

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS
PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

TESE SUBMETIDA A UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS - ESPECIALIDADE
DE DIREITO.

LUCILA MOURA SANTOS

SETEMBRO - 1979

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do título de

Mestre em Ciências Humanas - Especialidade Direito e aprovada pelo Programa da Pós-Graduação.

Prof. Clovis Souto Goulart
Orientador

Prof. Paulo Henrique Blasi
Coordenador do Curso

Apresentada perante a banca examinadora composta dos Professores:

Prof. Clovis Souto Goulart

Prof. Alcides Abreu

Prof. Osvaldo Ferreira de Melo

A meus Pais e ao Dr. Acácio Garibaldi S.
Thiago, meus maiores incentivadores.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Clovis Souto Goulart, pela orientação e estímulo, de grande valia para a concretização deste trabalho.

Aos demais Professores do Pós-Graduação em Direito do Estado e a seu Corpo Administrativo, pela solicitude que sempre pautou seu atendimento.

Enfim, a todos que de alguma forma me ajudaram, ressaltando aqui a pessoa do Professor Josaphat Marinho.

SUMÁRIO

RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - ORIGEM, EVOLUÇÃO E DEFINIÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	3
CAPÍTULO II - OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL	9
1. Os Partidos Políticos no Império	9
2. Partidos Republicanos	15
3. Os Militaristas e os Civilistas	16
4. Multipartidarismo	26
CAPÍTULO III - OS PARTIDOS POLÍTICOS E A TENDÊNCIA CONTEMPORÂNEA DE INSERIR-LOS NOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS ..	30
1. Racionalização do Poder e os Partidos	30
2. Constitucionalização dos Partidos Políticos ..	32
CAPÍTULO IV - A INSTITUCIONALIZAÇÃO JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL	36
1. A Constituição do Império - 1824	36
2. A Constituição de 1891	37
3. A Constituição de 1934	39
4. A Constituição de 1937	41
5. A Lei Eleitoral de 1945	42
6. A Constituição de 1946	43
7. A Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965	46
8. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969	48
CAPÍTULO V - PARTIDOS, GRUPOS DE PRESSÃO E REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL	52
1. Agregação e Articulação de Interesses, Grupos de Pressão e Intermediários	52
2. Representação Profissional - Breve Análise ...	54

CAPÍTULO VI - EXAME DO NOSSO ATUAL QUADRO PARTIDÁRIO	58
CONCLUSÕES	63
BIBLIOGRAFIA	68

RESUMO

A pesquisa pretende examinar o processo de institucionalização dos Partidos Políticos no Brasil, especificando as diversas etapas de sua evolução. Pretende, outrossim, verificar se realmente eles estariam configurados como uma instituição com fins precisos, atuando como elementos definidores da democracia e criadores de novos corpos dirigentes.

Lembramos ainda, que a estabilidade e a força de um partido e de um sistema partidário dependem tanto de seu nível de institucionalização, quanto de participação. Pretendemos efetuar uma correlação entre esses fatores.

É nossa intenção, também, examinar se esse processo é realmente efetivo, isto é, se os partidos políticos podem oferecer alguma coisa à sua clientela, atuando eficazmente no mecanismo de representação da vontade popular.

ABSTRACT

This study intends to examine the process of the institutionalization of the political parties in Brazil and specify the various stages of their development. It also intends to determine whether they really appear as institutions with definite aims, acting as determining elements of democracy and producers of our directing bodies.

Further, we wish to remind that the stability and the force of a party and of a party system depend as much on their level of institutionalization as on participation. We intend to affect a correlation between these factors.

It is also our intention to examine whether this process is really effective, i. e. if the political parties can offer their clientele something, acting efficiently on the mechanism of representation of the popular will.

INTRODUÇÃO

Nosso interesse pelo tema provem, em grande parte, da necessidade de nos aprofundarmos e conhecermos a dinâmica do sistema de representação política no Brasil; assunto este já posto em relevância durante o curso de Pós-Graduação em Direito do Estado.

Não são muitos os estudos sobre o sistema partidário brasileiro, entre eles podemos citar os dos autores como: Afonso Arinos de Melo Franco, Josaphat Marinho, Oliveira Viana, Maria do Carmo Campello de Souza e alguns mais, que se preocuparam em realizar trabalhos mais pormenorizados e com maiores subsídios sobre o assunto.

Através da leitura de obras já existentes, aliando a ela o interesse por mim aludido, é que me propus a dissertar sobre o tema.

Partiremos da origem, evolução dos Partidos Políticos, com o exame de algumas definições e teorias relativas à sua natureza jurídica.

Em seguida, no 2º capítulo, elaboraremos um apanhado a respeito dos diversos partidos existentes no Brasil desde o Império até os dias atuais, bem como as correntes militaristas e civilistas. Enfocar-se-á, desde o multipartidarismo anterior, até se chegar à instituição do bipartidarismo atual.

Reservaremos o 3º e 4º capítulos, respectivamente, para discutirmos sobre a tendência contemporânea de inseri-los nos textos constitucionais, gerando seu novo posicionamento nos Estados Modernos e a sua institucionalização jurídica no Brasil, quando nos detivermos nas Constituições brasileiras de 1824 a 1967.

Para chegarmos a conclusões viáveis, achamos necessário realizar a correlação entre os partidos, grupos de pressão e representação profissional. Sendo assim, este será o enfoque do nosso 5º capítulo.

No 6º capítulo, faremos uma rápida abordagem sobre o sistema partidário atual e, em conclusão, procuraremos responder aos objetivos da pesquisa, ou seja, se a institucionalização realmente estaria configurada, atuando os partidos políticos eficazmente no mecanismo de representação da votande coletiva.

Como já dissemos, a carência de estudos sobre "Partidos Políticos", notadamente no Brasil, é grande. Esperamos, pois, que esta modesta contribuição possa ser de alguma valia para os futuros estudiosos do assunto.

CAPÍTULO I

ORIGEM, EVOLUÇÃO E DEFINIÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Sabemos quão importantes se tornaram os partidos em nos-
sos dias, considerados como elementos basilares da própria organiza-
ção estrutural do Estado.

Apesar de ser uma organização mais que centenária, nas
três obras clássicas do século XX não foi objeto de nenhuma defini-
ção. São elas:

- La Democratie et l'organisation des Partis Politiques -
de Ostrogorsky.
- Les Partis Politiques: essaix sur les tendances oligar-
chiques tres Democraties - de Michels. e,
- Les Partis Politiques - de Duverger (1).

Outros autores de literatura política, já se preocuparam
em dar uma noção mais precisa do que vem a ser uma organização par-
tidária.

Burke em 1770, o definiu como "um corpo de pessoas uni-
das, para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacio-
nal, com base em algum princípio especial, ao redor do qual todos
se acham de acordo" (2).

Entretanto, adverte Duverger - a analogia das palavras
não nos deve enganar. Diz ele: "Chamam-se igualmente "partidos" as
facções que dividiam as Repúblicas antigas, aos clãs que se agrupa-
vam em torno de um condottiere na Itália da Renascença, aos clubes
onde se reuniam os deputados das assembleias revolucionárias, bem
como as vastas organizações populares que enquadram a opinião públi-
ca nas democracias modernas" (3). Admite esse autor essa identida-
de nominal, somente no que tange ao papel que essas instituições de-
sempenharam, ou seja, o de conquistar o poder político e exercê-lo.

(1) BONAVIDES, P. Ciência Política, 3 ed. pág. 425, 1976, e LUISI
L. Sobre Partidos Políticos, Direito Eleitoral e Outros En-
saíos, pág. 2, 1975.

(2) BURKE, in BONAVIDES, 1976 : 426.

(3) DUVERGER, Os Partidos Políticos. 1970 : 19.

Entretanto, no seu entender, os partidos políticos, no sentido moderno, sô aparecem a partir de 1850.

Dalmo de Abreu Dallari, em seu livro "Elementos de Teoria Geral do Estado" (4) aponta outros autores, tais como: Ostrogorski, Erskine May, Afonso Arinos e William Bennet Munro, que vêem o surgimento dos modernos partidos políticos na Inglaterra, desde a luta entre os direitos do Parlamento e as prerrogativas da Coroa, no século XVII, afirmando Munro, que em 1680 se definiu "a oposição política", ou seja, que os adversários do governo não são inimigos do Estado e de que os opositores não são traidores ou subversivos.

Pinto Ferreira já aprecia os partidos sob uma dupla característica, isto é, no prisma sociológico e no jurídico. Já Georges Burdeau afirma que "os partidos devem ser considerados em tanto quanto se exterioriza neles o Poder Político, isto é, como dado primeiro da vida política e, ademais, quanto à sua função no quadro de um tal ou qual sistema governamental." (5).

No século corrente surgiram as mais expressivas definições de partido político. Dentre elas selecionamos algumas.

Segundo JELLINEK, os partidos políticos em sua essência "são grupos que, unidos por convicções comuns dirigidas a determinados fins estatais, buscam realizar esses fins" (6).

Pertencendo à camada de escritores políticos modernos e contemporâneos que mais cedo compreenderam a importância dos partidos políticos, com respeito à democracia, KELSEN escreve: "Os partidos políticos são organizações que congregam homens da mesma opinião para afiançar-lhes verdadeira influência dos negócios públicos." (7).

No desenvolvimento do verbete "Partidos Políticos" do Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, "HOMERO PINHO" definiu o partido político como "uma associação de eleitores subordinados às normas legais e sobre o que lhe parecer a melhor forma da organização da vida social e que objetiva conquistar ou influir, o poder do Estado em ordem e realizar o programa a que se propuser." (8).

(4) DALLARI, Elementos da Teoria Geral do Estado, 1973 : 141 e 142.

(5) FERREIRA e BURDEAU, in COTRIN NETO, 1976 : 66.

(6) JELLINEK, idem, idem, 1976 : 427.

(7) KELSEN, idem, idem, 1976 : 428.

(8) PINHO, Homero, in COTRIN NETO, 1976 : 65.

O Professor Osni de Medeiros Regis o define como "o grupo de homens da mesma opinião que tem por finalidade assegurar o Poder Oficial e orientá-lo, se possível, segundo os princípios expostos ou velados de seu programa." (9).

Já para BONAVIDES, "o partido político é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesse, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais e nele conservar-se para a realização dos fins propugnados." (10).

"É um grupo de seres humanos que tem uma organização estável com o objetivo de conseguir ou manter para seus líderes o controle do governo e com o objetivo de dar aos membros do partido, por intermédio de tal controle, benefícios e vantagens ideais e materiais", FRIEDRICH (11).

"É a associação voluntária de pessoas com a intenção de galgar o poder político por meios constitucionais", FIELD (12).

"É a entidade representativa de uma parcela da opinião pública quanto à forma de governo, ao regime político e aos programas de atividades governamentais, criado e organizado para exercer o governo, por intermédio dos seus representantes", in PODER NACIONAL. Esg. Dep. Estudos, MB2-73.

"São pessoas jurídicas de direito público interno, que visam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo", Lei nº 5682 de 21 de junho de 1971.

Das definições apresentadas deduz-se sinteticamente, que vários dados entram de maneira indispensável na composição dos ordenamentos partidários: a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um acervo de idéias e princípios que inspiram a ação do partido; d) um interesse fundamental em vista: a tomada do poder; e) e um sentimento de domínio do Aparelho Governativo quando este lhes chega às mãos.

Ao examinarmos o sistema partidário, poderemos nos ater a abordagens feitas por inúmeros autores, que formulam diversas teorias a respeito.

(9) REGIS. Classe Social e Poder. 1955 : 107.

(10) (11) (12) Citações extraídas do trabalho de SYLVIO FERNANDO PAES DE BARROS. Os sistemas eleitorais e os Partidos Políticos. Bipartidarismo ou Multipartidarismo, in Revista de Ciência Política, Rio, ed. FGV, vol. 3, n. 1, Jan/mar 1969, pág. 88.

Alguns se detêm no aspecto de sua natureza jurídica.

Seria ele então, uma associação civil, onde as pessoas se reúnem com objetivos políticos determinados, como seja a participação na vida política.

Outros o consideram como órgão do Estado, no sentido democrático, os diversos partidos representando a totalidade dos interesses ou então o partido único como expressão do próprio Estado e o seu órgão na execução da política do governo.

Mas em virtude de sua evolução, passando de uma organização espontânea para constituir parte integrante da estrutura política, com receptividade nos sistemas legais e, mesmo nas Constituições Modernas, surge uma indagação: Qual a colocação dessa entidade no elenco das pessoas jurídicas?

No 2º volume de seu "Princípios Gerais de Direito Administrativo" Oswaldo Aranha Bandeira de Mello exprime o entendimento de que os partidos políticos constituem uma categoria sui generis de pessoas jurídicas, o que ele denomina "entes paraestatais", adotando a nomenclatura de Helly Lopes Meirelles - com personalidade de Direito Privado.

Nessas condições, como integrantes da paraestatalidade, os partidos são constituídos "para realizar atividade pública, de forma mediata, como órgãos paralelos à ação pública, levada a efeito pelo Estado, em virtude de lhes ser legalmente facultada essa atividade, de colaboração, com poder de império específico para tanto, mediante livre organização, nos termos legais. Necessitam, por vezes, de autorização ou registro para funcionar, e mesmo, de posterior reconhecimento a fim de ficar oficializada a sua atividade." (op. cit. pág. 271).

† Observando a sistemática atual, veremos que a tendência é de incluir os partidos políticos no rol das pessoas jurídicas de Direito Público interno da União, que se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo.

Pinto Ferreira tem oportunidade de estudar em seu livro "Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno" (13), a natu

(13) 5ª ed. Ed. Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1971. 2 volumes. O estudo dos partidos políticos é feito entre as págs. 374/402 do Tomo I.

reza sociológica e jurídica do partido político, tecendo, após examinar as opiniões de autores, tais como, Bluntschli, Kelsen, e outros, a seguinte consideração, que os define muito bem: "são simultaneamente corporações político-sociais e institutos do Direito Público, ou seja, entidades da sociologia reguladas tecnicamente pelo direito positivo" (op. cit. pág. 379).

↓ Na mesma linha de raciocínio, ensina Accioly: "Daí a elevação do partido à condição de pessoa jurídica de Direito Público com a sua instituição prevista na própria Carta Magna, regulada em legislação especial. Não mais entidades de Direito Privado, associações tendentes a fins de natureza política, mas sem encarte na própria organização do Estado. O partido político passou a interessar a toda a comunidade; deixou de pertencer ao grupo de cidadãos que o integraram. Agora, o partido, fazendo parte do Estado, é instituição aberta a todos, segundo regras que a própria lei disciplina e, assim, pertence à sociedade" (14). ↓

Efetivamente, pelo princípio constante do inciso II do art. 149, da atual Constituição, os partidos adquirirão personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos pelo Tribunal Eleitoral.

Feito esse rápido exame sobre a natureza jurídica, volte-mo-nos agora para os sistemas partidários existentes.

< Temos que distinguir três sistemas: o do partido único, bipartidarismo e multipartidarismo.

A idéia de partido único é a da substituição da vontade da massa, pelo comando e orientação de um grupo que detém a direção partidária - freqüente nos regimes totalitários.

O sistema bipartidário é preferido pelos países anglo-saxônicos, não por imposição legal, que geralmente não existe, mas pelo costume e tradição, derivado da necessidade de um mecanismo político que permita uma conservação dos homens no poder. ✓

Duverger ressalta "... As opções políticas se apresentam, comumente, sob a forma dualista. Nem sempre há dualismo dos partidos, mas quase sempre há dualismo das tendências" (15).

(14) No artigo sobre - "Alguns Aspectos dos Partidos Políticos" publicado na Rev. Inf. Legislativa, nº 44, 1974, pág. 3/12.

(15) DUVERGER. Os Partidos Políticos. pág. 250, 1970.

O terceiro tipo de sistema seria o multipartidarismo, que permite o funcionamento de partidos com base num sistema eleitoral de tipo proporcional que admite uma representação política com um número restrito de votos.

Seus adeptos apontam-no como a melhor forma de se fazer representar o pensamento das diversas correntes de opinião, podendo neste sistema divisar a influência, também, das minorias políticas.

Os críticos dizem que com a multiplicação de partidos, estes, muitas vezes não passam de legendas inexpressivas, surgindo candidatos sem nenhuma expressão política ou ideológica.

Quanto às modalidades de partidos, podemos ainda citar: Partidos Pessoais e Partidos Reais (Hume), Partidos de Patronagem e Ideológicos (Weber), Partidos de Opinião e Partidos de Massas (Bureau), Partidos do Movimento e Partidos de Conservação (Nawasky) (16). Sabemos que outras conotações e divisões são atribuídas aos partidos, mas não queremos nos deter em nenhuma, pois esta não é a preocupação essencial de nosso trabalho.

O nosso interesse seria verificar se realmente os partidos, como instituição, são eficazes como meio de representação da vontade popular, já que, evidentemente, uma das suas funções seria a concretização de idéias oriundas de um programa partidário, significando, no ponto de vista constitucional, nos sistemas democráticos, a junção, a união, com o fim precípuo de distribuição, de fracionamento do poder.

O papel por eles desempenhado no processo político de uma nação, seria de um tipo de sistema político para outro; e, por mais amplo que seja o campo da atividade partidária, não monopolizam eles, o comportamento político, havendo que se falar em outros canais, pelos quais se pode participar da política.

Examinaremos, pois, nos capítulos posteriores, o posicionamento atual dos partidos políticos no Brasil, a possibilidade de eventual existência de outros órgãos de representação da vontade popular ou o aperfeiçoamento dos já existentes.

(16) BONAVIDES. Ciência Política. 1976 : 444.

CAPÍTULO II

OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

1. OS PARTIDOS POLÍTICOS NO IMPÉRIO

↓ Os primeiros movimentos, com características de partido político no Brasil, datam dos tempos imperiais. Antes da independência ocorrida em 1822, a luta política restringia-se a brasileiros (os que aspiravam à independência) e a estrangeiros (os que bloqueavam o objetivo daqueles). Estas forças, algumas vezes se identificavam com grupos sociais específicos, porém não se constituíam em organizações políticas.

Para bem situar a formação dos partidos há que se fazer um retrospecto das origens do nosso constitucionalismo.

Lembremos que em 1821 é que tivemos como consequência da revolução liberal portuguesa ocorrida no ano anterior, a primeira transformação política de caráter constitucionalista. ↓

A princípio, pretendeu o Rei do Brasil convocar procuradores das cidades e vilas para adaptarem ao Brasil a Constituição que fosse votada em Portugal. Tendo em vista, a desconfiança existente de que tal providência não fosse senão um preparo para a autonomia brasileira, jurou o Príncipe em nome do pai, fidelidade à Constituição Portuguesa, ainda não feita.

Com a partida do Rei e a régência do Príncipe, precipitaram-se os fatos no sentido de desunião dos países.

↓ 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 os da segunda facção, estavam impregnados com idéias Republicanas e Federais. ↓

A esta Constituinte de 1823, foi oferecido o projeto, elaborado por uma comissão cujo membro mais influente foi Antonio Carlos. O projeto não chegou a ser discutido até o final, em virtude de dissolução da Assembléia.

Dissolvida a Constituinte, outorgou o Soberano a Constituição de 1824, redigida por uma comissão escolhida pelo Governo. Essa Constituição inspirou-se muito no projeto de Antonio Carlos, mas também na Constituição Espanhola de 1812, na Francesa de 1814 e na Portuguesa de 1822.

Foi sob a égide desta lei, reformada em 1833, no sentido liberal, pelo chamado Ato Adicional e restaurada no sentido conservador pela Lei de 12 de maio de 1840, que interpretou aquele Ato, que se processaram a arregimentação e a vida dos partidos políticos no Império.

Antes da Independência e da Constituição, era possível se identificar grupos e até associações, mas, no sentido técnico Constitucional, não poderíamos chamar partidos a tais grupos, mas apenas facções.

A rigor como afirma Afonso Arinos de Melo Franco "No Direito Constitucional, é evidente, o partido organizado pressupõe a existência da Constituição e, a rigor, mesmo, a existência do regime representativo" (1).

"Por tudo isto só podemos falar, entre nós, de partidos políticos depois que a Constituição e o Parlamento começaram a funcionar" (2). Porém, a abdicação de D. Pedro I, em 1831, repercutiu de tal maneira no país que as facções políticas encontraram a oportunidade adequada para se revigorarem e se organizarem formalmente em partidos políticos. Os monarquistas criaram a Sociedade Conservadora que passou a se chamar Sociedade Militar, depois de 1832. Os radicais formaram a Sociedade Federal, e finalmente os moderados organizaram-se na poderosa Sociedade Defensora da Liberdade e Independência. Estas organizações que foram, na realidade, os primeiros partidos políticos brasileiros, representavam princípios praticamente inconciliáveis: monarquia e república.

O partido constituído pelos moderados tornava-se cada vez mais forte, os radicais tornavam-se com o ocorrer dos acontecimentos, fracos em sua influência no governo, enquanto que os monarquistas desapareceram com a morte do Imperador D. Pedro I, que pretendiam reconduzir ao poder.

(1) FRANCO, Afonso Arinos de Melo. História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil., SP, Ed. Alfa-Omega, 1974 : 26.

(2) FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Ob. cit., pág. 26.

Quando eleito o Padre Feijó como regente, em 1835, os velhos monarquistas e alguns moderados dissidentes formaram o Partido Conservador, a outra facção dos moderados ligou-se aos radicais, dando origem ao Partido Liberal.

Os dois grandes partidos do Império, o Conservador e o Liberal, têm controvertidas até mesmo as suas origens, que uns dão como sendo de 1837 (Soares de Souza) e outros de 1838 (Nabuco). A esse respeito Afonso Arinos declara: "Se tivéssemos que sugerir, por nosso lado, uma solução para o problema, diríamos que a formação do Partido Liberal coincide com a elaboração do Ato Adicional e a do Conservador com a feitura da Lei de Interpretação" (3).

Estes partidos não demonstravam diferenças ideológicas marcantes, aceitando ambos, a filosofia liberal clássica de pouca intervenção do Estado, no domínio econômico e outras características próprias do liberalismo do séc. XIX. Os Conservadores pregavam um sistema político, onde as autoridades governamentais deviam agir imparcialmente, garantindo a liberdade de todos os cidadãos. Acreditavam ainda, que o maior perigo à liberdade era a formação de grupos de pressão poderosos, que poderiam influenciar às decisões governamentais. Os Liberais, por outro lado, lutavam para que todas as autoridades dependessem do sufrágio universal ou se subordinassem a ele, e não aceitavam qualquer poder que não fosse institucionalizado por eleições. Os Liberais exprimiam, na sociedade do tempo, os interesses urbanos da burguesia comercial, o reformismo progressista das classes sem compromissos diretos com a escravidão e o feudo. Já os Conservadores, formavam o Partido da Ordem, o núcleo das elites satisfeitas e reacionárias, a fortaleza dos grupos econômicos mais poderosos da época, o da lavoura e o da pecuária.

Ambos os partidos sofreram mudanças nos seus quadros em várias ocasiões. Houve mesmo circunstâncias que forçaram os Conservadores a aceitar posições reformadoras e os Liberais a moderar a sua política.

As revoluções civis que ocorreram em vários Estados após 1832, funcionaram como obstáculos à consolidação dos partidos políticos.

Em 1849, a política partidária tendia ao emprego da violência com o incitamento dos militares e dos civis à indisciplina.

(3) Apud, Bonavides, 1976 : 470 e 471.

Para se impor as idéias partidárias, de modo geral, recorria-se à violência (4).

Somente, quando o Governo Federal conseguiu dominar todas as revoltas (1849), é que o regime parlamentar começou a ser posto em prática. Os partidos alternavam-se no poder e o que estava no governo aceitava a existência da oposição (5), até que se inaugurou o chamado período de conciliação, que durou de 1853 a 1862. Apesar do título conciliação, afirma Paulo Roberto Motta: "Na realidade uma etapa do domínio das forças do Partido Conservador; houve um consenso geral entre os partidos, a fim de se evitar a prática da oposição e se favorecer uma política de realizações conjuntas" (6).

Mas, em 1856 a Conciliação adquiriu um aspecto conservador e o Partido Conservador passou a ter domínio completo. Muitos liberais descontentes formaram uma nova organização política, a Liga Progressista, permanecendo esta no poder de 1862 a 1867.

A Câmara se divide em três grupos principais: Conservador, Liberal e Moderado, sendo que este último era uma ala dissidente do primeiro, que evoluía para se juntar ao segundo.

Existia o confronto de três partidos: 1. a Liga, resultado da rebelião contra o domínio Conservador; 2. os Históricos, contra a associação híbrida de antigos liberais revolucionários com defensores intransigentes da ordem; 3. os dos membros não dissidentes do Partido Conservador.

(4) Depois da abdicação de D. Pedro I, aconteceram no Brasil, as seguintes revoluções: Ceará (1831-1832). Pará, Maranhão, Mato Grosso e Minas Gerais (1832-1835), Pará (1835-1836), Bahia (Sabina 1837-1838), Maranhão (Balaiada 1838-1841), São Paulo e Minas Gerais (1842), Rio Grande do Sul (Farrapos 1835-1845) e Pernambuco (Praieira 1848-1849). Estas revoltas foram geralmente, provocadas por movimentos de oposição ao governo. Ver Roberto Motta. Ob. cit. Pág. 4.

(5) O sistema político do Império era constituído por quatro poderes: Moderador, Executivo, Legislativo e Judiciário. A forma de Governo era uma monarquia constitucional e representativa, e o regime era parlamentarista. O poder Executivo era exercido pelo Imperador, através de seus Ministros de Estado, isto é, o Gabinete. Este era chefiado por um homem escolhido pelo Imperador, geralmente membro ou notório simpatizante de um dos partidos existentes. Ibid. Pág. 4.

(6) MOTTA, Paulo Roberto. Movimentos Partidários no Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 1971, págs. 4 e 5.

A pressão por parte dos Históricos enfraqueceu a Liga, ou seja, o Partido Progressista. O imperador D. Pedro II, no uso do Poder Moderador a dissolveu em 1868, com o objetivo de nomear um gabinete conservador, mas os liberais se reuniram de novo no Partido Liberal a fim de lutar contra o governo conservador.

No entanto, alguns liberais, demonstrando ressentimento com a atitude do Imperador, desligaram-se do Partido e fundaram uma célula republicana, que atingiu o ápice em 1870, com a publicação do Manifesto Republicano e a criação do Partido Republicano.

Paulo Roberto Motta em seu livro "Movimentos Partidários no Brasil", nos apresenta através de quadros sinóticos, uma visão sintetizada da evolução dos Partidos Políticos Imperiais.

QUADRO I
EVOLUÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS IMPERIAIS

Período	1822	1831	1837	1849	1853
Partidos	Estrangeiros Nacionais	Monarquistas Moderados Exaltados (Radicals)	— Sociedade Conservadora (Sociedade Militar) — Sociedade Defensora de Liberdade e Independência — Sociedade Federal	Partido Conservador Partido Liberal	
Características	— facções políticas, sem as características de partido político, lutando pela independência	— correntes políticas desorganizadas — ação restrita ao parlamento	— partidos políticos representando do princípios antagônicos — ação radical e subversiva	— como o período anterior, este também é marcado por lutas e subversão; entretanto, mostra decréscimo de extremismos, em consequência de dois novos partidos	— fim das guerras civis — os partidos começam a praticar o bipartidarismo, sob um regime parlamentar — aceitação de oposição

QUADRO I (Cont.)
EVOLUÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS IMPERIAIS

Período	1853	1862	1868	1870	1889
Partidos	Partido Conservador Partido Liberal	Partido Conservador Liga Progressista Históricos	Partido Conservador Partido Liberal Liberais-Republicanos	Partido Conservador Partido Liberal Partido Republicano	
Características	— período de conciliação — ligeira dominação dos conservadores, de 1856 em diante	— rebelião dos liberais contra a dominação dos conservadores — cisão entre os liberais — Liga Progressista continua no poder	— conservadores retornam ao poder, através de ação política do Imparador — alguns liberais reúnem forças contra os conservadores; outros iniciam propaganda republicana	— criação do Partido Republicano	— período democrático no que concerne à política partidária

2. PARTIDOS REPUBLICANOS

‡ Há que distinguir entre anseios ou ideais republicanos e uma orientação doutrinária e política consciente, no sentido da implantação da República, que se deu com maior intensidade com o aparecimento do partido Republicano.

As causas determinantes desse partido foram de ordem econômica, cultural, militar e política. †

‡ Economicamente, o partido Republicano tem a sua origem estreitamente vinculada às novas condições da lavoura do café. †

Com o declínio da cultura do café, nova lavoura, novo sistema de trabalho, por seu lado, estavam a exigir novas classes dirigentes, nova organização política, visto que a máquina conservadora do Império, detendo ainda o poder em nome de interesses já superados, não poderia acompanhar a evolução com a necessária rapidez.

Os oficiais, saídos em grande número das classes médias não interessadas na preservação das instituições monárquicas, julgando-se feridos pela ação governativa deram expansão à doutrina republicana, cristalizada no partido.

Quanto aos fundamentos propriamente políticos do partido Republicano, ressaltamos a descrença da esquerda liberal na capacidade da monarquia brasileira de praticar com lisura o sistema representativo.

Existem alguns liberais como Nabuco de Araújo, que acreditavam ainda na possibilidade da reforma política sem revolução; outros porém da ala radical, afirmavam que somente a substituição, do Império pela República, poderia remediar os vícios inerentes à nossa prática do sistema representativo. Esta ala foi núcleo central do Partido Republicano e em novembro de 1870 este foi fundado.

Com relação aos antigos partidos Rui Barbosa diz muito bem: "Os dois partidos normais no Brasil se reduzem a um só: "o poder". Ao condenar o Partido Conservador, Rui afirmou que as facções do Império são sindicatos de especulações organizadas que destrôem a moral pública e corrompem as instituições."

Acrescentou ainda que em última análise, "o que todos queriam era o poder para o qual a escada é a benevolência do paço" e que "o partido liberal exalta, porque está no poder; o partido conservador revolta-se porque o privaram do governo", que "ambos se a

comodam à canga e à peça, contanto que se lhes dê a erva fresca do poder" (7).

A proclamação da República foi uma ação exclusivamente militar. Mesmo o partido Republicano Imperial, que a defendeu, não participou da consecução dos ideais partidários.

3. OS MILITARISTAS E OS CIVILISTAS

Surgiram, nesta época, duas correntes políticas: os militaristas e os civilistas, que mantiveram uma ferrenha disputa durante todo o período de sessões no Congresso.

Ao governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca sucedeu a ditadura de fato do Marechal Floriano Peixoto, cujo autoritarismo funcionava, na prática, como um obstáculo ao surgimento de qualquer partido político.

Cria-se porém, um novo partido, através do Senador Francisco Glicério que assegurou apoio parlamentar ao governo de Floriano, Partido Republicano Federal, formado por causa das dissensões geradas pelas rebeliões contra Floriano (8). Este Partido como afirma José Maria Bello: "foi uma agremiação heterogênea onde a custo se amalgamavam elementos vindos de todas as origens; republicanos históricos, ex-monarquistas, liberais moderados, conservadores do velho estilo, federalistas, intransigentes, positivistas, presidencialistas irreduzíveis, católicos atuantes, livres pensadores, parlamentaristas e até simpatizantes com a revolta do Custódio de Melo" (9). Ele não subsistiu, é claro, e nem poderia, pois sendo dependente de um ditador, e nele predominando idéias divergentes, uma discordância entre seu líder e o governo foi o bastante para extingui-lo. Por isso há necessidade de uma formação estável, com ideais bem delineados para que o partido se forme.

(7) BARBOSA, Rui, in BONAVIDES, 1976 : 471 e 472.

(8) A mais importante rebelião foi a da Armada, liderada por Custódio de Melo, em 1893.

(9) BELLO, José Maria. História da República. (1889 - 1954), São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1959, pág. 151.

Vemos que com o advento da República, o princípio de organização partidária, longe de melhorar ou aperfeiçoar-se sofreu duro revés, em virtude de duas razões: a mentalidade anti-partidária e o caráter regional das organizações partidárias, sobrepujadas pelos interesses estatais e servindo de instrumento político para as combinações oligárquicas.

† Quando Campos Sales assumiu a presidência em 1898, tornou-se inviável a formação de novos partidos. Desprezando os partidos e facções parlamentares, inaugurou uma política de ligação direta com os Governadores de Estados, conhecida como "política dos governadores" ou "política dos Estados". Os partidos estaduais é que vão ser o mecanismo através do qual se exerceria essa política. †

Na ausência de organizações nacionais, o centro de equilíbrio político iria se estabelecer na zona que era, ao mesmo tempo, centro geográfico, econômico e demográfico do país. Esta zona se constituiu pela união dos dois grandes Estados, de Minas e São Paulo.

Surgiam o PRM (Partido Republicano Mineiro) e o PRP (Partido Republicano Paulista) que passaram a ser indispensáveis à política dos governadores ou dos Estados.

Afonso Arinos diz "que a política dos governadores era consequência da mentalidade antipartidária dos governadores republicanos. Os partidos, para os liberais republicanos, eram responsáveis pela calamidade dos governos na monarquia e, assim, deviam ser abolidos na república" (10).

Já para José M. Bello "a mais grave consequência da Política dos governadores, de Campo Sales, era a imediata consolidação das oligarquias estaduais. Os grupos que se tinham apossado da direção dos Estados - a maior partes deles compunha-se de homens vindos dos partidos monárquicos - instalavam tranqüilamente as suas fortes máquinas de fraude, de suborno e de violência" (11).

Se analisarmos a afirmação de Afonso Arinos em confronto com o que disse José Bello, notaremos que havia um antagonismo visível entre o que os republicanos pensavam e como executavam sua política.

(10) FRANCO, Afonso Arinos de Mello. História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro, Rio de Janeiro, Revista Forense, 1948, págs. 61/65.

(11) BELLO, Ob. cit., pág. 194.

tica, pois se para eles os partidos eram responsáveis pela calamidade dos governos monárquicos, como se admitir então que os grupos que se tinham apossado da direção dos Estados, fossem compostos de homens vindos desses mesmos partidos da monarquia?

Os presidentes seguintes, Rodrigues Alves e Afonso Pena, foram eleitos através das máquinas políticas das oligarquias estaduais. Ambos governaram sem temer a ameaça de facções políticas internas. Afonso Pena, por exemplo, costumava enfatizar que seu governo não se importava com partidos ou facções políticas e que era ele quem decidia qual a política a ser seguida.

A campanha eleitoral de 1909/10 marcou a evolução de duas grandes correntes políticas: o militarismo e o civilismo, com grandes candidaturas como do Marechal Hermes da Fonseca e de Rui Barbosa, respectivamente. A candidatura de Hermes da Fonseca levava a imagem do governo militar e a continuação do domínio das oligarquias republicanas, enquanto que a de Rui Barbosa representava a inovação e as idéias liberais.

Surgiam dois partidos, fundados por meio de convenções nacionais, o Partido Republicano Conservador, de Pinheiro Machado, no qual tinha Quintino Bocaiúva posição destacada, em 1910 e o Partido Republicano Liberal de Rui Barbosa, em 1913.

O Partido Republicano Conservador, constituía um alinhamento de forças de apoio às medidas governamentais de Hermes da Fonseca e foi extinto em 1914 com a coalizão que nomeou Venceslau Brás seu candidato presidencial. A coalizão foi formada pelo PRC e pelos governos de todos os Estados, com exceção da Bahia, que apoiava Rui Barbosa do Partido Republicano Liberal (PRL) que representava este candidato e se extinguiu após a sua derrota.

A vida partidária foi novamente limitada às secções estaduais do antigo Partido Republicano.

Em 1921, chegada a época de se escolherem os candidatos às próximas eleições presidenciais é que começou o fim da política dos Estados. Isto é um grupo de civis, apoiava a candidatura de Nilo Peçanha que tinha a simpatia do presidente do Clube Militar, congregando-se num movimento conhecido como Reação Republicana. Este movimento reagia contra o candidato oficial Arthur Bernardes e se apresenta como uma reação contra as características mais condenáveis da política dos governadores.

Eram os primórdios do tenentismo. Várias revoltas tiveram

lugar naquela época, entre as quais a guerra civil no Rio Grande do Sul e a Rebelião do Forte Copacabana em 05 de julho de 1922, mas os oficiais rebeldes, não tinham nenhum programa ou plataforma, além de expulsar o Presidente de Gabinete e destruir a elite dirigente.

Com a vitória do candidato oficial, e com a derrota militar do tenentismo, a Reação Republicana, teve sua estrutura totalmente destruída por volta de 1923.

No governo de Bernardes, nenhum partido existia, mas ocorreram ataques e revoltas contra o seu governo (12). Porém, no governo que se seguiu, o de Washington Luís, os partidos políticos retornaram à vida política brasileira.

Por volta de 1926 apareceram novos partidos. Em São Paulo formou-se o Partido Democrático, e no Rio Grande do Sul "o Programa Liberal", unindo-se os dois partidos em 1927 sob o nome de Partido Democrático Nacional - PDN.

Assis Brasil, referindo-se em nota de 1931 a este partido, opina: "Das tentativas feitas na República para a organização, de partidos nacionais, a mais baseada em princípios, a mais metodicamente empreendida e a que mais caminhou no sentido do êxito definitivo foi a recentíssima do partido Democrático Nacional. As vicissitudes confusas próprias do dia seguinte ao de uma revolução triunfante perturbaram e detiveram com exceção de poucos núcleos, a marcha tão promissoriamente encetada; mas devemos ter fé em que não se estiolem as raízes que já penetraram tão vigorosamente o chão de sua cultura. É inegável que a Revolução, pelas suas declarações prévias contidas no programa da Aliança Liberal, avocou os princípios do partido Democrático Nacional" (13).

Surgiram então as eleições de 1930 com os nomes de Borges de Medeiros no Rio Grande do Sul, e Júlio Prestes de São Paulo. Mas os governadores do Rio Grande do Sul e Paraíba, respectivamente, resolveram em junho de 1929, juntamente com o governador de Minas Gerais agir contra a candidatura de Júlio Prestes.

(12) As mais importantes revoltas foram conhecidas como: "Revolta de Isidoro" em 1924, e a "Coluna Prestes" em 1926, liderada pelo Capitão do Exército Luís Carlos Prestes, que três anos depois tornou-se chefe do Partido Comunista Brasileiro.

(13) BRASIL, Assis, in MELLO FRANCO, 1974. : 62.

Sustentavam eles a Aliança Liberal que era um pacto entre Rio Grande do Sul e Minas Gerais, agora com o apoio da Paraíba. Os Estados de Minas e Rio Grande do Sul, concordavam em apontar um gaúcho - ou Borges de Medeiros ou Getúlio Vargas - para Presidente. No caso do Presidente Washington Luís opor-se concordando com um candidato mineiro (no caso Antonio Carlos), a vice-presidência iria para o Rio Grande do Sul.

Mas o Presidente Washington Luís apontou Júlio Prestes. A Aliança Liberal cuja liderança estava com o Partido Democrático Nacional, apontou Getúlio Vargas como seu candidato oficial. A candidatura oficial era sustentada por movimento nacional de dezessete Estados conhecido como Concentração Republicana.

Mais uma vez os compromissos políticos se faziam representar pelos Governadores Estaduais, os quais deveriam tomar uma posição forte ao defender uma candidatura e lutar firmemente contra a outra.

Uma vez mais, as eleições deram a vitória ao candidato oficial, e, o Congresso arbitrariamente, não reconheceu os mandatos da maioria dos membros do Congresso eleitos pelos Estados de Minas e Paraíba.

Conforme nos explica Paulo Roberto Motta "o reconhecimento dos mandatos era uma função exercida pelo Congresso e estabelecida pela Constituição de 1891, (era também conhecido como o Poder de Verificação). Por essa função o Legislativo deveria aprovar os resultados eleitorais bem como as eleições. Via de regra, o Legislativo aniquilava as eleições legítimas e aprovava as falsas. No caso mencionado, quando o Congresso não aceitou os mandatos dos congressistas eleitos pelos Estados da Paraíba e Minas Gerais, estava exercendo uma função legal. Naturalmente, a grande maioria do Congresso era membro da Concentração Republicana Liberal" (14). Porém, a oposição não concordou com essa atitude do Congresso e os três Estados que apoiavam a Aliança Liberal se rebelaram, através de uma revolução. Sendo esta Revolução bem sucedida, subiu ao Poder Getúlio Vargas em 03 de novembro de 1930.

Os partidos existentes, isto é, a Concentração Republicana e a Aliança Liberal desapareceram; a primeira, derrotada pela revolução e a segunda, por divergências de alguns de seus membros e

(14) MOTTA, Paulo Roberto. Movimentos Partidários. 1971 : 25.

também porque perdera a razão de ser, já que o Presidente eleito havia sido expulso.

O governo provisório não se interessava em criar novos partidos políticos.

Fundou-se um Clube denominado Três de Outubro, mais tarde conhecido como a Legião de Outubro, constituído na sua maior parte por Tenentes, que foram militarmente responsáveis pela Revolução de 30, e tinham por ideal limpar todos os vícios, maus hábitos e costumes que haviam sido identificados com a política brasileira desde a República.

Esse clube trouxe ao público na Convenção Nacional em 3-11-1932 o ponto de vista dos "tenentes" sobre as medidas a serem pleiteadas na futura Assembléia Constituinte (15):

"(...) Adoção como medidas indispensáveis e preparatórias para convocação da futura constituinte:

(...) instituição de um sistema eleitoral que determina a apuração do voto do cidadão pela forma qualificativa proporcional no que interessa à representação econômico-profissional.

Estabelecimento da representação profissional proporcional ao lado da representação política no seio da Assembléia Constituinte.

(...) Em consequência:

Afirmção de que a vontade dos cidadãos no tocante à representação política deve expressar-se pelo sufrágio direto, no âmbito municipal, e pelo sufrágio indireto, nas esferas estaduais e federais.

(...) Decretação imediata de uma legislação que permita e incentive a organização e o funcionamento das associações e sindicatos profissionais, dando-lhes ao mesmo tempo a necessária representação política na próxima constituinte.

(...) Criação de conselhos técnicos autônomos, que tornem possíveis a continuidade e a perceptibilidade da ação governamental para solução dos problemas nacionais e regionais apesar da transitoriedade dos governos.

(15) Veja-se MARIA DO CARMO CAMPELLO DE SOUZA, 1976 : 71.

Criação do Conselho Federal, que superintenda a atividade administrativa econômica e financeira da União e dos Estados e de Conselhos Estaduais que, à semelhança dos atuais departamentos nacionais, controle as administrações dos municípios."

Num Congresso datado de 1-4-1934 manifestam-se mais efetivamente sobre a representação profissional e deploram a incapacidade de da Assembléia Constituinte (16):

"(...) Bem cedo caracterizou-se a incapacidade gestatória da Assembléia. A balbúrdia, abrindo caminho a intromissões estranhas, a desordem nas discussões pelo abandono da base natural do anteprojeto e pela infiltração do vírus politiquero, levaram-na bem cedo a verdadeira abdicação.

(...) Contra a representação profissional se tem assanhado todo o ardor do profissionalismo político e toda a massa de preconceitos que forma o fundo da estafada e corrompida democracia liberal (...)

Tem-se alegado contra a representação profissional ser mais um obstáculo à formação dos partidos. Curioso é que se tenha arraigado no cérebro de muita gente com foça férrea de dogma que o grande mal é a causa de todos os males a ausência de verdadeiros partidos.

Não é verdade. O mal não está na ausência de partidos e sim na ausência de organização nacional. A nação organizada, como todo organismo superior em que a mínima partícula tem satisfeito as condições da personalidade coletiva, não carece da infecção tumultuária e dissolvente das competições partidárias.

(...) Câmara profissional, conselho federal, com o subsídio dos conselhos técnicos, seriam fundamentos de organização racional e simplificada. (...)"

Feita esta digressão com relação ao que pensavam os Tenentes sobre os Partidos Políticos e a Representação Profissional, voltamos a evolução desses partidos no Brasil.

Surge, então a Ação Integralista Brasileira preconizada por Plínio Salgado em 1932. Foi o único partido nacional que existiu na era pós-revolucionária até 1937; baseava-se em: Deus, Pátria, Família; defendia o municipalismo, o sindicalismo e o corporativismo. x

(16) SOUZA, Maria do Carmo Campello de.. Ob. cit., pág. 72.

O Manifesto-Programa da Ação Integralista Brasileira surgido em 1937 anunciava que:

"O integralismo não é anti-democrático. Ao contrário, quando condena os partidos é porque visa substituí-los pelas corporações, órgãos que, em nossos dias, são os únicos capazes de captar e exprimir a vontade popular".

✓ Outro partido nacional extremista - o partido comunista - existiu de uma maneira semilegal desde que, em vez de ter uma estrutura nacional, mantinha a maioria de suas atividades secretamente e não agia abertamente nas crises políticas.

O Partido Comunista certamente não estava transformado na Aliança Nacional Libertadora - ANL; pelo contrário, como afirma BASBAUM, citando comunicação da internacional Comunista em setembro de 1935: "sua participação nesta vasta frente não implica absolutamente na sua dissolução na mesma" (17).

E conforme declarações de Harry Berger e do "prestismo" : "A posição do PC era a mesma que da extinta ANL, quando do seu desaparecimento como entidade política, isto é, não se tratava de implantar o comunismo, mas apenas um governo popular nacional, anti-imperialista." (18).

✓ O sistema de representação proporcional nas eleições, criado em fevereiro de 1932 e o desinteresse dos governos provisórios quanto aos partidos nacionais, ensejaram o aparecimento de grande número de partidos ao nível estadual. Não obstante, estes só objetivavam participar nas eleições para a Assembléia Constituinte em 1934. Assim, duraram enquanto a Assembléia funcionou.

✓ Estes são os partidos que participaram nas eleições para a Assembléia Constituinte em 1934, e que tiveram seus candidatos eleitos: Amazonas: União Civil Amazonense, Aliança Trabalhista Liberal; Pará: Partido Liberal; Maranhão: Partido Republicano, União Maranhense; Piauí: Partido Nacional Socialista, Lista Hugo Napoleão; Ceará: Liga Eleitoral Católica, Partido Social Democrático, Partido Republicano Social; Alagoas: Partido Nacional; Sergipe: União Republicana, Lista Liberdade e Civismo; Bahia: Partido Democrático, Lista da Bahia ainda é Bahia; Espírito Santo: Partido Social Democrático

(17) BASBAUM, in MARIA DO CARMO CAMPOLLO DE SOUZA, 1976 : 74.

(18) BERGER, in LEONCIO BASBAUM, 1962 : 101-102.

co, Partido da Lavoura; Distrito Federal: Partido Autonomista, Partido Economista; Rio de Janeiro: União Progressista Fluminense, Partido Popular Radical; Minas Gerais: Partido Progressista, Partido Republicano Mineiro; São Paulo: Lista Chapa Única, Partido Socialista Brasileiro, Partido da Lavoura; Goiás: Partido Social Republicano; Mato Grosso: Partido Liberal Mato Grossense, Partido Constitucionalista; Paraná: Partido Liberal Paranaense, Partido Social Democrático; Santa Catarina: Partido Liberal Catarinense, Aliança por Santa Catarina; Rio Grande do Sul: Partido Libertador, Partido Republicano Liberal, Partido Republicano Rio-Grandense. (19). ✕

Quanto ao sistema de representação proporcional, lembramos, que todo sistema eleitoral é uma forma de ordenar a representação política. A grande peculiaridade da Representação Proporcional reside no seu propósito de favorecer a presença de todas as tendências políticas do País nos seus órgãos eletivos. Ora, segundo a legislação brasileira, estas tendências somente podem participar diretamente na luta eleitoral quando constituídas em Partidos; por outro lado, se infere que estas tendências sejam recrutadas, dentro do contexto da opinião pública, sendo o caráter da representatividade do mecanismo avaliado somente em função dos partidos políticos enquanto sujeitos exclusivos do processo eleitoral e da síntese da opinião pública, forjada pelo sistema.

✕ Mas, em 1937, foram os partidos extintos e, em 10 de novembro, Getúlio Vargas, com o apoio das Forças Armadas, assumiu a Presidência da República nas condições da Constituição por ele outorgada.

Da Constituição de 1934 à Constituição de 1946, com o advento do Estado Novo e a implantação de sua ditadura em 1937, ocorre um hiato em toda a vida partidária em nosso país.

O Manifesto dos mineiros (20) reconhecidamente, marcou o início de uma fase na qual os protestos contra o regime de Vargas

(19) Apud ROBERTO MOTTA, 1971 : 27.

(20) O Manifesto dos mineiros, surgido em 24 de outubro de 1943 era a primeira demonstração coletiva do protesto contra o Estado. Do Manifesto participaram todas as tentativas de articulação com os diferentes núcleos de oposição ao regime. A íntegra do documento encontra-se no livro de Mello Franco. A Campanha da UDN, págs. 103 e 111.

assumiram forma mais organizada, e a imprensa, menos tímida, difundia o pensamento de grupos civis e militares favoráveis a implantação de um governo liberal-democrático no país. Nessa atmosfera surgia como imperiosa necessidade a atuação de partidos políticos, à medida que se patenteava a inviabilidade do regime, e que a realização de eleições presidenciais parecia irreversível; impunha-se de fato, à oposição e ao governo, a criação de partidos políticos, estratégicos num quadro que assumia sinais evidentes de abertura à participação política. Assim sendo, a questão dos partidos destacava-se entre as outras por razões teóricas e conjunturais. É curioso, porém verificar que, apesar disso o debate sobre elas, se deu em moldes particularmente estreitos e que o nascimento da vida partidária realizou-se sob condições que a destinavam a uma extrema fragilidade institucional.

Em fevereiro de 1945, uma entrevista de José Américo, num dos maiores jornais do Rio chocou a autoridade do governo. Com relação a isso Paulo Roberto Motta diz: "Esta entrevista publicada no Correio da Manhã, em 22 de fevereiro de 1945, teve efeito da gota d'água na queda de Vargas. Na verdade, uma sucessão de acontecimentos que estava ocorrendo, poderia levar ao fim a ditadura. A derrota do nazismo e do fascismo na Europa mostrava que a continuação do sistema autoritário no Brasil não seria possível por muito tempo. Também havia uma pressão entre os militares no sentido da redemocratização do País. Mais do que isso, a opinião pública estava muito estimulada pelas idéias antiautoritárias que eram difundidas pelos países aliados, como consequência da guerra contra o Eixo" (21).

Mesmo assim, a lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, anunciou eleições que foram oficialmente marcadas pelo Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945 e que se deveriam realizar em 02 de dezembro de 1945.

✓ Surgiu então em 7 de abril a "União Democrática Nacional-UDN" que foi oficialmente criada, visando a divulgar pessoas e idéias que representavam oposição à ditadura.

"O Partido Social Democrático - PSD" incluía os elementos que favoreciam o governo.

Getúlio Vargas constituiu o Partido Trabalhista Brasileiro, apoiando-se nas massas e trabalhadores organizados.

(21) MOTTA, Paulo Roberto. Movimentos Partidários, 1971 : 28-

4. MULTIPARTIDARISMO

×Reinaugurou-se no Brasil em 1945 a Representação Proporcional para a escolha de Deputados e isto incentivou o aparecimento de vários partidos menores, de âmbito restrito ao nível estadual ou regional. Nas eleições de 45, oito partidos apresentaram candidatos, além dos três de caráter nacional já mencionados. São eles: "Partido Republicano Trabalhista, Partido Libertador, Partido Republicano, Partido Comunista Brasileiro, Partido Popular Sindicalista, Partido Agrário Nacional, Partido Republicano Progressista e Partido Democrático Cristão. ×

Alguns partidos pequenos desapareceram e outros surgiram após as eleições de 1945.

Adhemar de Barros, promoveu a fusão do Partido Popular Sindicalista, Partido Agrário Nacional e Partido Republicano Progressista criando o Partido Social Progressista - PSP, sendo nele o que Getúlio Vargas era no PTB, seu líder incontestado.

Uma divergência da UDN deu origem ao Partido Socialista Brasileiro - PSB. Surgindo o Partido Orientador Trabalhista, Partido de Representação Popular, Partido Proletário do Brasil e Partido Trabalhista Nacional (22).

No período de 1946 a 1965 não se observou nenhuma mudança na situação dos partidos.

O PSD, UDN e PTB, demonstravam a tendência de representar interesses de certas classes ou grupos. O PSD tornou-se o partido rural conservador; a UDN era a organização para as idéias liberais dos industrialistas e classe média e o PTB representava o sindicalismo e o movimento trabalhista.

A força desses três partidos, comparada com a dos pequenos, tornou-se firmemente estabelecida depois das primeiras eleições. Entretanto, alianças e coalizões eram comuns entre os pequenos partidos que tinham de juntar seus esforços com um partido maior ou com outros pequenos.

Em 15 de julho de 1965, o Presidente promulgou a Lei nº 4.740, conhecida como Estatuto dos Partidos Políticos. Conforme esta Lei em seu art. 7º para se criar um partido era necessário uma

(22) CARMO, J. A. Pinto do, Diretrizes Partidárias, 1948 : 457.

proposta contendo as assinaturas de pelo menos 3% do eleitorado no qual, pelo menos 2% devem estar distribuídos em onze ou mais Estados. Também a lei prescrevia em seu artigo 47 que o partido perderia seu status legal se não alcançasse 3% de votos numa eleição nacional ou não elegeisse, no mínimo, doze deputados distribuídos em, pelo menos, sete Estados (23).

Roberto Motta, observa que em uma análise das eleições para o Congresso em 1962, somente três dos quatorze partidos existentes tinham condições de satisfazer à nova legislação. Aponta os quatorze partidos legalmente registrados em julho de 1965, que eram: Partido Social Democrático - PSD, União Democrática Nacional - UDN, Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, Partido Social Progressista - PSP, Partido Republicano - PR, Partido Trabalhista Nacional - PTN, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Democrata Cristão - PDC, Partido Libertador - PL, Partido de Representação Popular - PRP, Partido Republicano Trabalhista - PRT, Partido Social Trabalhista - PST, Movimento Trabalhista Renovador - MTR e Partido da Boa Vontade. Ressalva que o PSD, UDN e PTB, são aqueles que estavam em condições de preencher as exigências prescritas pela Nova Lei (24).

As disposições da Lei nº 4.740, porém, nunca foram realmente aplicadas e em 27 de outubro de 1965, o governo, decretou o Ato Institucional nº 2, a fim de reforçar o poder adquirido na Revolução de 1964. Uma das disposições desse Ato abolia todos os partidos políticos.

A este Ato se seguiu um Ato Complementar, que definiu as regras a serem adotadas para a reorganização do sistema partidário. Em 15 de março de 1966, surgiu o partido governamental, Aliança Renovadora Nacional - ARENA e um partido de oposição, Movimento Democrático Brasileiro - MDB. Estes não trouxeram nenhum ideal inovador, nenhuma renovação de liderança; o grupamento era novo, mas os homens eram os mesmos, com os mesmos interesses. x

(23) Ver Lei nº 4.740 de 15 de julho de 1965, em Dantas, Benedito Evanes e Ramos da Costa, Yolanda. Comentário de Legislação Político-Eleitoral Brasileira (1891-1966), Rio de Janeiro, Livraria Brasileira Editôra, 1966, págs. 385 e 394.

(24) MOTTA, Paulo Roberto. Ob. cit., pág. 33.

Como vimos, sempre no fundo dos grandes recuos políticos que a história aparentemente registra - o antipartidarismo da República foi um desses recuos - houve tendência cada vez mais ampla, para o alargamento indispensável do círculo de ação partidária.

Com efeito, do Império aos nossos dias, o partido político segue uma trajetória de transformações quantitativas e qualitativas: do antigo partido aristocrático do Império se chega ao partido popular democrático da República de hoje, com o longo interregno da pulverização partidária em termos de partidos de âmbito estadual.

Síntese da evolução dos Partidos Políticos Republicanos , também apresentada por Paulo Roberto Motta em seu livro "Movimentos Partidários no Brasil".

QUADRO II
EVOLUÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS REPUBLICANOS

ANO	1889	1898	1910	1914	1921	1923	1926
Partido	(Militaristas) (Civilistas) Partido Republicano Federal	Nenhum Partido	Campanha Civilista Partido Conservador Republicano	Nenhum Partido	Reação Republicana Partido Comunista	Partido	Nenhum Partido
PARTIDOS REPUBLICANOS AO NÍVEL ESTADUAL — (1937)							
CARACTERÍSTICAS	— duas facções parlamentares durante o Primeiro Congresso Republicano — militaristas e civilistas — mais tarde apareceu o PRF visando prover o governo de apoio no Congresso	— iniciou-se a política dos governadores — não há clima para partidos políticos	— reação popular contra a eleição — (Campanha Civilista) máquinas políticas controladas e contra militarismo — revoltas contra o governo	— I Guerra Mundial distrai atenção popular para problemas externos.	— nova reação popular contra o candidato oficial (Reação Republicana). — criação do Partido Comunista	— revoltas armadas contra o governo — oposição organizada em moldes militares	

QUADRO II (Cont.)
EVOLUÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS REPUBLICANOS

ANO	1926	1930	1946	1965	1966
Partido	Partido Democrático Nacional Aliança Liberal Concentração Republicana	Ação Integralista Brasileira (AIB) (1932 — 1937)	U.D.N. P.S.D. P.T.B. Partidos Menores	Nenhum Partido	ARENA M.D.B.
PARTIDOS REPUBLICANOS AO NÍVEL ESTADUAL — (1937)					
CARACTERÍSTICAS	— primeira tentativa efetiva de criar partidos nacionais desde o Império.	— até 1937, período revolucionário sem qualquer partido político com exceção da AIB — depois de 1937, os partidos foram oficialmente abolidos	— período da redemocratização, com maior participação popular — sistema multipartidário	— partidos oficialmente abolidos (outubro de 1965)	— partidos provisórios aparecem em março de 1966 (com duração prevista até dezembro do mesmo ano)

CAPÍTULO III

OS PARTIDOS POLÍTICOS E

A TENDÊNCIA CONTEMPORÂNEA DE INSERIR-LOS NOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS

1. A RACIONALIZAÇÃO DO PODER E OS PARTIDOS

Examinaremos inicialmente a tendência à racionalização do Poder que alçou o estatuto dos partidos primeiramente no nível do Direito Público, e depois no nível dos Textos Constitucionais.

O fim da primeira guerra mundial e o aparecimento por ele propiciado de novas democracias na Europa Central e Oriental marcam o início de um período caracterizado do ponto de vista constitucional pela racionalização do Poder. Fenômeno a princípio local, manifestando-se nos países que surgiram da derrota dos Impérios centrais, a racionalização logo se desenvolveu, vindo inspirar entre outros documentos a Constituição Espanhola de 1931 e a Constituição Brasileira de 1934.

A racionalização do poder foi de início, uma tentativa de suprir, por meio de regras jurídicas, a ausência das condições necessárias ao desenvolvimento da Democracia, e ela antes de tudo uma tentativa de modificar o histórico pelo jurídico.

O reconhecimento dos partidos pelo Direito Público foi um dos pontos característicos da racionalização do Poder.

As Constituições do período entre as duas guerras os reconheceram sobretudo indiretamente, adotando quase unânime a representação proporcional (1).

PELLOUX apontava duas fortes razões que impeliam as Nações da Europa Central e Oriental para esse caminho: "Uma psicológica, era o gosto pela ação coletiva, o sentido da disciplina, inatos

(1) Na década de 1920, a representação proporcional foi o regime eleitoral da Alemanha, e dos estados federados, da Áustria, da Bélgica, da Dinamarca, da Estônia, da Finlândia, da Irlanda (Eire), da Lituânia, do Luxemburgo, de Mônaco, da Noruega, da Holanda, da Rumênia, de São Marinho, da Suíça, e de vários cantões suíços, e da Tchecoslováquia. Assim como da Itália antes de Mussolini. Ver FERREIRA FILHO, Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas, 1966 : 23.

aqueles povos; a outra, histórica, era o papel que os partidos haviam desempenhado nos movimentos que provocaram o advento dos novos Estados. Tais fragmentos não se constituíam em estatuto mas continham o germe, sendo que o seu desenvolvimento foi estimulado pelos próprios partidos." (2).

As primeiras regras vinham favorecer os partidos e concediam-lhes direitos que, às vezes, ultrapassavam a participação nas eleições e o controle destas (3).

Alguns anos mais tarde, as regras concernentes aos partidos haviam mudado de sentido. Eram editadas em reação contra seus excessos, atribuindo-lhes em parte grande influência na luta política no período entre as duas guerras.

Nas constituições posteriores à Segunda Guerra Mundial, a tendência à racionalização do Poder, veio novamente à tona no seio das Assembléias, os partidos tinham boa audiência. Na França, haviam desempenhado papel importante na Resistência; na Itália, a recordação das lutas contra Mussolini dava prestígio às organizações políticas, notadamente de extrema esquerda. Já no Brasil, os partidos multiplicavam-se sob a égide da representação proporcional. Não se pensava em recusar-lhes um lugar na vida política; pelo contrário, inclinavam-se os constituintes a dar-lhes base constitucional.

Quanto ao relacionamento dos Partidos, com o Direito Público, reportamo-nos a Pinto Ferreira que em seus "Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno" (4) tem oportunidade de estudar a natureza sociológica e jurídica do partido, resumindo suas observações em que para alguns estudiosos ele será mero grupo social, enquanto outros vislumbram como genuíno instituto do Direito Público. A tese de sustentação do primeiro entendimento foi enunciada por BLUNTSCHLI no século passado quando dizia que os partidos não são uma instituição do Direito Público, mas da Política, e nem membros do organismo do Estado, mas grupos sociais em que cada um livremente entra e sai, em outros termos, acrescentava Pinto Ferreira: os partidos seriam apenas corporações político-sociais, grupos sociológicos ou entidades da sociologia.

(2) PELLOUX, in FERREIRA FILHO, 1966 : 23.

(3) As constituições de Hamburgo e de Lubeck estipulavam por exemplo, a representação dos partidos na Delegação burguesa (Burge rausschuss) e a da Baviera e da Dinamarca a participação nas comissões das Câmaras, in FERREIRA FILHO, 1966 : 23.

(4) FERREIRA, Pinto, in COTRIN NETO, 1976 : 64

Ao contrário dessa interpretação de BLUNTSCHLI, a concepção moderna destaca o aspecto jurídico-formal das agremiações partidárias, e com relação a isto Kelsen afirma "não faz muito tempo que as legislações desconheciam oficialmente a existência de partidos políticos, adotando em face deles uma atitude abertamente negativa; e ainda hoje não se tem plena consciência de que a hostilidade das antigas monarquias, centro-européias aos partidos, e a contraposição essencial estabelecida pela ideologia da monarquia constitucional, sobretudo entre os partidos políticos do Estado, não era senão uma inimizade mal dissimulada contra a democracia." (5).

Negar acolhimento constitucional aos partidos políticos nos sistemas democráticos contemporâneos significa simplesmente, segundo este autor fechar os olhos à realidade.

2. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Josaphat Marinho nos informa ter sido a partir de 1919 - isto é, imediatamente após a Primeira Guerra Mundial - que se deu "a recepção dos partidos, expressa ou implicitamente, no contexto dos diplomas legislativos." (6). Anteriormente, segundo este jurista, não havia um processo seguro de institucionalização dos partidos, e sua submissão a uma disciplina legal, primeiro pela resistência da tradição do direito anterior, que desconhecia os partidos nas Constituições e nas Leis; depois, porque as peculiaridades dos regimes políticos impediam as inovações.

As Constituições via de regra não se reportavam a essas organizações. Ao redor delas, ainda recentemente, se produzia aquilo que Bonavides chama: "vácuo Constitucional".

No fundo de todas essas omissões, perdurava o "ressentimento rousseauiano" a respeito dos partidos políticos. Para Rousseau, os partidos "seriam categorias intermediárias de todo incompatíveis com o dogma da soberania popular, isto é, da vontade geral." (7).

Tanto a Constituição Americana quanto as Constituições Francesas do século XIX, não continham qualquer disposição relativa ao exercício da vida partidária.

(5) KELSEN, in COTRIN NETO, 1976 : 64.

(6) MARINHO, Josaphat, in COTRIN NETO, 1976 : 70.

(7) ROUSSEAU, in BONAVIDES, 1976 : 438.

Nos Estados Unidos, a consagração legal do partido político ocorre ainda com alguma lentidão. O silêncio das constituições estaduais e da constituição federal sobre essas entidades, acarretam a cerca de cem anos, a indiferença da ordem jurídica aos partidos políticos.

Com efeito, das Constituições estaduais somente 17 empregam fortuitamente o termo partido político.

Mas os tribunais americanos já têm manifestado reconhecimento ao direito que possuem os partidos, de exercerem livremente sua ação, e alguns Estados já legislam acerca do seu funcionamento. Conseqüentemente como ressaltam Binkley e Moos "o partido político deixou de ser uma organização livre de interferência oficial para se transformar em órgãos de governo, legalmente reconhecidos" (8).

Já na França, segundo Burdeau, em 1946, os partidos, considerando-se bastante fortes, recusaram sua constitucionalização, porque implicaria, inevitavelmente submetê-los a uma disciplina, limitativa de seus poderes (9). Porém, a Constituição de 1958 conferiu-lhes status de órgãos competentes, ao lado dos grupos políticos, da expressão do sufrágio. Livremente, se formam e exercem sua atividade, respeitados os princípios da soberania nacional e da democracia (art. 49).

Na Inglaterra quando se diz que a Constituição desconhece os partidos, como na assertiva de Bulmer-Thomas (10) em verdade se afirma que não os contempla a parte escrita das regras fundamentais. Reconhecem-nos os costumes e as convenções. E até as leis. Demonstra-o a permissão legal, conquistada pela Labour Party, para que os sindicatos possam cobrar uma cota de seus associados destinada a financiamento partidário (contracting out, 1913 e 1947, contracting in, 1927). É observação generalizada, também, que no regime inglês os partidos se integram nas suas instituições políticas, representando sua base fundamental.

No continente europeu, foi a Constituição italiana de 1947 que em primeiro lugar deu o passo mais largo para a confirmação jurídica do partido político e compreensão dos seus fins de caráter institucional.

(8) BINKLEY e MOOS, in BONAVIDES, 1976 : 443.

(9) BURDEAU, in JOSAPHAT MARINHO, 1966 : 4

(10) BULMER-THOMAS, in JOSAPHAT MARINHO, 1966 : 4

Declara o artigo 49 dessa Constituição que "todos os cidadãos têm o direito de organizar-se em partidos políticos, a fim de cooperar, de maneira democrática, na determinação da política nacional."

A constitucionalização dos partidos teve um admirável progresso com o art. 21 da Lei Fundamental de Bonn, de 23 de maio de 1949, da República Federal da Alemanha, que declara explicitamente que "os partidos participam da vontade política do povo ...". A disposição constitucional constante do mesmo texto protege a seguir os fundamentos democráticos da organização partidária.

A constitucionalização dos partidos, bem como o seu simples reconhecimento pelo direito público, suscitaram e ainda suscitam objeções. Algumas visando diretamente a constitucionalização, outras criticando-nas implicitamente, combatendo a racionalização do poder.

Estas últimas ligam-se principalmente ao historicismo. Essa concepção atribui à história a tarefa de formar e reformular as instituições, recusando ao homem, ao indivíduo seja a possibilidade, seja o interesse, de interferir no seu curso. Ela é, pois, tradicionalista e, politicamente conservadora: nunca vai além do reformismo.

Com efeito, não foi fácil ao Estado Moderno acomodar-se em termos jurídicos a essa realidade nova que é o partido político.

Os partidos, como instituições, pertenciam já a uma concepção de democracia que nada mais tinha a ver com o velho Estado Liberal. No sistema representativo da liberal-democracia entendia-se que o representante, uma vez eleito, só teria compromisso com sua consciência, supondo-se assim que ele estaria livre e desembaraçado dos vínculos de sujeição a grupos, organizações ou forças sociais, que poderiam atuar constrangedoramente sobre sua conduta política e, assim, ditar-lhe atitudes ou diminuir-lhe a esfera de autonomia. Ora, tal independência, que caracteriza o chamado mandato livre ou representativo e que faz do político o representante da vontade geral ou vontade nacional, sem subordinação às raízes eleitorais - onde, em última análise, se gera o poder político e o próprio mandato - aparece sociologicamente desmentida em toda forma de Estado, cujos partidos tenham alcançado maior desenvolvimento, assentando bases concretas da participação e influência no processo político.

O Estado onde isto aconteça, nominalmente liberal na aparência de seu ordenamento político, nos dogmas que de maneira oficial lhe amparam as instituições, já se acha todavia em adiantada fase de transição para o Estado Social, senão em pleno Estado social, que é um Estado solidariamente partidário. Por outro lado, quando se dá a institucionalização jurídica da realidade partidária, e o jurídico coincide com o sociológico, chega-se também oficialmente ao Estado Social. Nessa ocasião os textos constitucionais, sem mais reservas, entram a indicar o lugar que cabe às organizações partidárias no seio da ordem estabelecida.

Deixam então os partidos de ser aquilo que foram no Estado Liberal, para se converterem em base-constitucionalmente proclamada e reconhecida de todo o sistema democrático.

CAPÍTULO IV

A INSTITUCIONALIZAÇÃO JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

1. A CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO - 1824

Já durante os debates havidos na Assembléia Constituinte de 1823 falou-se de partidos. José Bonifácio, por exemplo, na Sessão de 15 de julho da Assembléia-Geral a propósito da discussão do projeto que instituía a lei marcial apontou "os partidos em que se acha dividido o Brasil":

"São duas as principais divisões, a saber: Não-Separatistas e Separatistas. Os primeiros são os inimigos da independência, estes fanáticos, chamados vulgarmente Pés-de-Chumbo, que ainda suspiram pelas cebolas do Egito, e destes, escusado é tratar para este fim. Os segundos são os sectários da independência do Brasil, e que querem que ele figure como Nação livre. Porém estes Separatistas ainda se subdividem em quatro classes: 1º os que querem a separação mas não a liberdade, pois preferem o antigo Governo, e são chamados Corcundas; 2º os Republicanos, a que chamarei Pronósticos; estes não podem levar à paciência que o Brasil não quisesse por voto unânime ser República, e preferisse a Monarquia Constitucional; este partido é hoje miserável e abandonado por todo homem sensato; 3º os Monárquico-Constitucionais, estes fitam suas vistas na felicidade do Estado; não querem democracia nem despotismo; querem liberdade, mas liberdade bem entendida, e com estabilidade; este partido forma a maioria da Nação; 4º os Federalistas, ou Bispos sem Papa, a que eu também chamarei os Incompreensíveis; estes que não querem ser Monárquico-Constitucionais, que não podem ser Corcundas e que não querem ser Republicanos de uma só República, querem um Governo monstruoso; um centro de poder nominal e cada Provincia uma pequena República, para serem nelas chefes absolutos, Corcundas despóticos."

(1).

Através dessa transcrição notamos que os "partidos" mencionados, na verdade não passavam de grupos, pontos de vista, atitu

(1) BONIFÁCIO, José. Discurso na Assembléia-Geral Constituinte e Legislativa do Brasil, Diário da Assembléia, Vol. II, pág. 406, Ed. Senado.

des pessoais, subfacções desordenadas, talvez embriões, núcleos de partidos.

O Projeto de Constituição para o Império do Brasil, de 30 de agosto de 1823, chamado Projeto Antonio Carlos, dispunha sobre direitos políticos, mas partido era desconhecido no sentido de agremiação política; era, antes, considerado um aglomerado de marginais, foco de dissensões (2).

2. A CONSTITUIÇÃO DE 1891

Fruto da cultura jurídico-política do fim do século surge "a Constituição de 24/02/1891 modelada em seus princípios fundamentais pela Constituição Americana." (3).

Desconhece esta Constituição por inteiro os partidos.

Assis Brasil, referindo-se ao seu regime diz:

"Se não há correntes divergentes do espírito político-nacional, capazes de sustentar partidos de caráter definitivo e permanente, sempre as opiniões poderão agrupar-se em torno de teses importantes relativas à prática do mesmo sistema de princípios." (4).

Não se mostrava ele muito entusiasmado sobre a viabilidade do sistema partidário.

Segundo Afonso Arinos de Melo Franco "o desprestígio dos partidos imperiais era completo ao fim do reinado. Contra eles se levantaram os políticos, os militares, os positivistas e grandes camadas da opinião pensante." (5).

A mentalidade antipartidária era clara na nova forma do Estado brasileiro, como já o era anteriormente.

(2) Na Inglaterra os partidos não surgiram sob conceito diferente. O nome de whig, abreviatura de whigamore (chicote de cocheiro), foi dado por ironia, aos grupos de camponeses do Oeste da Escócia rebelados contra o rei, inimigos da coroa. O nome Tory que na Irlanda significava bandoleiro, salteador de estradas, foi dado, por desprezo, aos partidários do rei.

(3) CASTRO, Araújo de, in EDMUNDO LEVI, 1976 : 27.

(4) BRASIL, Assis, in MELO FRANCO, 1974 : 56.

(5) FRANCO, Afonso Arinos de Melo, História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional, pag. 62, Rio, 1948.

O Ato Institucional da República previu eleições para o "Congresso Constituinte do Brasil", para os "corpos deliberativos" e para os "governos locais" por meio do "Voto da Nação, livremente expresso pelo sufrágio popular, mas não cogitou de indicar os instrumentos de arregimentação dos cidadãos para as eleições que iriam normalizar a vida política Nacional.

"Assim o Governo Provisória publica como Decreto nº 510 de 22 de junho de 1890 a "Constituição dos Estados Unidos do Brasil" que, vigorando desde logo nos pontos que especificou seria submetida à apreciação do Congresso Nacional, a ser eleito a 15 de setembro e a reunir-se a partir de 15 de novembro do mesmo ano. Dispunha sobre competência para legislação eleitoral, regulava a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, dava poderes a cada uma das Câmaras para verificar e reconhecer os poderes de seus membros, mas não fazia menção a partidos políticos nem indiretamente." (6).

Mas, apesar de nenhuma alusão a eles ser feita, sabe-se que os partidos estiveram nas cogitações de alguns constituintes tendo em vista a emenda aditiva ao artigo 16 do projeto Constitucional apresentada na Sessão de 24/12/1890 por Marciano Magalhães, referindo-se à representação proporcional das minorias e maiorias, dando-nos idéia da existência de uma tendência a que pelo menos o assunto fosse discutido.

Mesmo, com a reforma de 1926, não se deram conta os reformadores da existência dos direitos sociais e que seriam os partidos políticos que serviriam de veículos para reivindicação dos mesmos.

Noutros países, porém, o mesmo não ocorria: as Constituições da Alemanha, da Tchecoslováquia, da Áustria, já se referiam a eles.

Surgem, então, os primeiros partidos Republicanos (Federal, Conservador, Liberal) e depois os Partidos Republicanos Amazense, Cearense, Mineiro, Paulista, Sul-Riograndense, etc..

Sob a benevolência dessa mesma Constituição que se instalou a partir de 1900, a "política dos governadores" já mencionada em capítulo anterior, onde não havia autenticidade de representação, constituindo uma das justificativas da Revolução que viria a destruir a República Velha.

(6) Ver - EDMUNDO FERNANDES LEVI. O Partido Político nas Constituições Brasileiras. pág. 27, Brasília, 1976.

Feito este apanhado sobre as Constituições de 1824 e 1891 e configurada nelas a inexistência dos partidos políticos, passaremos a examinar mais detalhadamente a institucionalização jurídica dos mesmos, que se deu através do surgimento de leis que vieram regulamentá-los e também pela sua inserção nos textos Constitucionais.

A primeira manifestação concreta da obra reformista do movimento revolucionário se oferece, no âmbito político, com o Código Eleitoral que o Governo Provisório expediu através de Decreto nº 21.076 de 24/02/32, regulando as eleições.

Esta lei, nos artigos 99 e 100, reconhecia a existência jurídica dos partidos e regulava o seu funcionamento. Enfocava duas espécies de partidos: os permanentes, que adquiriam personalidade jurídica nos termos do artigo 18 do Código Civil e os provisórios, que não adquiriam aquela personalidade e se formavam transitória - mente à véspera dos pleitos, apenas para disputá-los.

Também eram equiparados a partidos "as associações de classe legitimamente constituídas" (7).

Foram dados então, os primeiros passos que antecederiam a criação do partido político nacional que só iria surgir no reformismo da Segunda Ditadura, com o Estado Novo (1937-1945), no ano de seu colapso.

3. A CONSTITUIÇÃO DE 1934

A Constituição de 1934, reflete o início da transição. A mentalidade da Assembléia Constituinte em relação ao problema dos partidos, pode ser definida da seguinte maneira: desgosto pela política dos governadores e do oficialismo partidário; incapacidade para formar doutrinariamente e muito mais para atingir legalmente a necessidade dos partidos nacionais.

O regionalismo partidário da Primeira República (1891-1930) sobrevivia juridicamente em face da Constituição de 1934, ficando esta no terreno preliminar de críticas ao existente, sem entretanto, reformar o que criticava. Por isso mesmo, o que realizou,

(7) Decreto nº 21.076, art. 99.

no texto do direito positivo, não foi muito (8).

Manteve a Constituição de 1934 os Partidos Estaduais, mas confirmou o sistema proporcional e a Justiça Eleitoral, adotando a representação profissional dentro das Assembléias eleitas por sufrágio universal. Isto importava a criação de uma grande bancada apartidária, a qual funcionava dentro das Assembléias, como uma espécie de instrumento permanente dos governos contra a livre ação dos partidos.

Porém, apresenta este diploma Constitucional uma inegável reserva com relação aos Partidos Políticos.

Uma única vez, em seu artigo 170, nº 9, emprega o termo "Partido Político" e o faz de maneira negativa quando veda com pena lidade ao funcionário que se valer de sua autoridade "em favor de partido político ou exercer pressão partidária sobre os seus subordinados".

No seu artigo 26, refere-se às organizações partidárias como "correntes de opinião".

A menção ao partido político, está ainda com características estaduais. Representa, apesar das falhas existentes, uma necesidade que se sentia em trazê-lo para a área constitucional.

Afonso Arinos de Melo Franco ao estudar os Anais da Constituinte aponta as seguintes palavras do deputado Levi Carneiro:

"Não os podemos ter pela mesma razão porque já não os podem ter países, como por exemplo, a Inglaterra de partidos tradicionalmente organizados, que se esboroaram porque tamanha é a multiplicidade das questões contemporâneas e tão complexos são os problemas sociais e políticos que se apresentam que não é possível reunir uniformemente, em torno de uma série de princípios e temas, um grupo numeroso de homens." (9).

Muitos juristas da época, em todo mundo assim pensavam. A onda totalitária, em ascensão, dificultava não apenas a sobrevivência dos partidos políticos, mas as teses fundamentais da doutrina democrática.

(8) FRANCO, Afonso Arinos de Melo, cit in Revista de Informação Legislativa, nº 9, 1966, pág. 7.

(9) Anais da Assembléia Constituinte, Imprensa Nacional, Vol. II, págs. 472 e 473.

Continuando a trajetória do processo de institucionalização jurídica dos partidos políticos no Brasil, chegamos na Lei nº 48 de 4 de maio de 1935, que modificou o Código Eleitoral assim dispondo acerca de partidos:

a) considerar-se-iam partidos políticos os que tivessem adquirido personalidade jurídica nos termos da lei; e,

b) admitir-se-iam como partidos provisórios, para a fase da eleição respectiva, grupos mínimos de 200 eleitores que, em cada eleição registrassem candidatos.

4. A CONSTITUIÇÃO DE 1937

Outorgada como forma de legitimar um golpe de Estado, objetivou, segundo o preâmbulo, atender "às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social" e eliminar os "fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídeos partidários.

Sendo ela a expressão de um governo de cunho ditatorial não podia deixar de ser antipartidária, ou melhor, incompatível com o pluripartidarismo. Dava cobertura à existência de um partido único, que poderia ser instalado caso conviesse aos grupos dominantes para consolidação de seus propósitos.

Como já se mencionou, anteriormente, o código Eleitoral de 1935 daria ensejo à organização dos partidos nacionais.

A Carta outorgada de 1937, entretanto, viria frustrar essa possibilidade. A começar da eleição dos representantes do povo na Câmara dos Deputados, mediante sufrágio indireto (artigo 48).

Sua inaplicação, a não constituição do parlamento impediu que surgisse vida política naquele período: havia apenas, de um lado, o governo, e de outro, os descontentes impossibilitados de arregimentar-se; não se permitiria, como não se permitiu, a formação de partidos, extinguindo-se em consequência a Justiça Eleitoral.

Só se referiu aos partidos políticos (preâmbulo) para a pontá-los como fatores de separação, desagregação. Foi uma interrupção na marcha ainda iniciante na incorporação dos mesmos nos textos constitucionais.

5. NA LEI ELEITORAL DE 1945

Em 28/05/1945, porém, seria editado o Decreto-lei nº 7586, nova lei eleitoral (Agamenon Magalhães). Vale ressaltar, sob os aspectos que nos interessam, o progresso fundamental que representou em relação aos diplomas anteriores:

a) renovou a existência da Justiça Eleitoral (artigo 6º e seguintes);

b) reinstituíu o sufrágio universal e o voto obrigatório, direto e secreto (artigo 38);

c) o princípio da representação proporcional para a Câmara dos Deputados e as assembleias legislativas (artigo 38, § 1º) e o princípio majoritário para as eleições de Presidente da República, Governador do Estado, membro do Conselho Federal e Câmaras Legislativas (§2º);

d) só permitiu concorrer às eleições o candidato registrado por partido ou aliança de partidos (artigo 39); e,

e) atribuiu as sobras eleitorais ao partido majoritário (artigo 48).

O Título II da Parte Quinta era dedicado aos partidos políticos, só sendo admitidos a registro os de âmbito nacional (artigo 110, § 1º) e devendo, para isso, contar com, pelo menos, 10 mil eleitores em cinco ou mais circunscrições eleitorais (artigo 109), além dos estatutos, programa, etc..

Negar-se-ia registro ao partido "cujo programa contrarie os princípios democráticos, ou os direitos fundamentais do homem, definidos na Constituição" (artigo 114).

Como resultado disso, surgiram então, entre nós, os primeiros partidos nacionais: a União Democrática Nacional, o Partido Social Democrático, o Partido Trabalhista Brasileiro, o Partido Libertador, etc..

Como consequência, porém, daquela liberdade de registro, a

penas 10 mil eleitores, multiplicar-se-iam os partidos, entre nós, já que era fácil a qualquer político preencher os requisitos exigidos para a constituição de um partido.

6. A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Viria, então, a Constituição de 1946, que promulgada prescreveu a existência dos partidos (artigo 119, I), deu-lhes configuração nacional e lhes assegurou representação proporcional, inclusive nas comissões parlamentares (artigos 40 § único e 134) e vedaria organização daqueles cujos programas de ação contrariassem o regime democrático, baseado na plenitude de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem (artigo 141, § 13).

O diploma brasileiro, promulgado a 18/09/1946, antecedeu a quase todos os Estatutos europeus surgidos após a derrota do totalitarismo nazi-fascista. Do mesmo modo que outros países, com a mesma ou maior vivência democrática, não tratou o partido como figura Constitucional: não lhe deu estrutura constitucional.

A França aprovou a sua primeira Constituição de após guerra a 27/10/1946 e nenhuma referência fez a partidos. Apenas, em seu artigo 11, mencionava a representação proporcional de grupos estipulando: "Cada uma das Câmaras elege sua Mesa Diretora cada ano no começo da Sessão, com representação proporcional dos grupos".

Só posteriormente, à reforma de 1958, artigo 40, diria: "Os partidos e os grupos políticos concorrem para a expressão do sufrágio".

Já a Constituição Italiana de 27/12/1947, reconheceu os partidos políticos como peça do seu mecanismo ao assegurar que "todos os cidadãos têm o direito de associar-se livremente em partidos a fim de concorrer, com método democrático, para determinar a política nacional." (artigo 49).

Em outros países se editaram normas semelhantes ao diploma de 1946.

"O direito de reunião, de associação é garantido na medida em que as instituições populares e democráticas ou a paz e a ordem pública não sejam ameaçadas." (Constituição da Tcheco-Eslováquia, Capítulo I, § 24), República Federal da Alemanha, Constituição de 1948, artigo 21, nº 2: "Os partidos que, por suas finalida-

des ou pela atitude de seus aderentes, tendem a desvirtuar ou destruir o regime fundamental de liberdade e democracia, ou a colocar em perigo a existência da República Federal, são inconstitucionais!"

A Constituição Argentina de 1949 inscreveu no seu artigo 15 uma declaração que deveria constituir lema de todo Estado democrático:

"O Estado não reconhece liberdade contra a liberdade. A Constituição de 1949 foi abolida em 1956 pelo governo provisório em tão dominante. A 23 de setembro de 1957 a Convenção Nacional reunida em Santa Fé restabeleceu a velha Carta de 1853 com as reformas introduzidas em 1860, 1866 e 1899. O artigo 15 da Constituição de 1949 tinha a seguinte redação:

"El Estado no reconoce libertad para atentar contra la libertad. Esta norma se entiende sin perjuicio del derecho individual de emisión del pensamiento dentro del terreno doctrinal, sometido únicamente a las prescripciones de la ley.

El Estado no reconoce organizaciones nacionales o internacionales cualesquiera que sean sus fines, que sustenten principios opuestos a las libertades individuales reconocidas en esta Constitución, o atentatorias al sistema democrático em que esta se inspira. Quienes pertenezcan a cualquiera de las organizaciones aludidas no podran desempenar funciones públicas en ninguno de los poderes del Estado.

Quedan prohibidos la organizacion y el funcionamiento de milicias o agrupaciones similares que no sean las del Estado, asi como el uso público de uniformes, simbolos o distintivos de organizaciones cuyos fines prohíbe esta Constitución o las leyes de la Nación." (10).

Salientamos, ainda, que fora dos círculos parlamentares, também as elites culturais se preocupavam com o reconhecimento constitucional do partido como se vê, dentre outras manifestações, do projeto de Constituição oferecido pelo Sindicato dos Advogados do Rio de Janeiro, cujo artigo 51 previa a eleição bienal, pela Assembléia Nacional (Câmara única), de um Conselho Legislativo em que teriam "representação proporcional os partidos políticos".

(10) LEVI, Edmundo Fernandes. O Partido nas Constituições Brasileiras. pág. 41, Brasília, 1976.

O sistema constitucional e eleitoral brasileiro, acompanhando as tendências comuns ao mundo contemporâneo, marchou no sentido de uma regulamentação adequada das agremiações partidárias.

O Código Eleitoral brasileiro, constante da Lei nº 1164 de 24/07/1950, tem um título especial sobre os grupos partidários determinando em seu artigo 132: "Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito público interno". A existência legal do partido começa, naturalmente, com o seu registro no Tribunal Superior Eleitoral, que verifica as suas condições de legalidade.

A representação proporcional para a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais foi revista no que se refere à distribuição das sobras dos lugares, por processo mais adequado ao sistema (artigo 59).

E o Título II da Parte Quinta estabeleceu, de modo minucioso, as condições para a criação e vida dos partidos políticos, e rigidos em pessoas jurídicas de direito público interno (artigo 132); por outro lado, aumentou-se a exigência do quorum mínimo de eleitores para registro, de 10 mil para 50 mil (artigo 132, § 1º) e assegurou-se a pluralidade partidária (artigo 132, § 3º).

Além disso, outras normas de maior interesse foram estabelecidas: quanto aos deveres partidários (artigos 141 e 142), à contabilidade e finanças dos partidos (artigos 143 e 146), à suspensão de funcionamento e cancelamento de registro (artigo 147 a 150), propaganda partidária, etc..

A luta, porém, continuaria, para o fortalecimento dos partidos. No Congresso grandes debates se travaram sobre a matéria, contra a Constituição inautêntica de diretórios partidários, falta de organização das finanças dos partidos, etc..

A promulgação da Lei nº 4737 (Código Eleitoral) e da Lei nº 4740 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), ambas de 15/07/1965, representaram, sem dúvida, um passo muito importante.

Para evitar equívoco substituiu-se, a denominação "Estatuto dos Partidos Políticos". Como afirma o Professor Josaphat Marinho o vocábulo Estatuto tem sentido múltiplo, designa até o instrumento disciplinador da vida de cada partido que o elabora com privatividade, apenas sujeito à homologação da Justiça Eleitoral. Preferiu-se, por isso, a designação "Lei Orgânica dos Partidos Polí

ticos", que é precisamente a Lei nº 4740 de 15/07/1965 (11).

7. LEI Nº 4.740, DE 15 DE JULHO DE 1965

Examinando mais detalhadamente essa Lei, notamos que ela inclinou-se por uma tendência de aberta racionalização do pluralismo partidário no Brasil. A essa dedução se chega com a leitura de seu artigo 7º:

"O partido político constituir-se-á, originariamente, de pelo menos 3% (três por cento) do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em onze ou mais Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento), em cada um."

Domina o sistema normativo instituído o princípio, que só admite partidos políticos nacionais. Além de prever e permitir o artigo 1º apenas essas organizações, declara no artigo 77, que, com as exceções nela consentidas, "é proibida a existência de qualquer entidade com fim político ou eleitoral, sem que haja satisfeito os requisitos legais para funcionar como partido."

Confirmando declaração do Código Eleitoral de 1950, considera os partidos políticos pessoas jurídicas de direito público interno (artigo 2º), restringindo-se, evidentemente, a partidos nacionais. Fixa-se ainda mais essa noção limitativa porque os partidos contemplados somente adquirem personalidade jurídica com o registro no Tribunal Superior Eleitoral (artigo 3º), onde, pelo sistema existente, não teria recepção senão as organizações nacionais.

Os partidos formam-se sob o império de preceitos legais e estatutários; com fundamentos neles, também devem desfazer-se: por incorporação, fusão, ou extinção. Prevê a Lei Orgânica as três hipóteses de desaparecimento dos partidos, regulando-as para evitar anomalias (artigos 44 a 50).

Quanto à função e programa dos partidos, prescreve que os partidos se destinam "a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo" (artigo 2º). E acrescenta que "o programa dos partidos deverá expressar o compromisso, de defesa e aperfeiçoamento do regime democrático definido na Constituição." (artigo 18).

(11) MARINHO, Josaphat. Lei Orgânica dos Partidos Políticos, in Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, nº 12, pág. 50.

As reformas, portanto, são necessárias, para que qualquer instituição possa se aperfeiçoar, ampliar ou inovar. O que não é válido é existência de atos que venham a contrariar a ordem democrática.

Assim, iam os partidos cuidando de sua reorganização na forma ordenada pela Lei Orgânica (artigos 47 e 79). Muitos não subsistiriam, ou não manteriam vida autônoma. Todos, no entanto, obedeciam à lei, que iria alterar o quadro partidário existente. Era o processo de reforma em execução.

Antes porém que a lei em questão produzisse, na vida partidária brasileira, os seus efeitos políticos, baixou-se o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, cujo artigo 18 extinguiu os "atuais partidos políticos", cancelando-lhes os respectivos registros.

E se manteve as exigências da Lei Orgânica para a organização dos novos partidos (parágrafo único do artigo 18). Esse procedimento não pode ser observado.

Surpreenderam-se os parlamentares, pelo fato de que a reorganização partidária já estava se processando desde a aprovação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em julho de 1965. Na época do Ato Institucional nº 2, oito dos pequenos partidos já estavam praticamente extintos, e os grandes se lançavam à tarefa de reformulação de suas estruturas organizacionais e ideológicas.

No entanto, imediatamente após a publicação do Ato nº 2 no Diário Oficial, iniciaram-se as conversações sobre a reorganização partidária. Os que apoiavam o governo indicavam a possibilidade da criação de somente dois partidos e os membros da oposição, afirmavam, que o objetivo do governo era mesmo o de limitar a dois o número de partidos políticos.

Mas, com relação ao assunto, uma questão muito apropriada, foi levantada por Paulo Roberto Motta, a partir de um exame mais detalhado no artigo 18 do Ato Institucional nº 2. Dizia ele: "Esse artigo rezava que a organização de novos partidos políticos seguiria as normas da Lei nº 4.740 - Estatuto dos Partidos Políticos. Essa lei, no entanto, não mencionava, explícita ou implicitamente, a limitação do número de partidos em apenas dois. No Ato Institucional não havia qualquer disposição quanto à criação de um sistema de dois partidos. Por conseguinte, a idéia levantada pelo governo, refletia a determinação de institucionalizar o bipartidarismo

mo que, até então, não possuía base legal. Se a Lei nº 4.740 se aplicasse, provavelmente teriam existido mais de dois partidos." (12).

Em 20 de novembro de 1965, o governo decretou o Ato Complementar nº 4, definindo as regras a serem adotadas para a reorganização do sistema partidário.

Dispunha o artigo 1º daquele Ato:

"Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão nos termos do presente ato, atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituírem."

Observamos que com o Ato nº 4 três novos fatores foram introduzidos na política partidária: o bipartidarismo como imposição governamental, a determinação em lei da temporalidade dos partidos e a transferência para o Congresso de todas as funções de articulação e agregação de interesses para a formação de novos partidos políticos.

O partido governamental, ARENA - Aliança Renovadora Nacional e o partido de oposição, MDB - Movimento Democrático Brasileiro, vieram a ter existência legal a partir de 15 de março de 1966. Nada se inovou: era um agrupamento novo, formado das mesmas pessoas, com os mesmos interesses, que diziam almejar o melhoramento da democracia através de uma prática efetiva de representação popular e oportunidades crescentes para todos, ponto muito discutível, que será ainda objeto de nosso exame.

8. A CONSTITUIÇÃO DE 1967

Surge a Constituição de 1967 cujo texto sobre a existência e atividades de partidos não constitui apenas matéria nova, mas muito mais, demonstrou a exata compreensão da fundamentalidade deles como instituições inerentes à democracia.

O Capítulo III do Título II do Estatuto de 1967, ficou assim redigido:

(12) MOTTA, Paulo Roberto. Movimentos Partidários no Brasil. Rio de Janeiro, FGT, 1971, pag. 65.

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 de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de governos entidades ou partidos estrangeiros;

IV - fiscalização financeira; (13)

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 de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;

VIII - proibição de coligações partidárias.

A técnica constitucional dos percentuais eleitorais mínimos fora evidentemente concebida com o propósito de criar, ainda que artificialmente, um sistema bipartidário rígido.

A Emenda constitucional nº 1 de 1969 veio porém atenuar bastante o rigor daqueles percentuais, com maior abertura e flexibilidade do sistema partidário.

O artigo 149 acrescido de um parágrafo, passou a ter o número 152, mantidos os oito incisos.

(13) a fiscalização financeira dos partidos incluía-se entre as atribuições conferidas à Justiça Eleitoral pela Constituição de 1946 art. 119, I. Mantida pela Carta de 1967, art. 130, I, passou a figurar no art. 137, I, em virtude da nova numeração dada pela Emenda nº I, de 17 de outubro de 1969

O aditivo estabeleceu o princípio de fidelidade partidária e deu ao mandato a qualidade de partidário. Na mesma oportunidade foi alterado o inciso VII, reduzindo de dez para cinco por cento o quorum eleitoral básico, eliminando a exigência de corresponder esse percentual ao mínimo de dois terços dos Estados, para exigir a distribuição do quorum básico por um número de Estados não inferior a sete.

O item VII e o parágrafo único introduzidos receberam a seguinte redação:

"Art. 152 - ...

VII - exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles;

Parágrafo único - Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias 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. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa." (14).

Não haverá revogação; haverá desvinculação, devolução do mandato. Isso significa que o mandato emanado do povo através do partido, passou a ser gerido pela agremiação, a ser efetivamente partidário; pertence ao partido.

Porém, uma reforma política adotada para vigência a partir de 1º de janeiro de 1979, veio modificar este dispositivo, ficando suspensa a fidelidade partidária por um ano, para permitir transferências entre a ARENA e o MDB ou a adesão a um novo partido.

No que diz respeito às novas legendas, essa reforma veio suavizar as condições para sua formação:

a) Para criação de um partido exige-se a adesão de pelo menos 10 por cento dos Senadores e 10 por cento dos Deputados Federais.

(14) LEVI, Edmundo Fernandes, ob. cit. pág. 55.

b) Para continuar em atividade, o partido deve obter o apoio na última votação para a Câmara dos Deputados, de cinco por cento dos votos, distribuídos por nove Estados, sendo pelo menos três por cento em cada um deles.

Como se pode observar, desde o seu reconhecimento como entidade política, pessoa jurídica até o Estatuto Brasileiro de 1967 (com a Emenda de 1969), desempenhou o partido político papel relevante na vida pública nacional.

Sua institucionalização jurídica, traduz, pois, uma forma de aperfeiçoamento dos regimes políticos, que é o ideal de todos os povos.

CAPÍTULO V

PARTIDOS, GRUPOS DE PRESSÃO E A REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL

Antes de chegarmos às conclusões finais desta nossa dissertação, não poderíamos esquecer de tecermos algumas considerações a respeito de agregação e articulação de interesses, grupos de pressão, intermediários e representação profissional.

Por isso, subdividimos este capítulo em duas partes: a referente à existência de grupos e a da representação profissional.

1. AGREGAÇÃO E ARTICULAÇÃO DE INTERESSES, GRUPOS DE PRESSÃO E INTERMEDIÁRIOS

Para Almond e Powell Jr. seria agregação de interesses "a função de converter demandas em alternativas políticas gerais, e articulação de interesses o processo pelo qual os indivíduos e grupos apresentam demandas aos tomadores de decisões políticas" (1).

Diversas estruturas podem estar envolvidas na agregação e articulação, mas dentre elas destaca-se o partido político. Este pode ser considerado a estrutura especializada de agregação nas sociedades modernas; ele agrega certos interesses que estão em articulação, e que, devido à variedade e quantidade, não foi possível satisfazer através de uma interação informal.

Através de sua organização formal ou de grupos menores dentro dele, pode o partido político articular seus próprios interesses ou representar os interesses de outros grupos da sociedade.

O Professor Oswaldo Ferreira de Melo - distinguindo o grupo de interesse do grupo de pressão, diz:

"Grupo de interesse - Associação de pessoas que se reúnem em razão de objetivos comuns, exercendo influência sobre o governo ou sobre a opinião pública. Grupo de pressão - espécie radical dos grupos de interesse. Os grupos de pressão agem sobretudo nas mais

(1) ALMOND e POWELL JR. Uma Teoria de Política Comparada. Rio de Janeiro, Zahar, 1972: 52 e 69.

altas estruturas políticas, utilizando-se de métodos nem sempre éticos ou legais para a consecução de seus fins. Muitos autores usam impropriamente a expressão "grupo de pressão" para significar qualquer grupo de interesse." (2).

Alexandre Cavalcante, em sua tese de mestrado, salientou muito claramente as diferenças existentes entre grupo de pressão e partidos:

"A doutrina, de um modo geral, aponta várias diferenças entre um partido político e um grupo de pressão. Os possíveis traços de distinção podem ser resumidamente expressos:

a) o partido procura conquistar o poder, e seus objetivos políticos são permanentes, ao passo que o grupo de pressão atua apenas transitoriamente sobre o poder, mediante uma interferência política que se exaure na conversão da reivindicação em medida do poder público, para atendimento de um interesse ou pretensão;

b) o partido, em tese, estaria voltado para o interesse geral; o grupo, por sua vez, estaria voltado para os interesses particulares de seus membros, nem sempre coincidentes com aquele;

c) no partido a perspectiva política é global, implica numa concepção total; ao passo que no grupo tal perspectiva é parcial;

d) o partido, pela sua própria natureza, se apresenta apto a generalizar os particularismos, ao passo que os grupos, pela sua índole, tendem a impor um interesse particular ou a potencializar a unilateralidade de uma representação de interesses;

e) os partidos fornecem uma responsabilidade política de finida e, igualmente, um programa exposto à publicidade; os grupos de pressão, pelo contrário, exercem influência sem a correspondente responsabilidade e com propósitos nem sempre claros à vista da opinião pública;

f) o grupo, na órbita do sistema político, desempenha, principalmente, a função de articulação de interesses, que trata das expressões mais reduzidas de aglutinação; o partido, no âmbito desse mesmo sistema, desempenha principalmente a função de agregação de interesses, que trata dos níveis mais amplos dos processos combinatórios." (3).

(2) MELO, Osvaldo Ferreira de. Dicionário Político, Rio de Janeiro, Forense, 1978.

(3) BELO, Manoel Alexandre Cavalcanti. Os Grupos de Pressão e Sua Influência no Processo de Desenvolvimento. Tese de Mestrado, em Direito do Estado, UFSC, junho de 1978.

Como vemos, nem todo cidadão participa de modo direto da vida partidária, pela efetiva militância política. Existem órgãos assomativos, grupos ou instituições representativas de interesses mais específicos: grupo de pressão, órgão de representação de classes profissionais, comunidades religiosas, sociedades culturais e esportivas, ensejando tão ou mais que os próprios partidos, o espírito associativo e participação ativa de seus agregados, mesmo porque são seus objetivos menos genéricos que os dos grandes partidos.

Por ocuparem uma posição intermédia entre os indivíduos de um lado, e os partidos do outro, são chamados de grupos intermediários, conseguindo, às vezes, melhores resultados, por meio de influência sobre os partidos e centros decisórios do que conseguiriam com as reivindicações individuais.

Porém, aos partidos políticos, como instrumentos típico de representação parlamentar, cabe agrupar os interesses sociais dominantes, cumprindo na representação política sua função primordial de intermediação entre o Estado e a sociedade, não excluindo, com isso, a participação de outras formações.

2. REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL - BREVE ANÁLISE

O governo representativo é um dos princípios fundamentais do direito moderno. Com efeito, a representação de interesses particulares junto ao governo é um postulado de toda ordem jurídica bem constituída.

Mas, há muita discussão sobre este assunto. Neste capítulo, procuraremos fazer um breve apanhado sobre a representação profissional, por ser, dentre as idéias de representação surgidas em substituição à política, a de maior influência prática.

A idéia da representação profissional não foi, entre nós, muito animadora, visto que vem coberta de resquícios do fascismo. Muitos nem querem discutir o seu valor prático.

Com efeito, os Estados corporativos, segundo os moldes do fascismo, vêm tolher o princípio essencial de corporativismo. "Fazendo o Estado regulamentar todo o mundo trabalho e da profissão, tira às classes sociais a faculdade de se auto organizarem livremente.

Ai está precisamente o sentido do corporativismo tradicional", diz Galvão de Souza (4).

E continua: "O reconhecimento da capacidade dos grupos sociais para instituírem uma ordem normativa e disciplinar, que passa a figurar ao lado da ordem jurídica do Estado, dependendo desta no que diz respeito aos interesses nacionais, mas plenamente autárquica ou "soberana" dentro da órbita que lhe é peculiar" (regulamentação das relações profissionais).

A representação tradicional de base corporativa, fundamenta-se no fato de ser a sociedade um conjunto orgânico de grupos, entrosando tais grupos com o Estado, através das câmaras de representantes. Já a representação individualista do direito moderno baseia-se no sufrágio universal inorgânico, critério puramente quantitativo (um homem - um voto: cidadão anônimo).

As corporações de acordo com o que supõe Manóiesco (5), um dos maiores defensores do corporativismo, apresentam duas características fundamentais: "a) são órgãos naturais, por meio dos quais a vida do Estado se manifesta; b) sendo órgãos naturais que brotam da própria vida social, não são apenas econômicos. Ao lado das corporações econômicas (representações profissionais), existem as sociais e culturais, como a igreja, o exército, a magistratura, a corporação da educação nacional, da saúde pública, das ciências e das artes."

Hã, diz Galvão de Souza, "uma grande diferença entre a representação profissional ensaiada em alguns parlamentos modernos e a autêntica representação cooperativa." (6).

Atribui-se funções político-legislativas aos representantes das profissões, quando esta deveria caber somente aos deputados dos partidos.

Afirmam os defensores do sistema corporativista que se a opinião pública é forjada nas oficinas do partido único, a serviço do Estado totalitário, quantas vezes não o é também pelas minorias dirigentes que manobram partidos democráticos.

(4) SOUZA, José Pedro Galvão de. Iniciação a Teoria do Estado. SP, Ed. Rev. dos Tribunais, 1976.

(5) Apud Dallari, 1973 : 55.

(6) Ob. cit. pág. 73.

Para eles, portanto, não se tem como confundir corporativismo com fascismo. No regime corporativista, o princípio essencial seria a autonomia dos grupos sociais diante do Estado, o que não acontece no fascismo onde não passam de órgãos do Estado, em que a corporação só o é de nome.

Foi o que aconteceu no Brasil em 1934. Na mesma câmara legislativa, deveriam figurar os deputados eleitos pelo sufrágio universal individualista e os eleitos pelas organizações profissionais. Fixando em apenas um quinto o total dos deputados eleitos pelos sindicatos, forçosamente o controle da câmara pertenceria aos deputados eleitos pelos partidos. Não estava configurado, pois, o legítimo princípio corporativo.

Seus opositores já apontam a existência de uma imprecisão muito grande neste tipo de representação, pois se colocam em plano nitidamente superior ao Estado.

A princípio, o corporativismo parece ser adequado à natureza humana, pois se baseia em realidades sociológicas e prevê uma organização dessas realidades mas, na prática, notamos a impossibilidade da existência de uma constituição democrática. Cria-se sim, um Estado totalitário que anula todas as vantagens que pudessem estar contidas nos pressupostos.

Com relação às críticas feitas à idéia da representação profissional, separamos algumas que julgamos de maior interesse:

a) O número de profissões é muito grande; o enquadramento sindical, muitas vezes, é arbitrário e obriga a manter, no mesmo conjunto, atividades de interesses diversos.

b) O bom representante deveria ter visão para o encaminhamento dos problemas gerais. Teria, em última análise, que ser um bom político, o que faria com que voltássemos a representação política.

Por tudo que expusemos, a idéia de representação profissional não se expandiu, não obstante haver produzido alguns resultados bastante positivos, entre os quais se inclui o reconhecimento do poder normativo às organizações sindicais, exercendo estas influências sobre as organizações políticas, ou incluindo a consideração dos interesses dos trabalhadores nas assembléias políticas e nos programas partidários; ou ainda mais, inspirando a constituição dos Partidos Trabalhistas.

Em face da dispersão dos centros do poder, alguns tratadistas da Ciência Política, estão convencidos da inviabilidade das antigas estruturas partidárias, qualificando-os de organismos incapazes de atender à complexidade e ao dinamismo da vida contemporânea, não propõem, todavia, uma substituição por outras entidades, como tipo sindical ou corporativo.

O corporativismo puro, pressupõe uma política de respeito mútuo, para poder integrar interesses particulares e grupalistas, o que seria utópico na atual conjuntura mundial.

É a razão pela qual tende a fortalecer-se a opinião de que é, nos partidos políticos mesmos, que ainda se deve encontrar a solução reclamada pelo regime democrático, porém, promovendo uma profunda reforma em suas estruturas e na mentalidade de seus dirigentes.

CAPÍTULO VI

EXAME DO NOSSO ATUAL QUADRO PARTIDÁRIO

Antes de chegarmos às conclusões finais, abordaremos rapidamente o atual sistema partidário. De início, façamos um retrospecto sobre os partidos anteriores.

✓ Nos tempos do Império, o acesso à vida política e, principalmente, a liderança partidária eram vedados, na prática, a membros de outras classes que não a elite rural.

Os partidos eram uma contingência deste domínio e foram criados pelos Senhores da terra para facilitar o controle do povo e, também, para simular um governo democrático, diminuindo, assim, a pressão para participação no sistema partidário.

A insatisfação desta elite com a política do imperador, quando da abolição da escravatura e da permissão da participação política de grupos emergentes, causou o fim da monarquia e dos partidos políticos.

A Proclamação da República representou, para a classe média, um passo adiante no sentido da participação no poder, até a data concentrada nas mãos dos proprietários de terra. Ela impunha novas condições políticas, impedindo os senhores rurais de usar os velhos métodos imperiais de controle.

A reforma do sistema eleitoral, abolindo a representação com base na renda e estabelecendo eleições diretas para Governador além da presença da classe média, representada pelos militares no primeiro Governo republicano, estimulou esses setores médios a considerar viável a idéia de ascensão ao poder. +

Não obstante, os clãs eleitorais não se desmantelaram e o tipo de controle, exercido pela elite agrária durante este período, pode ser definido como parcialista.

Os trabalhadores urbanos e rurais continuavam excluídos do sistema partidário, da mesma forma que no Império, havendo, porém, a participação dos grupos de classe média, industriais e profissionais urbanas, tendo, porém, sua ação neutralizada pelos mecanismos de controle.

No período que vai da Proclamação da República até a criação da Aliança Liberal Brasileira, a elite agrária utilizou-se de mecanismos para manter o controle do sistema partidário, ou seja, a política dos governadores, que garantiu a existência dos clãs eleitorais e da corrupção nas eleições e o Poder de Verificação que concedia ao Congresso a prerrogativa de aceitar ou não os resultados das eleições. Nas disputas mais graves se utilizava o chamado "estado de sítio".

Partidos opositores surgiam eventualmente na época das eleições e sua duração coincidia com a da campanha eleitoral. Uma vez derrotados, deixavam de existir e reapareciam com lideranças e organizações diferentes. Estes partidos - Campanha Civilista, Reação Republicana e Aliança Liberal - não possuíam estruturas organizacionais semelhantes às estruturas dos partidos modernos; no entanto, executavam funções semelhantes, alterando o sistema de controle eletista existente no período.

Depois de derrotadas pelo movimento revolucionário (1930), que resultou basicamente da Aliança temporária entre as facções burguesas não vinculadas ao café, as classes médias e o setor militar tenentista, as aliquarquias estaduais aderiram completamente ao novo governo. Lembramos, que a Revolução de 1930 provocou o declínio do sistema de clãs rurais - "coronelismo".

As primeiras medidas do governo revolucionário visavam à destruição das máquinas de controle eleitoral. Isso pode ser constatado pela reforma feita no sistema eleitoral, quando da instituição do voto obrigatório e secreto e do voto feminino, além de outras modificações efetuadas.

A inexistência de partidos nacionais, no período de 1930-1937, decorria da heterogeneidade que caracterizava às forças revolucionárias (1).

Depois de 1937, os partidos foram oficialmente abolidos. Porém, quatro grupos atuavam politicamente: a elite rural, os militares, os trabalhadores e o grupo liberal constituído de industriais, classe média e parte dos militares. Os três primeiros faziam parte do governo e o último desenvolveu-se gradativamente, como for

(1) Os outros partidos mencionados em capítulos anteriores, a Ação Integralista Brasileira e o Partido Comunista, eram de pouca expressão nacional, representando apenas duas correntes de pensamento que se defrontariam na época. Ver Mello Franco, Ob. cit. pág. 88.

ça de oposição, até captar a outra facção militar e derrubar o regime, com o golpe de 1945, que destituiu o ditador.

Tomando consciência do papel que a burocracia poderia desempenhar na vida política, a elite agrária se projetou na área política, através do controle desta.

Surge o sistema de clãs parentais, que viria desenvolver rapidamente, após a ditadura, sob a forma de "panelinhas" (2).

× Com a queda da ditadura em 1945, intensificou-se a participação popular, realçando, aí, a multiplicidade dos partidos.

O Partido Social Democrático (PSD), fundado formalmente em 1945, reunia, sobretudo, advogados, comerciantes, proprietários rurais, enfim, figuras de maior destaque nos municípios e Estados.

A União Democrática Nacional (UDN) surge inicialmente como uma "ampla frente democrática" bastante heterogênea e com um único ponto comum: o antigetulismo.

E o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) criado em agosto de 1945, cujas origens provêm de movimento organizado informalmente pelos partidários da continuação de Getúlio no governo de 1945. Ele visava atingir os operários urbanos frente à ameaça que constituía a influência do Partido Comunista, não apenas sobre a massa trabalhadora desorganizada, mas sobretudo sobre os sindicatos. ×

O controle do sistema partidário, neste período, pode ser definido como teleológico. Mantinha ele os valores da elite agrária no processo decisório político. Embora existisse o multipartidarismo competitivo, o mecanismo de controle dessa elite não permitia o acesso real de outros grupos ao poder político, sendo sua estratégia a neutralização.

Chegamos, então, ao sistema atual representado pelo bipartidarismo. A Arena e o MDB que vieram a ter existência legal a partir de 15 de março de 1966.

Ambos os partidos almejavam o melhoramento da democracia, através de uma prática efetiva de representação popular, mas não trouxeram nenhum ideal inovador. ×

(2) A "panelinha" é um sistema de articulação de interesses. Seria "uma confraria solidária de indivíduos-chave, unidos por laços muito fortes às suas respectivas e bastante abrangentes famílias. O grupo age como um todo e a participação num grupo exclui a possibilidade de pertencer a outro". Ver Paulo Roberto Motta. Ob. cit., pág. 44.

Pelo próprio processo de seu surgimento, a Arena não esconde o objetivo de ser o elemento político e parlamentar apoiador do governo. O MDB, por outro lado, aceita aparentemente as regras do jogo que lhe fora imposto.

Poderíamos realçar alguns aspectos positivos e outros negativos dos atuais partidos políticos no Brasil.

De positivo teríamos: o caráter nacional, disciplina e fidelidade partidária, sua institucionalização constitucional, fiscalização financeira. De negativo: coerção da cúpula sobre a base, influência do poder econômico, crescimento desmedido de grupos de interesse, incapacidade de dialogar com o poder e o bipartidarismo imposto.

Mas, dentre estes prós e contras, não há como fugir à realidade de que até hoje não há diferenças substanciais entre os programas dos dois partidos. Os dois lutam pelos mesmos ideais, ou seja: educação, política, bem comum, defesa de interesses comunitários, etc. Porém, dentro dos próprios partidos há dissensões. No MDB, os moderados, egressos na sua maioria do PSD, fazem oposição ao regime, sem se libertar de sua vocação governista e conservadora. Já a Arena, só tem a uní-la a sua capacidade governista.

Como se vê, é difícil para ambos os partidos saírem de sua condição de figura decorativa, para atuarem como verdadeiros órgãos de representação popular.

O resultado é o "Amorfismo" que conduz a uma falta de coesão ideológica e programática dos partidos em que vivemos.

São partidos nacionais, porém, dentro deles não há essa identidade, existindo facções, opiniões divergentes com relação às próprias metas a cumprir. Os componentes dos Partidos se uniram com relação ao ideal comum, ou seja, ser partido da situação no caso da Arena, e da oposição - o MDB.

× Com a gradativa abertura política, a necessidade inicial desapareceu, surgindo então diversas correntes de pensamento e conseqüente desentendimento, e o que o povo deseja são grandes partidos nacionais, com clara diferenciação ideológica, que sejam causa e efeito de uma ação representativa também diferencial. ×

Há necessidade de que o povo se integre no sistema político, sendo essa integração tarefa dos partidos. É evidente que não estão cumprindo esse papel, só no momento da eleições, quando deter

minada parcela se vale do MDB, para oposição à situação vigente.

Temos que nos conscientizar de que eles não são somente mobilizadores do eleitorado; são também seletores de candidatos aos postos de comando.

Necessitamos de um sistema partidário, que traga ao sistema político informação de quais são as exatas e verdadeiras demandas populares e represente as diversas camadas sociais.

CONCLUSÕES

Apesar de em nenhum momento deste nosso estudo aventarmos a possibilidade de substitutos aos partidos políticos, sabemos que em contrapartida esforços vem sendo feitos para achar novas formas de representação política.

"Um regime sem partidos", diz Duverger, "é necessariamente um regime conservador"(1).

A oposição conservadora aos partidos, num estado em modernização, freqüentemente articula-se com uma oposição administrativa.

O conservador puro rejeita tanto os aspectos de racionalização quanto os de participação da modernização da política. O administrador, contrário aos partidos, aceita as mudanças surgidas, mas, não ao que se refere a ampliar a extensão da participação popular na política; para eles, os partidos apresentam condições ir reais e corruptas.

O oponente conservador dos partidos acredita que a estrutura social existente é suficiente para ligar o povo ao governo. O oponente administrativo julga que a estrutura burocrática atenda a essas necessidades. O oponente populista, aquele que aceita a participação sem necessidade de organizá-la, nega a existência de qualquer estrutura interveniente entre o povo e os seus líderes políticos.

Mas, na verdade, não são tantos os argumentos contra os partidos, quanto contra partidos fracos. Poderiam eles, sem dúvida, fornecer incentivos a corrupção, porém o desenvolvimento de um partido forte substituiria os interesses privados fragmentados, por interesses institucionalizados.

O modelo constitucional brasileiro é o da democracia pelos partidos. Quem examinar a constituição não poderá chegar a outra conclusão.

Mas seria um modelo viável? Isto não nos parece pacífico.

(1) Apud, P. Huntington, Samuel, 1968 : 411.

O cerne desse modelo é de que o povo irá guiar-se, em suas opções eleitorais, pelos programas partidários, escolhendo entre os candidatos, os homens que melhor possam realizá-los.

As diferenças de educação, a divisão, a diversidade da condição de vida separam os homens em grupos variados, cujos interesses, muitas vezes, se contrapõem. Aos partidos, só interessa o somatório de grupos e indivíduos; não é em torno de problemas reais que ele vai conseguí-lo; é em torno de ideologias e questões de princípio. Por isso, fatalmente, os partidos dão preferência, nos programas, a questões abstratas, que nada significam para a solução de problemas concretos.

O individualismo brasileiro se coaduna com a vivência partidária?

Oliveira Vianna assinala: "as formas de solidariedade voluntária, de cooperação espontânea e livre, só aparecem entre nós sob a ação empolgante dos grandes entusiasmos coletivos: a frio, com a autenticidade instintiva dos anglo-saxões não as criamos nem as sustentamos nunca. Partidos políticos ou ligas humanitárias, sociedades de fins morais ou clubes recreativos, todas essas formas de solidariedade têm entre nós uma vida artificial e uma duração efêmera".

E acrescenta mais além: "Normalmente, o círculo de nossa simpatia ativa não vai, com efeito, além da 'solidariedade de clã'. É a única forma de solidariedade social que realmente sentimos; é a única que realmente praticamos" (2).

Desse modo, seria improvável a participação do brasileiro na vida partidária. Daí, os partidos nacionais tenderão a se tornar oligarquias, dominados por pequenos grupos, escolhendo candidatos segundo o seu interesse, predeterminando assim a escolha popular.

O partido deveria cumprir quatro tarefas, a saber:

a) - FORMAÇÃO POLÍTICA - Defendendo valores que inspirem a democracia, pois, não são as instituições juridicamente definidas na Constituição, suficientes para assegurar o êxito de uma forma de governo. O bom ou mau resultado desta, ao contrário, depende do tipo de formação política, recebida pelo povo.

(2) Apud Evaristo de Moraes Filho, uma possível nota do caráter brasileiro, em Carta Mensal, Rio de Janeiro, julho de 1971, ano XVI, págs. 19/20.

b) SELEÇÃO DE CANDIDATOS - esta deve ser condicionada pelas vocações, isto é, por dons inatos, aos quais os partidos a crescentarão o conhecimento dos problemas da política e do governo.

c) INFORMAÇÃO - nessa expressão compreende-se: a divulgação de programa próprio e crítica do alheio, a defesa da ação governamental ou sua análise a fundo, para que a opinião pública possa ser formada paulatinamente e não às vésperas da eleição. Por outro lado, essa informação deverá englobar a manutenção de uma ligação permanente entre o eleitorado e o governo.

d) PROGRAMA - que é sua peça básica, não devendo, portantô, ser muito abrangente, mas exeqüível e preciso. De fato, entre os programas definidos livremente pelos partidos, presume-se que o eleitor irá optar, investindo para isso, um partido no governo.

Porém, tais tarefas não serão exercidas pelos partidos, se não corresponderem a um anseio da comunidade e mantiverem com ela um verdadeiro vínculo. Há então que se falar em outro ponto essencial, ou seja, a autenticidade.

Ela é defendida por autores que preconizam a eleição do Congresso por um sistema misto; a maioria dos Congressistas será eleitos pelo sistema distrital e majoritário; outros, entretanto, pelo voto estadual e proporcional. A preferência pelo mecanismo distrital e majoritário tem o sentido de promover a aproximação entre os candidatos e o eleitorado, além de limitar o excessivo fracionamento dos partidos.

Entretanto, os critérios distrital e majoritário serão temperados pelo voto proporcional, contado a nível do Estado como um todo. Assim, ganharia em autenticidade a relação entre eleitores e eleitos, além da influência do poder econômico ser bem menor.

Concordamos com aqueles que não vêem o processo político partidário sob o prisma de inviabilidade congênita e definitiva. Como afirma Maria do Carmo Campello de Souza: "Nosso argumento é precisamente o de que, apesar dos condicionamentos prévios que lhe marcaram a origem, o sistema partidário se foi transformando durante o período, sob o influxo das transformações sócio-econômicas, notadamente com os processos de industrialização e urbanização.

E continua: "Coexistiam, assim, em nosso entender, tendências à desagregação, enraizadas e sua inadequada institucionalização como forma de representar interesses e de organizar o Governo e tendências ao fortalecimento, à medida em que se iam realinhando e

organizando suas bases de apoio" (3).

«Notamos que a estabilidade e força de um partido dependem de seu nível de participação nas decisões políticas. Não basta a estruturação legal; é indispensável a atuação permanente e viva, para que os partidos se revelem, como devem ser, instrumentos de luta e de realização de programas. Não devem ser exclusivamente programáticos nem apenas pragmáticos. Da junção desses dois elementos visando ao interesse coletivo, resulta o seu prestígio.»

Quanto a este ponto de vista, Rasmussen, partindo da orientação de Huntington, afirma "o repentino aumento de participação pode, de fato, obstruir o desenvolvimento da democracia ao ameaçar a estabilidade de um sistema que não possua estruturas políticas institucionalizadas para canalizar - talvez mesmo restringir - a participação" (4).

As estruturas políticas institucionalizadas seriam adaptáveis a funções e pessoal novos, diversificadas no objetivo, bem integradas e disciplinadas e teriam seus próprios valores e processos estabelecidos. A força de um sistema institucionalizado estaria na capacidade de agüentar a participação muito dispersa sem cair na anarquia de sistemas fracamente estabelecidos. Então, ter-se-ia que restringir a participação política, até que a institucionalização, seja completada, pois esta, obviamente, requer tempo.

Apresentados, pois, todos esses argumentos, nos perguntamos: A que conclusões poderemos chegar para respondermos às indagações iniciais desta pesquisa?

×Concluindo, diremos que:

1) O papel primordial dos partidos políticos seria: a posse do poder e a permanência nele. Sua institucionalização é correlata à constitucionalização, com previsão legal de uma instituição de direito público. Ressalte-se que eles já existiam como fatos sociológicos, mesmo não estando inseridos nos textos constitucionais.

2) Admitidos nos textos constitucionais e disciplinados, no desdobramento necessário, em leis orgânicas, os partidos adquirem personalidade e projeção, assumindo a função de mecanismos orientadores da opinião pública e de apoio ou de fiscalização e crítica ao governo.

(3) SOUZA, Maria do Carmo Campello de, ob. cit., 1976 : 24.

(4) RASMUSSEN, Jorgen. O Processo Político. Rio de Janeiro, FGV, 1973.

O real cumprimento dessas tarefas depende de circunstâncias peculiares a cada povo, inclusive de forma de governo. As pressões e contrapressões de grupos econômicos, profissionais, religiosos, militares, podem muitas vezes, descaracterizar os partidos, pois refletem interesses de parcialidades.*

3) Se analisarmos o quadro partidário atual, veremos que: organizados como estão, revestem-se de certa categoria de representação popular. O artificialismo com que foram criados, a excessiva heterogeneidade de ambos, as dificuldades repetidas a que têm sido expostos por motivos circunstanciais, esses e outros fatos impedem o fortalecimento adequado das duas entidades como forças de opinião pública e eleitorado.

Para reduzir tais falhas, faz-se necessária e urgente uma reestruturação do sistema partidário, permitindo que a sociedade se organize em partidos organicamente ligados à fonte de onde promanam, ou seja, à própria sociedade. Para tanto, é preciso que permita a criação de partidos de tendências variadas, de modo que as diversas inclinações existentes possam ser eficazmente representadas.

Isso implicaria, naturalmente, no livre jogo partidário, na manifestação independente e permanente da expressão, na honestidade de propósitos e na responsabilidade de todos perante a sociedade e a política. A institucionalização de uma organização é completada pela sua capacidade de efetivamente oferecer alguma coisa à sua clientela, isto é, de satisfazer as demandas políticas.

Finalizando, desejamos, que com a atual abertura política, dando ensejo à formação de novas estruturas partidárias, possam estas ter sua institucionalização configurada, ou seja, tanto sob o prisma legal, como de efetiva participação nas decisões políticas.

«Só assim poderão melhor atender os anseios do povo,^{NAO} pois, como vimos, ainda não foram revelados ou experimentados outros mecanismos mais apropriados do que estas para o exercício do direito de cidadania e para o equilíbrio de forças no plano do Estado.»

BIBLIOGRAFIA

I - LIVROS E REVISTAS

1. ABREU, Alcides. Análise Sistêmica de Partidos Políticos. Porto Alegre, Ed. Movimento, 1977.
2. ALMOND, Gabriel A. e POWELL JÚNIOR., G. Bingham. Uma Teoria de Política Comparada. Rio, Zahar, 1972.
3. B. MIRKINE - GUETZÉVITCH. As Novas Tendências do Direito Constitucional. São Paulo, Companhia Ed. Nacional, 1933.
4. BACHA, Edmar e UNGER, Mangabeira. Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil. Rio, Paz e Terra, 1978.
5. BARROS, Sylvio Fernando Paes de. "Os Sistemas Eleitorais e os Partidos Políticos - Bipartidarismo ou Multipartidarismo" . in Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, Ed. F.G.V., 1969, Vol. 3 (1) : 83 - 100.
6. BELLO, José Maria. História da República (1889 - 1954). São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1959.
7. BELO, Manoel Alexandre Cavalcante. Os Grupos de Pressão e sua Influência no Processo de Desenvolvimento. Tese de Mestrado em Direito do Estado, UFSC, junho de 1978.
8. BONAVIDES, Paulo. Ciência Política, Rio, F.G.V., 1976.
9. BORJA, Célio de Oliveira. "Os Partidos Políticos e a Democracia Brasileira". in Segurança & Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Ed. Americana, nº 119 : 111-117.
10. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. "Os Grupos de Pressão e sua Alteração no Regime Brasileiro". in Carta Mensal. Rio de Janeiro, janeiro de 1958, Ano IV, nº 1.
11. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Teoria do Estado. Rio, Ed. Borsoi, 1969.

12. CARDOSO, Fernando Henrique e LAMOUNIER, Bolivar. Os Partidos e as Eleições no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
13. CORRÊA, Oscar Dias. "Os Partidos Políticos - Os Sistemas Eleitorais". in Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, F. G.V., 1971, V. 5 (3) : 5-35.
14. CHACON, Wamireh. Estado e Povo no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, 1977.
- *15. COTRIN NETO, A.B. "Natureza Jurídica dos Partidos Políticos Brasileiros". in Revista de Informação Legislativa. Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 1976, nº 49.
16. DANTAS, Benedito Evanes e COSTA, Yolanda Ramos da. Comentário de Legislação Político-Eleitoral Brasileira (1891-1966). Rio de Janeiro, Livraria Brasileira Ed., 1966.
17. DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo, Ed. Saraiva, 1973.
18. DUVERGER, Maurice. Os Partidos Políticos, Rio, Zahar, 1970.
19. FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. Porto Alegre, Ed. Globo, 1958.
20. FERREIRA, Pinto. Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1971, Vol. I.
21. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas. Edição Revista Brasileira de Estudos Políticos, Minas Gerais, 1966.
22. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "Os Partidos na Democracia Brasileira". in Problemas Brasileiros. São Paulo, 1974, Vol. 12 (131) : 20-29.
- x23. FILHO, Accioly. "Alguns Aspectos do Partido Político". in Revista de Informação Legislativa. Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 1974, nº 44.
24. FLEISCHER, David V. A Transição para o Bipartidarismo no Legislativo (1966-1979). Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 1979.

- *25. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil. São Paulo, Alfa-Omega, 1974.
26. HUNTINGTON, Samuel P. A Ordem Política nas Sociedades em Mudança. São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.
27. LEVI, Edmundo Fernandes. O Partido Político nas Constituições Brasileiras. Brasília, 1976.
28. LIPSON, Leslie. Os Grandes Problemas da Ciência Política. Rio de Janeiro, 1976.
29. MARINHO, Josaphat. "Institucionalização e Estatuto dos Partidos Políticos". in Revista de Informação Legislativa. Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 1966, nº 09.
30. MARINHO, Josaphat. "Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil". in Revista de Informação Legislativa. Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 1966, nº 12.
31. MELO, Osvaldo Ferreira de. Dicionário de Direito Político. Rio de Janeiro, Forense, 1978.
32. MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, Forense, 1974.
33. MICHELS, Robert. Os Partidos Políticos. São Paulo, Senzala s/a.
34. MIRANDA, Jorge. Constituições Políticas de Diversos Países. Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1975.
35. MORAIS FILHO, Evaristo de. "Uma possível nota do caráter brasileiro". in Carta Mensal. Rio de Janeiro, julho de 1971.
36. MOTTA, Paulo Roberto. Movimentos Partidários no Brasil. Rio de Janeiro, F.G.V., 1971.
37. PINTO DO CARMO, J. A. Diretrizes Partidárias. Rio de Janeiro, Pongetti, 1948.
38. RASMUSSEN, Jorgen. O Processo Político. Rio, F.G.V., 1973.
39. REALE, Miguel. Da Revolução à Democracia. São Paulo, Ed, Convívio, 1977.

40. REGIS, Osni de Medeiros. Classe Social e Poder. Santa Catarina, 1955.
41. RODRIGUES, Lêda Boechat. "Os Grupos de Pressão No Governo Representativo". in Revista Forense. Rio, 1961, Vol. 194.
42. SOUZA, José Pedro Galvão de. Política e Teoria do Estado. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1976.
43. SOUZA, José Pedro Galvão de. Iniciação a Teoria do Estado. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1976.
44. SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Estado e Partidos Políticos no Brasil. (1930 a 1964). São Paulo, Alfa-Omega, 1976.
45. VALLE, Álvaro. As Novas Estruturas Políticas Brasileiras. Rio, Ed. Nórdica Ltda., 1977.
46. VIANA, Oliveira. Instituições Políticas Brasileiras. Rio, Record, 1974, Volumes I e II.

II - PUBLICAÇÕES OFICIAIS

1. Anais da Assembléia Constituinte. Imprensa Nacional, Vol. II, págs. 472-473.
2. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965.
3. Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965.
4. Diário da Assembléia, Vol. II, pág. 406 - Ed. Senado.
5. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.
6. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.
7. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 - Lei Orgânica dos Partidos Políticos.