualistas, que se estabelecem politicamente como meros provedores de soluções a problemas particulares da clientela. Ou seja, o oposto da verdadeira representação democrática, fundada na soberania popular e na supremacia do bem comum sobre os interesses próprios de indivíduos, grupos ou classes.<sup>244</sup>

<sup>243</sup> CINTRA, Antonio Octávio. **O Sistema Eleitoral Alemão como Modelo Para a Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro.** Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <[www.câmara.gov.br/Internet/diretoria/conleg/estudos](http://www.câmara.gov.br/Internet/diretoria/conleg/estudos)>. Capturado em: 27. set. 2004.

<sup>244</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A Necessidade de Formulação do Sistema Eleitoral Brasileiro.** In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 66.

Além disso, outro grande receio atinente à implantação de um sistema eleitoral de corte majoritário-distrital é de que esse sistema deixe de fora da representação segmentos importantes das forças sociais presentes no País.<sup>245</sup>

Dentro desta perspectiva, a fim de corrigir as distorções causadas por um sistema eleitoral centrado na pessoa do candidato, conforme se verifica no caso do Brasil, uma possível solução é a adoção do sistema de votação proporcional puro, ou seja, fundado em listas partidárias fechadas. Outra opção viável é o sistema de lista flexível, onde os partidos apresentam uma lista ordenada de candidatos que pode ter sua disposição alterada pelo eleitor que, neste caso, assinala sua preferência por certos candidatos ou reordena a lista. Nesse caso, vale atentar para dois possíveis inconvenientes do sistema: a sua complexidade, o que ocasiona desconfiança por parte do eleitor, e a não-eliminação por completo dos vícios do atual sistema, já que é aberta a opção do voto personalizado.<sup>246</sup>

É importante ressaltar que, quando os candidatos são escolhidos dentro de um processo democrático pelos próprios membros do partido, aqueles devem suas carreiras à agremiação e, por isso mesmo, lhe devem lealdade. Isto induz os candidatos a que atentem menos para sua imagem e valorizem a sigla do partido que representam.

#### **6.4 O Financiamento de Campanhas Eleitorais**

A discussão acerca do modelo de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil é assunto de enorme relevância e que se encontra em pleno debate no que se refere à reforma política do Estado. Hodernamente, os níveis espetaculares de gastos nas campanhas eleitorais constituem uma realidade. Entre as causas apontadas para o elevado índice de gastos no período eleitoral, apontam-se a evolução das técnicas de propaganda, o uso dos meios de comunicação, o recurso às pesquisas eleitorais e a

<sup>245</sup> TAVARES, José Antonio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 371.

<sup>246</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais:** uma introdução. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 60/61.

especialistas de *marketing*, como ocorreu na última eleição para a Presidência da República, no ano de 2002.

A interferência do poder econômico no processo eleitoral é fato de enorme preocupação da sociedade. Como o custo das campanhas eleitorais tende a ser extremamente elevado, para exercer essa influência política, os grupos econômicos investem no financiamento da campanha de um candidato capaz de implantar, depois da vitória nas urnas, uma plataforma de interesse do grupo financiador.

Para o grupo financiador, a efetivação de quaisquer gastos poderá originar um ganho muito mais elevado no futuro, por meio de favores políticos, como a concessão de contratos de obras públicas e até mesmo a nomeação de alguns nomes para ocupação de postos estratégicos no governo.

Os escândalos envolvendo irregularidades acerca do financiamento de campanhas são fatos cotidianos na política brasileira. Sobre o assunto, dois episódios ganharam destaque nacional. O primeiro envolvendo o famoso esquema atinente aos “Anões do Orçamento”, no qual um grupo de parlamentares favorecia poderosos grupos econômicos incluindo emendas orçamentárias em benefício de empreiteiras, em troca de financiamento das campanhas eleitorais. O segundo caso foi o chamado “Esquema PC”, iniciado durante a campanha eleitoral do primeiro presidente eleito diretamente após a derrocada do período militar. Seu tesoureiro, Paulo César Farias, recebia dinheiro de empresários nacionais durante a disputa eleitoral e o mandato presidencial, facilitando em troca licitações para aquelas empresas. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito foi instaurada, ocasionando o afastamento de Fernando Collor de Melo do cargo de Presidente da República.<sup>247</sup>

<sup>247</sup> Veja on line. “Os Anões do Orçamento” e “O Esquema PC”. Seção Pesquise em Veja. Disponível em <<http://www.vejaonline.abril.com.br>> Capturado em 12.04.2004.

Em 1971, com a publicação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n.º 5682), entre outras medidas, regulamentou-se o denominado fundo de assistência financeira aos partidos, composto de multas e penalidades aplicadas a partir da legislação eleitoral. A referida lei também vedou aos partidos políticos o recebimento de doações oriundas de empresas privadas, de finalidade lucrativa, entidades de classe ou sindicais.

A medida, porém, não foi considerada eficaz, conforme os dois escândalos já citados. Nesse contexto, a permissão do financiamento privado passou a ser considerada a melhor opção, culminando na alteração, em 1995, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096). A nova legislação mantinha a idéia do fundo de assistência aos partidos, que passou a ser denominado “Fundo Partidário” e definiu uma contribuição permanente em montante nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real.<sup>248</sup>

Assim, atualmente, no Brasil, a legislação manteve a permissão de doações de empresas privadas aos partidos. Infelizmente, tal legislação sobre o financiamento da disputa eleitoral repercutiu de maneira diversa da esperada, isto porque, além de não se ter certeza dos valores declarados pelos candidatos, em razão da possibilidade de desvio dos montantes recebidos ou da necessidade de esconder a identidade do doador para não evidenciar futuras negociações políticas, a competição tornou-se extremamente desigual, originando um efeito anticompetitivo e ferindo de morte o Princípio da Igualdade, dada a disparidade de recursos recebidos pelos partidos políticos.

<sup>248</sup> Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III – doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. BRASIL. **Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Código Eleitoral, legislação correlata e súmulas do Tribunal Superior Eleitoral. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

Em resposta às constantes violações da legislação eleitoral e ao abuso do poder econômico cotidianamente praticado pelos candidatos com o apoio de grupos ligados à classe empresarial, existem projetos de lei tramitando tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, no sentido de alterar a legislação eleitoral no aspecto pertinente ao financiamento das campanhas.<sup>249</sup>

Na Câmara dos Deputados, existem quatro projetos de lei tratando acerca das contribuições privadas, ora sugerindo que se torne crime a doação de dinheiro por pessoa jurídica para financiamento de campanha eleitoral, ora propondo a proibição de candidatos e partidos de receberem recursos de empresas que mantenham vínculo com o poder público, sendo que nesse último caso o delito recai sobre aquele que recebe o recurso.<sup>249</sup>

No âmbito do Senado Federal, encontra-se aprovada pela Comissão Especial que trata do assunto proposta no sentido de que as campanhas eleitorais sejam financiadas exclusivamente pelo setor público, vedando-se definitivamente as contribuições de natureza privada e ampliando-se as dotações orçamentárias que compõem o Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos, nos anos em que se realizarem as eleições, de R\$ 0,35 (trinta e cinco centavos) para R\$ 7,00 (sete reais) por eleitor alistado pela Justiça Eleitoral até 31 de dezembro do ano anterior.<sup>250</sup>

Muito se tem discutido acerca das vantagens e desvantagens de se vedar a participação da iniciativa privada no financiamento das campanhas eleitorais. Proibindo-se o financiamento privado, poder-se-ia concretizar a realização de eleições mais igualitárias, de modo a equalizar as condições da disputa entre os partidos políticos. Por outro lado, surge o problema do critério de distribuição dos recursos do fundo partidário, além da possibilidade de interferência privada no financiamento das campanhas, ainda que de maneira ilícita. Alega-se, ainda, que o aumento da dotação

<sup>249</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projetos de Lei n.º 671/99, 1495/99, 1604/99 e 830/99.** Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em <[www.câmara.gov.br/Internet/ecamara/](http://www.câmara.gov.br/Internet/ecamara/)> Acesso em 22.09.2004.

<sup>250</sup> BRASIL, Senado Federal. Comissões Especiais. **Relatório Final da Comissão Especial da Reforma Política.** Disponível em: <[www.senado.gov.br/web/HPRFINAL/relat.04.htm](http://www.senado.gov.br/web/HPRFINAL/relat.04.htm)> Capturado em: 28 set. 2004.

orçamentária para o fundo partidário oneraria por demais o consumidor, num país cujos recursos para áreas essenciais como saúde, educação e segurança são escassos.

Analizando o tema pertinente ao financiamento das campanhas, José Filomeno de Moraes Filho, posiciona-se favoravelmente ao financiamento misto, ou seja, composto das contribuições particulares e do fundo partidário, desde que haja contenção das irregularidades praticadas e garantia de transparência acerca de quais grupos financiam os partidos.

Quero crer que a modalidade mista de financiamento dos partidos, que é a tendência mais acentuada nos sistemas políticos contemporâneos, seja a mais adequada. Por outro lado, os partidos devem receber financiamento público, devidamente regulado por mecanismos democráticos e permanentes de distribuição e isentos de manipulação pelo Estado ou pelas formações políticas majoritárias. O Fundo Partidário, oriundo de dotações orçamentárias deve ser aperfeiçoado, assegurando-se que cada partido tenha acesso a um mínimo de recursos, igual para todas as agremiações que atendam a certos requisitos de funcionamento; e uma outra parcela proporcional à capacidade eleitoral de cada partido, tomando-se por base a votação recebida anteriormente. Por outro lado, não parece que o financiamento privado de partidos, por pessoas físicas e jurídicas, seja intrinsecamente perverso. O que torna imprescindível é a contenção dos desmandos do poder econômico e a garantia de transparência sobre quem financia os partidos.<sup>251</sup>

O cientista político Barry Ames acredita que o financiamento público de campanhas eleitorais é medida positiva para o Brasil, podendo inclusive contribuir para reduzir o número de partidos políticos, já que o esquema de financiamento público tende a favorecer as maiores agremiações. Segundo ele, o problema reside em saber se é possível impedir que candidatos obtenham ilicitamente recursos privados para o financiamento de suas campanhas. O autor destaca, ainda, o importante papel da fiscalização da imprensa ao lado de outras organizações não governamentais, no que se refere ao cumprimento das normas de financiamento.<sup>252</sup>

<sup>251</sup> MORAES FILHO. José Filomeno de. **A Construção Democrática**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará - Casa de José de Alencar, 1998, p. 129.

<sup>252</sup> AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 342.

O professor Fávila Ribeiro também comunga do entendimento de que o financiamento público de campanhas é a melhor opção para corrigir as distorções do atual sistema. Para ele, os recursos financeiros utilizados pelos partidos deveriam ser oriundos sempre do Fundo Partidário Nacional, que deveria ser constituído de recursos públicos e contribuições de origem privada, que não teriam vinculação a beneficiários determinados. De maneira original, o professor sugere ainda que os partidos deveriam receber volume de recursos proporcional ao seu grau de apoio popular, apurado no ano da eleição de acordo com o número de filiados que compareceram às prévias, ou ainda consoante com a representatividade obtida nos três anos que se seguirem à expedição dos diplomas eletivos.<sup>253</sup>

Apesar da regulamentação até então existente no que tange ao financiamento das campanhas no período eleitoral, parece que ainda existe uma defasagem muito grande entre a realidade das finanças partidárias e a legislação, que não consegue obter êxito na tarefa de coibir o abuso do poder econômico, tampouco definir parâmetros claros para os partidos ou para a Justiça Eleitoral.

O financiamento público de campanhas tende a ser uma boa medida no sentido de combater os favorecimentos políticos dirigidos aos poderosos grupos econômicos que investem seus recursos no período eleitoral. O mecanismo sugerido, embora envolvendo o aumento de verbas públicas para o financiamento dos partidos, poderá significar uma grande economia se eficaz na missão de combater a corrupção que assola o País.

De todo modo, a medida deverá vir acompanhada da criação de mecanismos mais eficazes de controle e combate ao financiamento eventualmente praticado por particulares e de critérios razoáveis para distribuição dos recursos entre os partidos. Caso contrário, tornar-se-ia o financiamento público letra morta no País.

<sup>253</sup> RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 401.

## 6.5 A Candidatura Nata

De acordo com a Lei n.<sup>o</sup> 9.504/97, fica assegurado o registro da candidatura, para o mesmo cargo e pelo mesmo partido a que estejam filiados, aos detentores de mandato de deputado federal, deputado estadual e distrital e vereador, ou aos que tenham exercido esses mesmos cargos em qualquer período da legislatura em curso.<sup>254</sup>

A inteligência do artigo parece tentar assegurar aos parlamentares o livre exercício de seus mandatos, de sorte a afastar o risco de se verem alijados das chapas para concorrer às eleições. Vale dizer, trata-se de norma extremamente contrária ao postulado da fidelidade e disciplina partidária, pois, de acordo com ela, independentemente da conduta adotada pelo parlamentar durante o desempenho de seu mandato, estará garantido o seu direito a concorrer ao cargo para o qual se elegeu, sendo vedado ao partido decidir de forma contrária.

Tal privilégio, entretanto, não mais se justifica. Em primeiro plano, haja vista a enorme afronta ao Princípio da Igualdade, que permeia todo o ordenamento jurídico, e que no âmbito do Direito Eleitoral representa a garantia de todos concorrerem em igualdade de condições aos cargos públicos. Nesta senda, o instituto da candidatura nata representa privilégio injustificável, pois obsequia mais a uns do que outros no que se refere ao exercício da capacidade eleitoral passiva.

Noutro giro, o instituto da candidatura nata não se coaduna, outrossim, com o Princípio Constitucional da Autonomia Partidária. Não há dúvidas de que a legislação infraconstitucional, impondo aos partidos o privilégio de acatar a candidatura dos atuais parlamentares, malfere a prerrogativa assegurada às agremiações partidárias de

<sup>254</sup> Art. 8.º - *omissis*.

§1º. Aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro da candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados. BRASIL. **Lei n.<sup>o</sup> 9504, de 30 de setembro de 1997J.** Constituição Federal, Código Eleitoral, Legislação Complementar. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2004.

livre escolha de seus candidatos. Parece evidente que os partidos devem exercer o direito de, através de convenções, escolher livremente os seus candidatos para a disputa eleitoral.

Também no aspecto pertinente ao Princípio da Igualdade, o instituto da candidatura nata encontra-se descompassado em relação à Carta Magna. Nesse sentido, vale a pena colacionar o entendimento firmado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, ao versar sobre o tema, em voto proferido no julgamento do recurso n.º 12.242/DF, no Colendo Tribunal Superior Eleitoral.

(...)

O que não consigo é me afastar da violação da igualdade, que está subjacente a todo o Direito Eleitoral, da *pars conditio concorrenco*, quando, numa eleição pelo sistema proporcional, se permite a um partido, por ter candidatos natos, apresentar lista mais numerosa que a das legendas adversárias: tenho assim, por inconstitucional o § 2.º do artigo 8.º da mesma Lei n.º 8.713, o que, salvo engano, leva, no caso concreto, ao conhecimento e provimento do recurso para determinar a exclusão de um dos candidatos indicados, conforme deliberem os partidos componentes da coligação.<sup>255</sup> (Grifo Nosso).

Analizando a questão, em 24.04.2002, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta Inconstitucionalidade n.º 2530, ajuizada pelo Procurador Geral da República, deferiu medida liminar para suspender, até decisão final, o § 1.º, do artigo 8.º da Lei n.º 9.504/97. Considerou a Corte Suprema da Nação que a norma atacada, ofende, a olhos vistos, o Princípio da Autonomia Partidária, previsto no artigo 17, § 1.º, da Constituição Federal. Na ocasião os ministros Maurício Corrêa e Ellen Gracie deferiram a cautelar com fundamento mais extenso, vale dizer, a aparente ofensa ao Princípio da Igualdade entre os detentores de mandato eletivo e os integrantes do partido.<sup>256</sup>

<sup>255</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Rec. n.º 12.242, rel. Min. Pertence. 18.08.1994. Disponível em: <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)>. Acesso em: 12/08/2004.

<sup>256</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adin n.º 2530, relator Ministro Sydney Sanches, 24.04.2002. Informativo n.º 265. Disponível em <[www.stf.gov.br/noticias/informativos/info265.asp](http://www.stf.gov.br/noticias/informativos/info265.asp)> Acesso em 08/10/2004.

## 6.6 Multipartidarismo e Cláusula de Barreira

É comum a crítica elaborada ao sistema partidário brasileiro tendo como sustentáculo a excessiva proliferação partidária. Tal fenômeno seria nocivo ao regime democrático, na medida em que daria ensejo à formação de pequenas facções, de pequenos partidos sem expressão política, mas, por vezes, perigosos. Tais grupos seriam facilmente corrompidos por dinheiro e por outros favores políticos. Além disso, a multiplicidade de partidos em si mesma constituiria um obstáculo à governabilidade do país, seja no sistema parlamentarista ou presidencialista, pois, se nenhum dos partidos tem maioria absoluta, os governos seriam obrigados a formar coalizões, quase sempre instáveis e tibias por natureza.

O antídoto para evitar essa multiplicação excessiva de partidos seria a criação, pela legislação brasileira de uma cláusula de exclusão, que é um mecanismo destinado a exigir legalmente um mínimo de votos que um partido precisa receber para garantir representação parlamentar. Na Alemanha, onde vigora cláusula de exclusão bastante conhecida, a legislação estabelece um mínimo de 5 % (cinco por cento) de votos nacionais para os partidos garantirem representação na câmara baixa.<sup>257</sup>

Para a correta compreensão do assunto, é importante salientar que a atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096/95) já exige desempenho eleitoral mínimo para que o partido tenha direito ao funcionamento parlamentar. É claro que não se trata de exigência no sentido de impedir que o partido tenha representação, mas de todo modo, em não atingindo o percentual exigido, o partido fica destituído de importantes prerrogativas para o desempenho do seu mister.<sup>258</sup>

<sup>257</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais:** uma introdução. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 46.

<sup>258</sup> Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados votos brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. BRASIL. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de setembro de 1995. Constituição Federal, Código Eleitoral, Legislação Complementar. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2004.

No Senado Federal, o relatório final da Comissão Especial de Reforma Política concluiu que o estabelecimento de uma cláusula de exclusão é medida inócuia. Isso porque tal medida não impede a criação de novos partidos na mesma velocidade em que as agremiações sejam extintas. Ademais, segundo o relatório, a reforma deve caminhar no sentido de fortalecer os partidos políticos, mas sem impor restrições à sua criação, o que seria um retrocesso. A Comissão optou, pois, pela liberdade de criação dos partidos, na esperança de que as fusões decorram do próprio desempenho das demais alterações propostas no reforma política do Estado, em especial a proibição de coligações. Ainda assim, a Comissão propôs que somente tenha acesso a recursos e a tempo de televisão o partido que cumpra o requisito do artigo 13 da Lei n.º 9.096/95, ou seja, a obtenção de pelo menos 5% (cinco por cento) dos votos para a Câmara dos Deputados, com mínimo de 2% (dois por cento) em pelo menos nove estados.<sup>259</sup>

Merece guarda a proposta aprovada pela Comissão Especial de Reforma Política do Senado Federal. A defesa da introdução de uma cláusula de barreira provém de um discurso do excessivo número de partidos. É preciso, no entanto, levar em conta o fato de que a introdução dessa cláusula impede a contabilização de uma parcela razoável dos votos, desprezando-se parcela significativa do eleitorado. Assim sendo, não parece que seja uma medida verdadeiramente democrática.

O propósito da cláusula de exclusão é dificultar o acesso dos pequenos partidos ao legislativo. Quando muitos partidos obtêm votações inferiores aos valores definidos na cláusula de exclusão, gera-se, no agregado, uma alta distorção na relação entre votos e cadeiras recebidas pelos partidos, bem como um aumento do número de eleitores que têm seus votos não contabilizados, ou seja, não aproveitados pelo sistema eleitoral. Levados ao extremo, esses dois efeitos acabam produzindo resultados contrários aos princípios da representação proporcional.<sup>260</sup>

Além disso, a própria regra do cálculo do quociente partidário e o modo de distribuição das sobras já funcionam como verdadeiras cláusulas de exclusão, já que os

<sup>259</sup> BRASIL, Senado Federal. Comissões Especiais. **Relatório Final da Comissão Especial da Reforma Política**. Disponível em: <[www.senado.gov.br/web/HPRFINAL/relat.04.htm](http://www.senado.gov.br/web/HPRFINAL/relat.04.htm)> Acesso em: 28. set. 2004.

<sup>260</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**: uma introdução. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 46.

partidos menos votados ficam sem representação no parlamento, o que não deixa de ser uma medida que esteriliza votos.<sup>261</sup>

Por todas essas razões, acreditamos que a adoção da cláusula de barreira não seja uma medida verdadeiramente democrática.

<sup>261</sup> José Afonso da Silva ressalta que o quociente partidário, ou seja, o número de lugares a preencher nas casas legislativas para cada partido, obtém-se dividindo o número de votos obtidos pela legenda pelo quociente eleitoral, desprezada a fração. O quociente eleitoral, por seu turno, obtém-se dividindo o número de votos válidos pelo número de lugares a preencher nas casas legislativas. Assim, somente concorrerão a essa distribuição os partidos que tiverem o quociente eleitoral, isto é, o número de votos suficientes para a eleição de pelo menos um candidato. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2003, p. 372.

## CONCLUSÃO

Os partidos políticos, constituem, atualmente, fenômeno absolutamente imprescindível ao exercício do regime democrático. De fenômeno de caráter sociológico, passaram os partidos ao seio das constituições da maioria das democracias representativas, apesar da forte impugnação doutrinária a que foram submetidas tais entidades, vistas inicialmente como algo nocivo e perigoso para a sociedade.

A finalidade principal dos partidos políticos é instrumentar e coordenar a vontade popular para a tomada de decisões fundamentais. Os partidos atuam, portanto, orientando o corpo eleitoral. Para tanto, deverão levantar todos os problemas e questões a serem resolvidos e apresentar um programa de governo a ser implementado, assim como pessoas capazes de fazer valer a vontade popular cristalizada nas urnas eleitorais.

Os partidos devem adotar posicionamento sobre questões cruciais que dividem a sociedade. Assim fazendo, as agremiações põem ordem naquilo que, de outro modo seria extremamente desordenado. As agremiações partidárias, portanto, ajudam a reduzir os custos da informação para a decisão do voto, facilitando a tarefa dos eleitores. Tais agremiações asseguram, outrossim, o importante revezamento de homens e idéias no poder, azando ao que de mais importante caracteriza a democracia: a necessária alternância no exercício do poder.

Até mesmo os partidos de oposição exercem importante função no contexto democrático, na medida em que atuam na fiscalização das atividades desempenhadas pelos detentores de mandatos na Chefia do Poder Executivo, vale

dizer, a oposição constitui importante mecanismo de acompanhamento do cumprimento das políticas públicas anunciadas pelo partido da situação.

No Brasil, conforme prescreve o artigo 17 da Carta Magna, os partidos políticos possuem a relevante função de assegurar, resguardados a soberania nacional, o regime democrático e o pluripartidarismo, a autenticidade do sistema representativo e a defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Não há dúvidas, portanto, de que as funções desempenhadas pelos partidos atuam como pilastra essencial ao regime democrático. Em razão disso, desempenhando as agremiações de forma adequada os misteres que lhes são atinentes, o período eleitoral perderia a conotação de mera escolha de homens para governar, adquirindo a necessária dimensão de seleção entre programas de governo. Nesta senda, o voto atribuído ao partido importaria consequentemente a determinação de um programa a ser realizado. Disso tudo resulta o aspecto mais importante da função atribuída aos partidos políticos: o povo governar-se-ia, ainda que indiretamente, por fixar mediante o exercício do sufrágio, a orientação do governo.

Os partidos políticos, portanto, adquiriram importância no âmbito do sistema de democracia representativa. Não havia partidos políticos na antiga democracia ateniense, eis que, nesse tipo de democracia direta, as decisões eram tomadas diretamente pelos cidadãos, sem intermediação de nenhuma entidade.

Os partidos diferem dos grupos de pressão e das facções. Os grupos de pressão, embora tenham como nota característica sua inserção no meio social como espécie de organização posta entre o cidadão e o Estado, diferem dos partidos políticos porque seus objetivos são voltados exclusivamente para o atendimento dos interesses dos seus membros, enquanto que as atividades dos partidos estão voltadas para o atendimento do interesse público. As facções também diferem dos partidos porquanto são apenas embriões das agremiações partidárias que também não se encontram empenhados em atender o interesse público, mas sentimentos e interesses de caráter individual.

Dada a importância do papel desempenhado pelos grupos de pressão, é necessária a regulamentação de suas atividades e responsabilidades no cenário político para que as decisões importantes para a sociedade sejam adotadas em ambiente de maior visibilidade e transparência.

#### *o sistema de partidos*

Analisando o sistema partidário brasileiro historicamente, percebemos que se trata de sistema pouco institucionalizado, que nunca possuiu uma boa legislação, capaz de fortalecer a atividade partidária. Muito ao revés, desde o surgimento dos partidos políticos no Brasil até os dias atuais, existe pouca mobilização no sentido de tornar essas entidades efetivamente capazes de desenvolver o seu papel.

Durante o período imperial, não houve, em verdade, um sistema de partidos indispensável, como complemento do sistema representativo que o Brasil tinha adotado. Com efeito, não existia diferença ideológica entre o Partido Liberal e o Conservador. Ambos aceitavam a filosofia liberal clássica, de pouca intervenção do Estado no domínio econômico e outras características próprias do Liberalismo. Em grande parte de sua composição, esses partidos representavam notoriamente os interesses de natureza agrária, embora o Partido Liberal representasse, também, os interesses de parte da burguesia urbana e as convicções de intelectuais progressistas, de escritores, jornalistas, professores e magistrados.

No período da República Velha, houve pouco terreno fértil para o desenvolvimento partidário. Cada Estado possuía sistema partidário próprio. A mentalidade antipartidária, o regionalismo dos partidos políticos e o elevado índice dos pleitos eleitorais foram características marcantes dessa época. Os chefes políticos locais eram os grandes proprietários de terra ou comerciantes que tinham absoluto controle sobre famílias inteiras. Em troca de favores o coronel fornecia empregos e emprestava dinheiro aos parentes e amigos. Tal fenômeno ficou conhecido como “coronelismo”.

#### *o sistema de partidos*

Posteriormente, com a implantação do Estado Novo os partidos políticos foram extintos, somente retornando às suas atividades em 1945, quando se iniciou um período de reabertura democrática no País, relativamente propício ao

desenvolvimento partidário, dando ensejo inclusive ao nascimento de grandes agremiações, como o Partido Social Democrático, a União Democrática Nacional e o Partido Trabalhista Brasileiro. Tal período somente durou, no entanto, até a implantação do regime militar no Brasil, no ano de 1964. Os militares, embora não extinguindo completamente os partidos – como fez Getúlio Vargas – implantaram um regime de bipartidarismo forçado, com a criação da ARENA e do MDB, que vigorou até 1979, quando novamente puderam ser criados novos partidos políticos.

Da parte histórica se infere que, durante largo lapso o sistema de partidos no Brasil mostrou-se fragilizado ante os regimes políticos autoritários até então em vigor, fato que aliado à instabilidade política reinante em todos esse períodos não favoreceu a construção de um ambiente saudável e propício ao desenvolvimento dos partidos políticos.

A Constituição de 1988 atribuiu nova roupagem aos partidos políticos. Foram eles erigidos à categoria de direitos fundamentais e regulamentados em capítulo próprio na Carta Magna.

De acordo com Lei Fundamental em vigor, a criação, alteração e extinção de um partido político é decisão *interna corporis*, tomada com inteira liberdade pelos próprios órgãos, exigindo-se apenas respeito e obediência aos princípios fundamentais do sistema partidário, tais como a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana. As agremiações devem possuir caráter nacional, ficando vedado ainda o recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes. Segundo a norma constitucional, os partidos prestarão contas à Justiça Eleitoral e o seu funcionamento parlamentar se dará de acordo com a lei.

A Carta Magna definiu a natureza jurídica dos partidos políticos, afirmando que, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral e terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, tudo na forma da lei. Assegurou ainda o legislador constituinte aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura

interna, organização, funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias, sendo ainda vedado pelos partidos qualquer tipo de organização paramilitar.

Existem hoje 27(vinte e sete) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, de modo que podemos classificar o sistema partidário brasileiro como fragmentado, sem a existência de um partido dominante. Sete partidos possuem a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados, o que demonstra que as Leis de Duverger possuem aplicação no caso brasileiro, ou seja, o sistema de representação proporcional tende a conduzir o sistema de partidos para o multipartidarismo.

A reforma política do Estado tramita a passos lentos no Congresso Nacional. Ao que tudo indica existe consenso acerca da sua importância para o desenvolvimento do País. São muitos os projetos de lei em tramitação tratando de questões políticas relevantes. A despeito disso, falta vontade política para levar adiante esse precioso projeto de modernização das instituições políticas no Brasil. Neste diapasão, o fortalecimento dos partidos poderá significar diminuição dos favorecimentos políticos e das benesses dirigidas aos detentores de mandatos eletivos, cujas negociações no meio político são reveladas à sociedade brasileira.

Urge a criação de algum mecanismo para diminuir o elevado índice de troca de partidos depois do pleito eleitoral. Essa migração partidária é medida adotada com a finalidade exclusiva de maximização de vantagens eleitorais particulares. Como já expresso, a regra da fidelidade partidária absoluta foi característica marcante do período de autoritarismo no Brasil. É preciso bastante cautela. Embora a fidelidade partidária seja algo que subjaz à idéia de partido, não pode significar submissão dos correligionários dos partidos aos caprichos dos “caciques” políticos.

Em matéria de fidelidade partidária, a adoção de quarentena política para impedir a candidatura de parlamentar eleito por outro partido, em caso de troca de legenda sem justificativa plausível, parece medida capaz de ao menos inibir o hábito de mudar de partido.

Tal providência, aliada à adoção de prévias eleitorais para a tomada de decisões importantes nos partidos e à implementação do sistema de representação proporcional de listas fechadas, poderia corrigir as distorções causadas por um sistema eleitoral centrado na pessoa do candidato. Sabe-se que um dos principais vícios do sistema eleitoral brasileiro é que o voto se encontra centrado na pessoa do candidato. A reforma partidária, portanto, precisa direcionar-se no sentido de despersonalizar a disputa eleitoral nas eleições para os órgãos parlamentares, de forma a induzir o eleitor a escolher entre partidos e não entre candidatos.

O sistema de representação proporcional de lista aberta atualmente em vigor induz ao individualismo político e enfraquece a coesão interna partidária, isto porque os candidatos de um mesmo partido concorrem uns contra os outros. Além disso, os políticos fazem suas campanhas com muita independência em relação aos partidos, o que diminui sua vinculação com estes.

As coligações devem ser regulamentadas a fim de evitar o atual critério de injustiça de alocação como se tem visto nas eleições. Embora as coligações sejam importantes para a sobrevivência de agremiações partidárias de pouca expressão política, constantemente as coalizões são utilizadas como instrumentos de estratégias eleitorais, produzindo distorções na representação.

Cumpre, também, refletir, sobre a proposta de adoção do voto distrital misto no País, sob o argumento de que tal instituto viabilizaria um vínculo mais estreito entre representante e o representado e reduziria o número de partidos políticos. Em primeiro plano, não é correto afirmar que a implantação, no Brasil, de um sistema eleitoral conforme adotado na Alemanha possa trazer resultados positivos. É preciso levar em conta as diversidades culturais, econômicas, sociais e políticas dos dois países. Não há provas de que o voto distrital misto reúne os méritos dos sistemas proporcional e majoritário.

Quanto à redução do número de partidos, também não merece prosperar o argumento de que o País se torna não governável em virtude da combinação do sistema presidencialista com um sistema partidário fragmentado. Em verdade, a

fragmentação partidária não origina necessariamente ausência de condições de governabilidade, mas sim governos de coalizão. À vista disso, também se mostra descabida qualquer proposta de imposição de cláusula de exclusão com o objetivo de eliminar do cenário político os partidos que não atingirem determinado percentual de votos. A introdução de cláusula de exclusão, além de providência desnecessária, por conta dos mecanismos de barreira já existentes na legislação como o quociente partidário mínimo e o funcionamento parlamentar de acordo com o apoio mínimo obtido, trata-se de disposição que teria como consequência a não-contabilização de percentual significativo de votos.

Os recentes escândalos ocorridos na política brasileira, como o caso dos “Anões do Orçamento” e o “Esquema PC”, mostram que a preocupação da sociedade brasileira com a influência do poder econômico nas decisões políticas e a discussão sobre o financiamento de campanhas são assuntos que merecem especial análise por parte dos nossos parlamentares.

O modelo de financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais pode reduzir os efeitos negativos da relação desenvolvida entre os grupos econômicos e os parlamentares eleitos. De todo modo, a vedação de contribuição privada desprovida da criação de mecanismos capazes de desestimular a prática da contabilização paralela poderia tornar medida inócuas o financiamento exclusivamente público.

De todo o exposto ao longo desse trabalho, não resta dúvida de que o sistema representativo brasileiro dá margem a certas distorções que precisam ser corrigidas. É de todo oportuno se pensar originalmente em nosso País, sem o sentimento de inferioridade. Podem-se buscar soluções específicas para os nossos problemas particulares. Talvez seja mais fácil do que importar um modelo de um país e tentar aplicar em outro que possui uma realidade completamente diferente.

Por fim, deve-se atentar para o fato de que a discussão sobre o valor do sistema partidário jamais deve ser posta em termos absolutos. Em matéria de instituições políticas, qualquer mudança nas “regras do jogo”, por mais bem pensada

que seja e por melhores que sejam as intenções, somente terá resposta precisa na vivência prática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Nova Lei dos Partidos Políticos Anotada.** São Paulo: Jurídica Brasileira, 1996.
- ALEXY, Robert. **Teoria de Los Derechos Fundamentales.** Tradução (Versión castellana) de Ernesto Garzón Valdés. 3. ed. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil.** Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ARISTÓTELES. **Política.** Livro III. Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch Baby Aragão. São Paulo: Nova Cultural, 2000.
- BAQUERO, Marcello. **A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a Crise da Democracia na América Latina.** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- \_\_\_\_\_, **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa.** Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular Legislativa. São Paulo: Ática, 1991.

BISPO SOBRINHO, José. **Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos:** (Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995). Brasília-DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra Política, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **A Crise Política Brasileira.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

\_\_\_\_\_, **Ciência Política.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_, **Teoria do Estado.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRAGA, Maria do Socorro. **Sistema Eleitoral e Sistemas Partidários em perspectiva comparada: Especificidades e Similaridades.** In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, 4. Rio de Janeiro. Disponível em: <[www.cienciapolitica.org.br](http://www.cienciapolitica.org.br)> Acesso em: 26 ago. 2004.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projetos de Lei n.º 671/99, 1495/99, 1604/99 e 830/99.** Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <[www.câmara.gov.br/Internet/ecamara/](http://www.câmara.gov.br/Internet/ecamara/)> Acesso em: 22 set. 2004.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Comissões Especiais. **Relatório Final da Comissão Especial da Reforma Política.** Disponível em:<[www.senado.gov.br/web/HPRFINAL/relat.04.htm](http://www.senado.gov.br/web/HPRFINAL/relat.04.htm)> Capturado em: 28 set. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Código Eleitoral, legislação correlata e súmulas do Tribunal Superior Eleitoral. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.504/97, de 30 de setembro de 1997.** Código Eleitoral, legislação correlata e súmulas do Tribunal Superior Eleitoral. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 33. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Adin n.º 2530, relator Ministro Sydney Sanches, 24.04.2002.** Informativo n.º 265. Disponível em: <[www.stf.gov.br/noticias/informativos/info265.asp](http://www.stf.gov.br/noticias/informativos/info265.asp)> Acesso em: 8 out. 2004.

\_\_\_\_\_. **Tribunal Superior Eleitoral.** Partidos políticos registrados. Disponível em: <[www.tse.gov.br/partidos/partido/histórico](http://www.tse.gov.br/partidos/partido/histórico)> Acesso em 09.07.2004.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Rec. n.º 12.242, rel. Min. Pertence. 18.08.1994.** Disponível em: <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)> Acesso em: 12/08/2004.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Rec. n.º 13.750, rel. Min. ALCKMIN, 12.11. 96.** Disponível em: <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)> Acesso em: 12/08/2004.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.º 20993/2002.** Disponível em: <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)> Acesso em: 10/08/2004.

CÁCERES, Florival. **História do Brasil.** São Paulo: Moderna, 1993.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 1992, Tomo I.

CAMARGOS, Malco Braga & CARDOSO, Maria das Dores. **Bahia:** Formato e funcionamento do sistema partidário. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidade e Tendências.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

CAMPANHOLE, Adriano & CAMPANHOLE, Hilton Lobo. Constituições do Brasil. 11. ed., São Paulo: Atlas, 1994.

CERRONI, Umberto. **Teoria do partido político.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Silvia Anette Kneip. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1982.

CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros:** Discurso e Praxis dos Seus Programas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos.** Tradução de Carlos Alberto Lamback. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

CINTRA, Antonio Octávio. **O Sistema Eleitoral Alemão como Modelo Para a Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro.** Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <[www.câmara.gov.br/Internet/diretoria/conleg/estudos](http://www.câmara.gov.br/Internet/diretoria/conleg/estudos)>. Capturado em: 27 set. 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Necessidade de Formulação do Sistema Eleitoral Brasileiro.** In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 66..

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** São Paulo: Forense Universitária, 1991, v.2.

DANTAS, Ivo. **Dos Partidos Políticos.** Revista Brasileira de Direito Eleitoral, Fortaleza, jul, 1994.

DE SOUZA, Nelson Oscar. **Manual de Direito Constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Hermenêutica**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas**. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais: Edição da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966.

FERREIRA, Pinto. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, Tomo I.

FERRERI, Janice Helena. **Democracia e Partidos Políticos**. In: Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil. Celso Bastos Editor. Coordenação de Maria Garcia. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

FREIRE, Maria Célia P. V. F. & ORDONEZ, Marlene. **História do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1971.

GARCIA, Maria. **A Democracia e o Modelo Representativo**. In: Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil. Celso Bastos editor Coordenação de Maria Garcia. São Paulo: Instituto brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

HIRST, Paul Q. **A Democracia Representativa e Seus Limites.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar , 1992.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional.** 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 1999.

HUME, David. **Ensaios Políticos.** Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963.

HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades de Massa em Mudança.** Tradução de Pinheiro de Lemos. São Paulo: Forense, 1975.

JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo.** 2. ed. Brasília/DF: Editora Brasília Jurídica, 1998.

KELSEN, Hans. **A Democracia.** Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KLEIN, Antonio Carlos. **A Importância dos Partidos Políticos no Funcionamento do Estado.** Brasília/DF: Editora Brasília Jurídica, 2002.

LEITÃO, Cláudia. **A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros** (Os dilemas da representação no Estado Intervencionista). Fortaleza: Gráfica Tiprogresso, 1989.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições Políticas Democráticas – O Segredo da Legitimidade.** Rio de Janeiro: J. Azar, 1997

LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias:** o caso do Brasil. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos.** Tradução de Arthur Chaudon. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MONTEIRO, Brandão & OLIVEIRA, Carlos Alberto Pereira de. **Os Partidos Políticos.** 2. ed. São Paulo: Global, 1989.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis:** as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Carlos Alberto Marques. **Dinâmica Institucional da Representação:** Individualismo e Partidos na Câmara do Deputados. In: Novos Estudos, CEBRAP, n.º 38, 03/1994

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública.** São Paulo: Dialética, 1999.

MOTTA, Paulo Roberto. **Movimentos Partidários no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

\_\_\_\_\_. **Sistemas Eleitorais:** uma introdução. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 31.

NOGUEIRA, Octaciano. **Os Partidos no Império.** In: *Partidos Políticos no Brasil*. Organizado por João Paulo Machado Peixoto. Instituto Tancredo Neves, Fundação Friedrich Naumann, 1987.

OLIVEIRA, Francisco de. **Estado, Sociedade, Movimentos Sociais e Políticas Públicas no Limiar do Século XXI.** Rio de Janeiro: FASE/PIC, 1993.

PETRY, André. **Os Partidos dos Vira-Casaca.** In: Revista Veja, Abril, São Paulo, 24/02/1999.

RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos Políticos no Brasil:** Doutrina e Legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

REINER, Lúcio. **Fidelidade Partidária.** Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <[www.câmara.gov.br/Internet/diretoria/conleg/estudos/107706](http://www.câmara.gov.br/Internet/diretoria/conleg/estudos/107706)>. Capturado em: 27 set. 2004.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social:** Princípios do Direito Político. Tradução de Vicente Sabino Junior. São Paulo: Editora CD, 2000.

SAMUELS, David. **Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato:** Evidências Sobre o Brasil. In: Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40. 1997.

SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e Cidadania:** o Referendo Como Instrumento de Participação Política. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTOS, Fabiano Guilherme dos. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira.** In: Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n.º 03, 1997.

SARTORI, Giovani. **Partidos e Sistemas Partidários.** Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Editora Universidade de Brasília, 1982.

\_\_\_\_\_. **Teoria Democrática.** Tradução de Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.

SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil:** (1945-2000). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2000.

SEILLER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos.** Tradução de Renata Maria Pereira Cordeiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Nepomuceno da. **As Alianças e Coligações Partidárias.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A Democracia Interrompida.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.



SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

STRECK, Lenio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TAVARES, José Antonio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis. **Da Democracia na América**. Traduzido e condensado por José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1998.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **A Democracia Coroada: Teoria Política do Império do Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes Limitada, 1964.

VEJA ON LINE. “**Os Anões do Orçamento**” e “**O Esquema PC**”. Seção Pesquise em Veja. Disponível em: <<http://www.vejaonline.abril.com.br/>> Capturado em: 12 abr. 2004.

VERDÚ, Pablo Lucas. **Principios de Ciencia Política. Tomo III. Estado contemporáneo y fuerzas políticas**. 2. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1974.

WALD, Arnoldo. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Introdução e Parte Geral**. 6. ed. São Paulo: RT, 1989, Volume I.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elnabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.