

PARTIDOS POLÍTICOS

Prof. (Ms.) José Anselmo Cícero de Sá³³²

Apresentação

A elaboração do presente trabalho tem como escopo primacial pesquisar os Partidos Políticos no Direito Constitucional, e mais particularmente, consoante as Constituições do Brasil. Todavia, houvemos por bem, focar algumas considerações sobre a evolução, conceituação, classificação etc. dos Partidos Políticos, a fim de que possamos ter um melhor entendimento sobre a sua posição na nossa história constitucional através dos tempos.

Evolução

O partido político não pode propriamente ser considerado instituição moderna, nem ter a sua existência consorciada ao governo representativo. O seu aparecimento, segundo entendimento de *James Bryce*, é anterior à democracia, encontrando-se em todos os países, qualquer que fosse a forma de governo.

Observou *Sorokin* que os partidos políticos já existiam no antigo Egito: De um lado, o Faraó reformador Iknaton, e, de outro, os seus adversários; Na Grécia com Péricles e seus opositores; Na antiga Roma, com Júlio César e seus adversários, ressaltando que a diferenciação conforme critérios partidários não é exclusiva de épocas recentes ou de populações urbanizadas, mas é uma forma constante de diferenciação social.

³³² Professor de Filosofia Jurídica, Deontologia Jurídica e Direito Internacional do Curso de Direito da UCB.

Discorda dessas opiniões *Robert Mac Iver*, considerando que as arregimentações entre os habitantes da planície e os da montanha da antiga Grécia, dos patrícios e plebeus de Roma, e mais tarde da Itália dos guelfos e gibelinos dos católicos e protestantes na França, constituíam facções, não se lhes aplicando, com propriedade, a denominação de partidos políticos, tendo em vista que não eram grupos organizados com propósitos eleitorais atuando diante de um marco político que reconhecessem e cuja existência contribuíssem a manter.

Considerando estas divergências que são bastante acentuadas, torna-se necessário ao observador da atualidade reconhecer que encontra condicionado pelos parâmetros dominantes na realidade espaço-temporal que o envolve as realidades pretéritas que estejam sendo focalizadas. Deve haver ponderada atitude metodológica, dado que as conformações institucionais estão sempre relacionadas a estruturas sociais e conteúdos culturais com seus específicos conflitos e desafios no cenário histórico-temporal.

Dessa maneira, para que possa cientificamente determinar a presença dos partidos em diferentes tipos de sociedades e em diferentes épocas, é necessário acompanhar as transformações econômicas e socioculturais que afetaram a sua substantividade.

E assim, verifica-se que a estrutura e o comportamento do partido político experimentaram em sua evolução significativas mudanças, antes de adquirirem a atual conformação e se integrarem no processo político típico da sociedade contemporânea.

Conceituação

A conceituação do partido político tem implicações em diferentes campos científicos. A individualização existencial do partido político é envolvida pelos componentes sociológico, econômico, cultural, psicológico, político e

jurídico em persistentes inter-relações. Daí porque a redução a uma perspectiva exclusivista mutila a operacionalização conceitual, dando uma visão completa de essencialidade. Analisando de per si estes componentes, embora que sucintamente, assim teremos:

Componente Sociológico – Os partidos refletem os traços fundamentais da sociedade que os envolve com as suas contradições e conflitos, com seus anacronismos e inovações, com as dominações e dependências, dando expressão às forças sociais historicamente atuantes. A análise sociológica não se detém no exame da estrutura interna do partido, tendo de considerar as diferenciações de papéis entre os seus membros, a distribuição hierarquizada de poder entre as suas autoridades, os critérios disciplinadores e os processos de cooperação e comunicação adotados. Avulta no partido a presença de grupo humano de elevada densidade desenvolvendo-se estímulos entre dirigentes, membros, candidatos, filiados e até mesmo simpatizantes.

Componente Econômico – Podemos dizer que os interesses econômicos procuram entrincheirar-se nos partidos políticos, para aumentar os ganhos, reduzir os desperdícios, determinar a escala de prioridade entre os diferentes setores para captação e riqueza. Tudo isso é decorrência da recíproca implicação das ordens política e econômica que se projetam no contexto da sociedade.

A presença de diferentes estratos sociais convivendo igualitariamente no interior dos partidos, fortalecerá a idéia democrática da prevalência do número, sobretudo, os interesses gerais da sociedade aos particularismos de grupos, eliminando pela ação conjunta e ostensiva as resistências ao desenvolvimento, com a abolição de privilégios econômicos a expensas das reservas públicas.

Finalmente, podemos dizer que o poder econômico é realizado pela empresa, tendo como objeto de dominação a riqueza, como sujeito o

consumidor, e como processo de relacionamento a produção. Temos então, a seguinte representação gráfica:

<i>Poderes</i>	<i>Ambiente</i>	<i>Processo de Relacionamento</i>	<i>Objeto</i>	<i>Sujeitos</i>
Cultural	Estabelecimento	Educação	Saber	Coletividade
Político	Estado	Eleição	Governo	Eleitor
Social	Corporação	Comunicação coletiva	Opinião	Massa
Econômico	Empresa	Produção	Riqueza	Consumidor

Componente Cultural – Pode-se verificar que o partido é submetido a uma permanente influência dos fatores culturais. Fazendo-se rápida análise retrospectiva, vê-se que a partir da Antigüidade clássica, a realização do homem era medida por sua participação na vida pública, integrando-se ao viver coletivo. O reconhecimento à prescrição a esse direito demarcava o campo da intermediação dos partidos. Com esta integração na coletividade, o homem veio a se entusiasmar com as suas aptidões intelectuais desenvolvendo idéias bastante abrangentes do mundo, compondo uma visão com as suas aptidões intelectuais, em relação com as condições concretas de seu viver social. Interpretando diversamente a cosmovisão apresentada, outras concepções foram levantadas, estabelecendo-se conflitos ideológicos, os quais passaram a constituir as linhas definidoras da luta entre os partidos políticos.

Por paradoxal que pareça, o aumento de racionalização não acarretou a elevação das virtualidades íntimas do homem, por se encontrar o implicado em absorvente mecanização, que fomenta a despersonalização individual. Cada qual procura diminuir as reservas individuais de responsabilidade, procurando

manter-se sintonizado com as correntes positivas, com prevalência dos impulsos emotivos aos desígnios da reflexão. Partindo daí, o indivíduo passa a constituir a massa, diluindo-se no anonimato, relacionando-se com outros, “de maneira tangencial e segmentada”, na expressão de *Sandor Halebsky*.

É de ressaltar que a posse dos veículos de comunicação torna-se uma alavanca de poder ao se revelar como elementos tecnicamente mais idôneos para promover a arregimentação coletiva, consolidando mitos, elevando ou abatendo idéias, patrocinando interesses, difundindo ou combatendo opiniões. Assim é erguida uma nova forma de dominação que atinge globalmente o ser coletivo e o ser individual, desencadeando reações psicológicas programadas.

Os partidos ficam forçados a abolir o decisionismo exclusivista de seus círculos dirigentes admitindo que possam disputar as preferências populares. Os próprios órgãos de comunicação procuram investir nas agremiações partidárias, patrocinando medidas políticas pendentes de decisão ou de destinação de postos eletivos para seus dirigentes.

Por outro lado, adaptando-se ao sentido pluralista da sociedade, não se limitam à arregimentação individual dos eleitores, provocando ou admitindo negociações com grupos de interesses, apoiando muitas vezes os seus movimentos reivindicatórios, ou assumindo uma posição de neutralidade no conflito deflagrado, de modo a evitar qualquer reação que possa ser capitalizada por seus adversários.

Ficam, assim, os partidos expostos a contraditórias injunções, assediados por forças situadas em dois planos culturais diferentes que exigem relacionamentos ajustáveis as suas características, procurando ambas exercer influências preponderantes e receber compensações efetivas.

Componente psicológico – Para aglutinar e coordenar a participação no processo político, o partido aproveita as predisposições associativas do homem. Se o instinto de agregação determina o agrupamento de indivíduos que

compartilham de opiniões assemelhadas ou que tenham afinidade de interesses, os seus impulsos combativos estimulam a arregimentação no propósito de superação dos adversários.

Segundo observou *James Bryce*, o partido político desenvolve-se pela conjugação de quatro tendências: simpatia, imitação, concorrência e espírito combativo. Daí a razão de encontrarem nas faculdades emotivas de seus membros o motor vital de seu organismo.

Muito embora não se possa negar a existência de objetivos altruístas na atividade política, contudo, é o *animus dominandi* que estimula o homem a participar das lutas partidárias. O indivíduo encontra no partido ambiente propício a canalização de seu pendor combativo, compondo-se com outros que compartilham de suas posições, quebrando as resistências dos seus adversários pela demonstração concreta da sua superioridade numérica.

Componente político – É nesta abordagem que podemos invocar a assertividade de *Robert Dahl* de que “conflito e política nascem como gêmeos inseparáveis”. O partido é exatamente o elemento necessário ao equacionamento da luta política, dando escoamento à diversidade de opiniões, para que se opere o revezamento das investidas governamentais.

A alternativa no poder deve resultar do trabalho de persuasão feito pelos partidos políticos, ficando o povo encarregado de consagrar as tendências vitoriosas através da sua manifestação majoritária, mediante o instituto do voto. Assim, os partidos participam de um processo dialético entre governantes e governados, que, sem dúvida, é essencial ao funcionamento das instituições democráticas. Enquanto os partidos efetivam-se pela conquista do poder pelos governantes, os governados são os partícipes desta conquista, mediante as suas preferências adotadas. Daí porque os governados participam da tomada de decisões políticas emitidas pelos governantes. Atuando como fator estabilizante da ordem política, esta correlação é reciprocamente vantajosa, por proporcionar

uma base de sustentação dos governantes e por tornar viável a continuidade na influência dos governados.

Componente jurídico – Na trajetória do plano jurídico, os partidos foram inicialmente proscritos, depois tratados com indiferença e por último integrados aos quadros institucionais. A organização e o funcionamento dos partidos políticos está disciplinada pela ordem jurídica, a qual define as suas condições existenciais, tanto quanto as formalidades previstas à validade dos atos em que sejam admitidos a participar.

No direito positivo brasileiro o partido político é considerado pessoa jurídica de direito público interno. Nessas condições, é capaz de direitos e obrigações que se não confundem com as vontades dos indivíduos que a ele estejam vinculados. Reconhecida a personalidade dos partidos, mister se faz definir a sua tipicidade jurídica. Considerando que a sua existência não é resultante da iniciativa exercitada por eleitores, devem ser obedecidos os coeficientes numéricos estabelecidos a regras procedimentais específicas e à verificação da compatibilidade de seu programa às concepções fundamentais do regime, dependendo ainda do ato estatal de registro, que no Brasil é exarado pela Justiça Eleitoral. A existência do partido não resulta assim de um processo dialético de confluentes atividades privadas e públicas, não decorrendo exclusivamente do propósito associativo formalmente manifestado.

Portanto, o partido exerce atividades públicas em conformidade com normas legais, dispondo de capacidade normativa, de poder disciplinar, auferindo e aplicando recursos financeiros, submetendo-se a padrões de controles aplicáveis às instituições públicas.

Pelo seu caráter público, pelos recursos públicos que aplica e da natureza pública do desempenho do seu pessoal, nos casos de apropriação por seus agentes de valores funcionalmente confiados à sua guarda, para proveito próprio ou alheio, estará configurado o crime de peculato no plano penal.

Tendo em vista a análise acima mencionada sobre os diversos componentes que envolvem a moldagem do partido político, podemos, a partir daí, conceituá-lo.

Assim, podemos dizer que o partido é uma corporação política de expressão macrossocial, destinada à arregimentação coletiva, identificada, conjunta ou singularmente por princípios, interesses ou lideranças, com o objetivo de lutar de acordo com os condicionamentos histórico-culturais, para conquista e manutenção do poder governamental.

Classificação

Esta classificação varia em razão da perspectiva do observador ou da ênfase atribuída a determinados aspectos. A posição classificatória dos partidos vai depender dos sistemas políticos em que estejam correlacionados. Partindo desse ângulo, podemos fazer a distribuição entre partidos monopolistas e partidos competitivos.

O partido monopolista se considera predestinado ao controle do poder político, não aceitando a coexistência com outras agremiações correlatas. Tem como objetivo chegar ao poder ou neste manter-se com o domínio exclusivista, sem ficar exposto a revezamentos decorrentes das manifestações periódicas do corpo eleitoral.

Já o partido competitivo, ao contrário, integra a estrutura democrático-representativa, reconhecendo a transmissibilidade do domínio político, por meio de eleições intermitentes. É de se observar que as linhas divisórias entre os partidos não se apóiam somente nos conteúdos ideológicos, sendo mais expressivas com referência ao estilo de participação no processo político. Desse modo, é na sistemática dos partidos que a classificação deve ser apoiada com maior consistência.

Sistemas Partidários

Declara *Leslie Lipson* que conhecer uma democracia é compreender sua política, e compreender a política é entender seus partidos. Eles contêm a chave que explica tudo o mais. Observe-se um sistema partidário e ver-se-á a com unidade refletida num espelho; e, embora o espelho possa deformar a imagem e a moldura seja demasiadamente pequena, trata-se do melhor reflexo de que podemos dispor.

Nessas palavras, fica sobremodo ressaltada a importância dos sistemas partidários para o funcionamento dos regimes democráticos. Os sistemas partidários podem ser reduzidos em três espécies: pluripartidarismo, bipartidarismo e unipartidarismo. Assim teremos:

Pluripartidarismo é o sistema caracterizado pelo funcionamento do conjunto de três partidos no mínimo, no espectro político. Ele pode ser causa de instabilidade política, principalmente no governo parlamentarista, tendo em vista a necessidade do órgão governamental ter de contar com o resolutivo apoio parlamentar. Por outro lado, é menos prejudicial nos governos presidencialistas, embora possa afetá-los, não propriamente no aspecto de estabilidade, porém, pelas características que imprime no comportamento das forças políticas.

Assim, sem colocar em risco a sua continuidade política que é assegurada institucionalmente pela fixidez do mandato presidencial, fica o governo menos confinado politicamente, podendo com certa habilidade ser beneficiado do trabalho que os partidos que o apóiam se esmerem em realizar internamente, havendo estimulante clima de competição, cada qual a disputar, torna-se mais credenciado.

Bipartidarismo é o sistema determinado pela presença de dois partidos disputando as preferências do eleitorado, participando ambos do processo político, tendo a corrente majoritária a responsabilidade pelas diretrizes governamentais, cabendo ao partido minoritário o encargo da oposição. Por se

revelar muito suscetível a polarizações radicais, este sistema requer forte tradição democrática.

Pode vir a constituir uma condição salutar, em momentos críticos de ordem política, com as estremações dos antagonismos, a superação do bipartidarismo com o realinhamento das forças políticas, contribuindo para encerrar as confrontações extremadas, deixando despontar novas clivagens partidárias, mudando de acordo com novas perspectivas históricas, as idéias, as composições, as lideranças e não apenas, as siglas e os símbolos.

Unipartidarismo. Com este sistema, o Estado passa a contar com uma organização monolítica, apoiada em severo esquema disciplinar, exercendo controle férreo sobre as instituições educacionais e sobre os instrumentos de comunicações de massas. O unipartidarismo acompanha a institucionalidade das ditaduras modernas, servindo de apoio ao aparelhamento governamental.

A intolerância referente ao sistema unipartidarista torna-o incompatível com a ordem democrático-representativa, por eliminar toda possibilidade de diálogo popular ou contradição de opiniões, impondo generalizado conformismo político.

A Democracia Contra os Partidos

As revoluções liberais do Século XVIII não eram simpáticas ao partido político. Viam neste um obstáculo à democracia. Era essa, na América do Norte, a opinião de *George Washington*. No discurso de despedida que contém o seu testamento político “O Farewell Address de 1796”, o primeiro presidente dos Estados Unidos adverte o povo contra os partidos que constituem uma ameaça para o Estado. Acusa-os de dividirem as Assembléias e Conselhos, enfraquecendo a administração pública de agitarem a comunidade, instigando animosidade e desconfiança. Denuncia-os por fomentarem agitações e

insurreições, excitando paixões e controvérsias. (cf. Carl J.Friedrich, *La démocratie constituonelle*, Paris, PUF, 1958, p. 441).

Na França, a condenação dos partidos está na obra de J.J. Rousseau. No livro *Contrato Social*, depois de haver posta como única forma legítima de governo aquele em que prevalece a vontade geral fruto da participação de todos os cidadãos, analisa ele as condições necessárias para que essa vontade não se corrompa. Entre estas, a luta para proscricção dos partidos, dos corpos intermediários, de todos os grupos que se interpõem entre o indivíduo e o Estado. De fato, os partidos desviariam interesses particulares. Por isso, para a pureza da vontade geral, impor-se-ia a proibição dos partidos e de todas as associações. (Do *Contrato Social*, Liv. II Cap.II).

É de se constatar que tal posição doutrinária repercutiu no direito positivo. O Código Penal francês de 1810 previa mesmo o delito de associação, em que incidiriam os que, sem autorização do governo, organizasse entidade de objetivo político (Art. 291: “Nulle association de plus de vingt personnes dont te but sera de se réunior tous les jours ou à certains jours marqués, pou s’occuper d’objets réligieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu’avec l’agrément dugouvernement et sous les conditions qu’il plaira à l’autorité publique d’imposer à la société”).

A Democracia Apesar dos Partidos

Em face das exigências eleitorais, essa condenação radical não deveria perdurar. Com efeito, as eleições a que conduzia a expansão democrática careciam dos partidos como instrumento de propaganda e coordenação da atividade política. Eles continuavam sendo visto como um mal, embora necessário. Por isso, o direito não mais procurou proscrevê-los. Veio a tolerá-los, primeiro ignorando-os, depois procurando reprimir ou evitar eventuais

abusos. Assim, contentou-se em proibir os partidos antidemocráticos, ou vedar a Constituição de malícias partidárias.

Admite-se com *Duverger* que “nas democracias os partidos são ambivalentes: de um lado, servem para organizá-las sem que nada possa substituí-los nesse papel; de outro lado, contêm em si mesmos um certo número de venenos capazes de destruí-las ou, ao menos, de deformá-las”. (*Paris politiques eet démocratie, Vie intellectuelle*, p. 63 out. 1946).

A Democracia Pelos Partidos

O partido que era considerado “mal necessário” passou a ser “pela essencial da democracia”. Esta mudança decorreu especialmente da crítica à democracia representativa e da busca de novos caminhos para a realização mais completa e verdadeira do governo do povo pelo povo e para o povo.

Criticava-se que na democracia representativa quem governa não é o povo, mas sim os parlamentares, que são os seus representantes. O povo os elege, porém não determina a política que eles irão executar. O eleitorado, pois, escolhe os seus representantes que vão governar o povo segundo bem lhes aprouver.

Nessa crítica ouve-se o eco do sarcasmo de *Rousseau* contra os ingleses: “o povo inglês pensa ser livre” – dizia ele – mas “engana-se muito; não o é senão durante a eleição dos membros do Parlamento: logo que estes são eleitos, é escravo, não é nada. Nos curtos momentos de sua liberdade, o uso que faz dela o torna merecedor de perdê-la”.

É exatamente neste ponto que surge a democracia pelos partidos, pois se estes estabelecem um programa de governo e selecionam candidatos comprometidos com esse programa, será possível transformar a eleição de mera escolha de governantes em seleção também de uma política de governo.

O povo, ao votar, escolherá o representante e a política a que se devotará. Assim, o povo se governará por meios de reais representantes, porque estes porão em prática uma política selecionada pelo povo.

É através deste modelo democrático que os partidos são considerados essenciais à democracia. É o modelo que aponta na Constituição da República Federal da Alemanha de 1949, que se consagra no Brasil, depois da revolução de 1964.

O Partido Político nas Constituições Brasileiras

Na Constituição de 1824 – Nesta Constituição nunca chegamos a ter o que hoje poderíamos chamar de um sistema partidário. Na verdade, esta Constituição, ao se omitir em relação aos partidos políticos, que na forma como hoje são concebidos constituem uma realidade do fim do séc. XX, terminou implantando o regime da liberdade de organização partidária. Os partidos políticos do Império, pelo menos até 1868, quando os liberais organizam a “Liga Progressista”, e o “Centro Liberal”, ou talvez 1870, quando os republicanos lançam o “Manifesto de Itu” e fundam o Partido Republicano, não eram instituições, não tinham estatutos nem se revestiam de qualquer forma de organização jurídica. Eram, na verdade, vontades concorrentes, uma simples convergência de interesses, acima das convicções.

Qual o real significado dos partidos sob a vigilância da Constituição do Império, em seus 65 anos de duração? – Segundo *Oliveira Lima* invocando o testamento de Joaquim Nabuco, diz que ele, que era sobretudo um legista e professava em matéria política um ceticismo de bom quilate, não descobria mesmo lugar no Brasil para partidos profundos. Nabuco baseava-se no fato de que nada dividia essencialmente a sociedade brasileira, tão homogênea, na qual o feudalismo não deixava programas abstratos. Para ele, os partidos como os ministérios, duravam ou deviam durar o tempo que duravam as idéias que os

legitimavam. Os partidos seriam, portanto, todos de ocasião, liberais ou conservadores, de acordo com as circunstâncias e os interesses, não de acordo com princípios de doutrina ou escola, ou com tradições históricas. A ausência de privilégios condenava os partidos a defenderem somente princípios de atualidade, idéias ondeantes, as quais não podiam sobreviver.

Quem observa o panorama partidário da vida política contemporânea do Brasil, há de concordar, fatalmente, que deixando a questão partidária livre do jogo dos alvedrios dos homens, a Constituição de 1824 nada mais fez do que atende a irremovível pressão da realidade brasileira.

Mas Constituições de 1891 e 1934 – Como já vimos, três grandes partidos nacionais, o Liberal, o Conservador e o Republicano que, todavia, não tinham organização interna como os de hoje, nem havia legislações que os regulasse. Desapareceram os dois primeiros famosos partidos monárquicos sem que houvesse qualquer ato expresso dos vencedores nesse sentido.

Muitos políticos do velho regime aderiram ao novo e outros se recolheram à vida particular, encerrando as respectivas carreiras políticas. Como assinala *Felisberto Freire*, no curso de 1890, a cisão era notória entre os Republicanos, responsabilizando-a por parte das dificuldades do novo regime há esse tempo. As facções se multiplicaram. Não mais a dos “adesistas” e a dos “históricos”. Os republicanos anteriores à proclamação da República formavam contingentes de origem diversa: os juristas e profissionais de carreiras liberais, que vinham do Manifesto de 1870 e dos clubes republicanos; os militares; os positivistas. Muitos dos quais também militares; os adesistas da véspera. E ainda há a acrescentar os saudosistas da monarquia, que ainda alimentaram esperanças de restauração do sistema monárquico, pelo menos até o fim do governo do Presidente Prudente de Moraes (1894/1898).

A inexistência de novos partidos, – fato que se prolongou até 1946 – favorecia a gênese destas facções na capital e de outras de caráter regional nos

Estados, sem outro objetivo senão a derrubada e a conquista dos cargos de Governador com o beneplácito do Presidente da República e até sem ele.

O desaparecimento dos velhos partidos sem que outros se formassem, a despeito de algumas tentativas, não só prejudicou a coordenação e orientação da política, segundo os grande ideais e interesses na Nação, mas é responsável pelos partidos estaduais indiferentes aos problemas do país e apenas embrenhados na disputa do mando local, quase sempre à sombra do Governo Federal por meio de ação “manu militari”, como o bombardeiro da Bahia em 1912.

Sob este aspecto, se comparadas com as do Império, esta não fez nenhuma menção aos partidos políticos, tendo prevalecido a idéia da representação classista. A Câmara dos Deputados compor-se-ia de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais.

Dispunha ainda a lei maior, consoante o art. 23 em seu § 3º que os deputados das profissões seriam eleitos na forma da lei ordinária por um sufrágio indireto das associações profissionais, reunidas nos seguintes grupos: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos.

Nas Constituições de 1937 e 1946 – Ao outorgar a Constituição de 10 de novembro de 1937, Getúlio Dorneles Vargas dizia “atender as legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbadas por conhecidos fatores de desordem resultantes da crescente agravamento dos dissídios partidários”. Todavia, muitos dos biógrafos do ditador, lhe atribuem a maior parcela de responsabilidade no agravamento daqueles dissídios, com a manipulação, por ele, a partir de 1934, da ameaça subversiva para reunir, em suas mãos, os poderes autoritários que a Constituição de 1934 respaldou.

Pela primeira vez no Brasil, haviam surgido partidos de âmbito nacional e de profunda conotação ideológica, a repetir o quadro europeu, na repercussão, aqui, do conflito entre o “comunismo” e o “nazi-fascismo”.

O desenvolvimento político inglês havia, há tempos, mostrado como os partidos, aceitando as linhas gerais do arcabouço institucional do Estado, apresentavam maior área de consenso que de dissensão. Acostumaram-se os dirigentes e a opinião pública na Grã-Bretanha a ver os oponentes políticos como adversários eventuais, meros defensores de “policies” divergentes, nunca como inimigos irreconciliáveis a serem destruídos.

Nesta Constituição, a exemplo das anteriores, houve também um silêncio sobre os partidos políticos.

Quanto à Constituição promulgada em 18 de setembro de 1946, foi a primeira entre as brasileiras a se preocupar com o partido político. Nela já surge a idéia que os partidos são imprescindíveis para a democracia. Entretanto, não olvida o perigo que eles podem trazer para as instituições quando livres de qualquer limitação ou controle. Consciente da ambivalência dos partidos, assim dispõe o art. 141 § 13: “É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”.

Da leitura do texto, extrai-se que, por um lado, a idéia de que a pluralidade de partidos é necessária à democracia, mas que a ação ou o programa deles podem ser a ela daninhos. Essa orientação ditou a legislação eleitoral e a prática das instituições. O Código Eleitoral dava o monopólio das candidaturas aos partidos. Ninguém podia postular a eleição sem estar inscrito por um partido. Mas, por outro lado, em aplicação do preceito constitucional, foi cassado o registro do Partido Comunista, por ser antidemocrático.

No limiar da revolução de março de 1964 – Ao eclodir a revolução de 31 de março de 1964, eram muitos os partidos políticos, mas sem coerência nem disciplina internas. Não havia, até então, partidos de constituição estruturalmente sólida. Havia treze partidos registrados, entre muitos dos quais com programas idênticos. Em realidade, isso pouco influenciaria na vida dos partidos, tendo em vista que estas entidades políticas, em regra gerais, constituíam-se em torno de homens e lideranças e não ao redor de idéias. Considerando o grande número de partidos, a divisão do eleitorado era flagrante. Em conseqüência, as maiorias parlamentares resultavam sempre dos agrupamentos de bancadas eleitas sob bandeiras diversas.

Eram ausentes a disciplina partidária e a fidelidade programática. Em cada partido havia diversas correntes: de esquerda, de direita, de centro, alas jovens, grupos radicais, facções moderadas, governistas, oposicionistas etc., por isso, as principais deliberações parlamentares especialmente no Congresso Nacional, na maioria e na minoria, estavam representantes de praticamente todas as correntes políticas.

Na reforma dos partidos (Lei nº 4.740/65) – Com o escopo de preparar as bases de uma democracia autêntica, o governo presidido pelo Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco submeteu ao Congresso Nacional o projeto de lei que transformou, devidamente emendado e aprovado, na Lei nº 4.740 de 15 de abril de 1965, a primeira lei orgânica dos partidos políticos.

Esta lei era inspirada em cinco idéias básicas. *A primeira* consistia em fazer do programa o princípio vital do partido; *a segunda* fortalecer a disciplina interna, prescrevendo as dissidências e as infidelidades; *a terceira*, dar estrutura democrática as agremiações, realçando a importância das convenções e das bases; *a quarta*, dar aos partidos recursos financeiros, despidos de interesses corruptores e, finalmente, *a quinta*, com a finalidade de reduzir o número de partidos.

Esta redução resultaria normal e naturalmente dos preceitos desta lei. Em realidade, perderia o registro, afora outras causas, o partido que não elegeisse doze deputados federais, distribuídos por sete Estados (art. 47, II), ou que não obtivesse votos correspondentes a 3% do eleitorado inscrito no país, em legendas para Câmara Federal (art. 48, III).

Em vista deste critério, a eleição de 1962 não deixaria em funcionamento mais de cinco partidos, e talvez, menos. Com efeito, o número de 12 (doze) deputados somente fora alcançado por cinco partidos, assim distribuídos:

PSD (Partido Social Democrático) = 122.

PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) = 109.

UDN (União Democrática Nacional) = 94.

PSP (Partido Social Progressista) = 22.

PDC (Partido Democrata Cristão) = 20.

Quanto à percentagem mínima, o grande número de coligações não permite julgamento seguro. É de se supor que apenas os referidos partidos, e mais, quem sabe o **PTN** (Partido Trabalhista Nacional) o atingisse.

Segundo preceituava o art. 16 § 3º desta lei, era mister organizar diretórios municipais, a partir de um número mínimo de filiados, para depois estruturar os regionais e, afinal, o diretório nacional. Este, porém, somente se constituiria depois de organizados 11 (onze) diretórios regionais.

Como podemos observar, esta lei importava numa remodelação de baixo para cima dos partidos políticos.

No Ato Institucional nº 2/65 – O AI-2, de 27 de outubro de 1965, não deu oportunidade sequer da renovação gradativa dos partidos por força da lei orgânica, tendo em vista que esta renovação não chegou a encetar-se, em virtude da extinção dos partidos, conforme dispunha o art. 18 deste Ato, com o seguinte enunciado: “Ficam extintos os atuais partidos políticos e cancelados os respectivos registros”. Entretanto, vislumbrava-se a possibilidade de que a organização de novos partidos seguisse a lei vigente, conceituando o que dispunha o Parágrafo Único do art. 188: “Para a organização dos novos partidos são mantidas as exigências da lei nº 4.740/1965, e suas modificações”.

Segundo se supunha, embora partindo-se do marco zero, mas com a vantagem de romper com o passado, acelerava-se a renovação dos partidos. Por muito tempo ficaria o país sem partidos. Por isso, depois de impor-se abruptamente a extinção dos velhos, quis-se criar também rapidamente, novos partidos.

De fato, o Ato Complementar nº 2 (AI-2) de 20/11/65, permitiu que um mínimo de 120 (cento e vinte) deputados e 20 (vinte) senadores se reunissem para criar organizações “com atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituíssem”, (art. 1º) dentro do prazo de quarenta e cinco dias. Este prazo foi suficiente para criar a agremiação de apoio ao governo, a Aliança Renovadora Nacional com a sigla de ARENA.

Para se possibilitar a criação um partido oposicionista, foi necessário que o Ato Complementar nº 6 (AI-6) de 3 de janeiro de 1966, estendesse até 15 de março daquele ano, o referido prazo. Aí então, surgiu o Movimento Democrático Brasileiro, de sigla MDB.

Na Constituição de 1967 – A revolução de 1964 não rompeu com o espírito da lei orgânica dos partidos de 1965, embora esta, praticamente, não tenha podido desenvolver sua potencialidade.

Esta Constituição teve o cuidado de editar um estatuto dos partidos políticos, fiel ao espírito que inspirava aquele texto. Prescreve o 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 vínculo 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 - exigência 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 - proibições de coligações partidárias”.

Com este artigo na Constituição de 1967, ficou evidenciado o intento de não permitir a multiplicação de partidos. Com efeito, o inciso VII do art. 149 acima referido, exigia um mínimo de dez por cento do eleitorado, enquanto a lei orgânica se contentava com apenas três por cento. Impunha dez por cento dos deputados e senadores, enquanto a lei pedia apenas 12 deputados, cerca de três por cento da Câmara dos Deputados em 1965.

Não obstante, disposta a conter a expansão do número de partidos, a Constituição não se lembrou de um dos fatores que contribuem para a sua multiplicação: o sistema eleitoral.

Com efeito, desde a obra clássica de *Maurice Duverger* (Os Partidos Políticos), é sabido que os sistemas eleitorais influenciam o número e as relações mútuas entre os partidos, o chamado sistema de partido. Demonstrou ele que a eleição proporcional tende a gerar a multiplicidade de partidos independentes. De fato, distribuindo as cadeiras proporcionalmente aos votos, o sistema estimula o surgimento de novos partidos que melhor espelham os matizes sutis do ideário político. Ora, a Constituição de 1967 em seu art. 143, tal qual dispunha a Lei Magna de 1946, assegurava a representação proporcional dos partidos políticos.

Na Emenda Constitucional nº 1/1969 – Nesta Emenda os partidos políticos mereceram no Capítulo III um destaque especial. Sua organização e funcionamento resguardaram a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

I – é assegurado ao cidadão o direito de associar-se livremente a partidos políticos;

II – é vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar;

III – é proibida a subordinação dos partidos políticos à entidade ou governo estrangeiro;

IV – o partido político adquirirá personalidade jurídica mediante registro dos seus Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;

V – a atuação dos partidos políticos deverá ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais.

§ 1^a - Não terá direito à representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que não obtiver o apoio, expresso em votos de 3% do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em pelo menos cinco Estados, com o mínimo de 2% do eleitorado de cada um deles.

§ 2^o - Os eleitos por partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de sessenta dias, por qualquer dos partidos remanescentes.

§ 3^o - Resguardados os princípios previstos no caput e itens deste artigo, a lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos partidos políticos e poderá dispor sobre regras gerais para sua organização e funcionamento.

Na Constituição de 1988 – Nesta Constituição, promulgada em 05 de outubro de 1988, o Capítulo V cuida dos Partidos Políticos. Em seu art. 17 estabelece: “É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de 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 governo estrangeiro ou de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º - é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias;

§ 2º - os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;

§ 3º - os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei;

§ 4º - é vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Conclusão

As modificações partidárias não podem excluir as perspectivas jurídicas, políticas e nem as sociais. Qualquer reformulação partidária não deve acreditar que somente a extinção de algumas agremiações leva a um melhor e adequado ajustamento das correntes políticas.

Ao contrário do que alguns pensam, para o funcionamento de um apropriado regime político democrático, não são suficientes os bipartidarismos, a existência apenas formal de um certo número de partidos que não são representativos, nem são capazes de ir ao encontro das satisfações das necessidades da sociedade e do poder.

Não atende aos reclamos de uma sociedade em transformação, a organização partidária que somente nos períodos eleitorais satisfaz, através de indicação e registro de candidatos, a procura de cargos para manutenção do poder.

A fim de que possam responder às aspirações da sociedade contemporânea, os quadros partidários têm de acompanhar o dinamismo social, representando as bases eleitorais diferenciadas. A institucionalização de qualquer sistema partidário não deve se conter, apenas, dentro de suas características formais.

Daniel Chamorro, em repertório bibliográfico que relaciona os estudos surgidos em diversos países a respeito de partidos políticos, conclui, entre outras coisas que: *“É preciso que saibamos colocar os partidos dentro dos regimes políticos democráticos, para que eles sejam representativos das forças políticas modernas. Não devem perder a influência nas grandes transformações que estão surgindo, nem deixar que os grupos de pressão e de interesses ocupem os seus lugares, pela omissão e desajuste dos mesmos”*.

Referências Bibliográficas

BARRACHO, José Alfredo de Oliveira, *Teoria Geral dos Partidos políticos*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 1982.

BALEEEIRO, Aliomar. *Constituição do Brasil de 1891 – CED*. Brasília: Editora Escopo, 1987.

CAVALCANTI, Themístocles; BRITO, Luiz Navarro de, *Constituição do Brasil de 1967, CED*. Brasília: Editora Escopo, 1987.

FRANÇA, Raimundo Limongi. *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Editora Saraiva, Vol.57 pg. 179 a 205.

LIMA SOBRINHO, Barbosa, *Constituição do Brasil de 1946 – CED*. Brasília: Editora Escopo, 1987.

NOGUEIRA, Octaviano, *Constituição do Brasil, 1824 – CED*. Brasília: Editora Escopo 1987.

POLETTI, Ronaldo, *Constituição do Brasil, 1934 – Constituição do Brasil de 1934 – CED*. Brasília: Editora Escopo, 1987.

PORTO, Walter Costa, *Constituição do Brasil de 1937 – CED*. Brasília: Editora Escopo, 1987.

RIBEIRO, Fávila, *Direito Eleitoral*, 5ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

_____ *Constituição de 1969 (EC-n] 1/69)*, São Paulo: Editora Saraiva, 1969.

_____ *Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.