

ORIDES MEZZAROBA

**DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA LIBERAL
AO DESAFIO DE UMA
DEMOCRACIA PARTIDÁRIA:
O IMPASSE CONSTITUCIONAL DA
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA**

Volume I

**Florianópolis/SC
2000**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: INSTITUIÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS**

**DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA LIBERAL
AO DESAFIO DE UMA
DEMOCRACIA PARTIDÁRIA:
O IMPASSE CONSTITUCIONAL DA
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA**

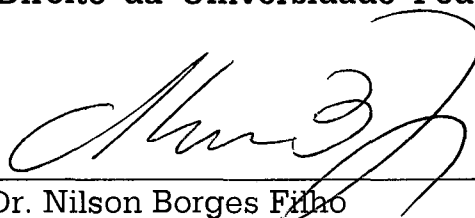
**Tese submetida à Universidade
Federal de Santa Catarina – UFSC,
para obtenção do título de Doutor
em Direito**

Orides Mezzaroba

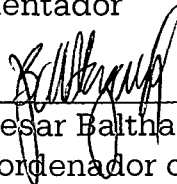
Orientador: Professor Doutor Nilson Borges Filho

Florianópolis, fevereiro de 2000

Esta Tese foi julgada APTA para a obtenção do título de Doutor em Direito e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.



Dr. Nilson Borges Filho
Professor Orientador

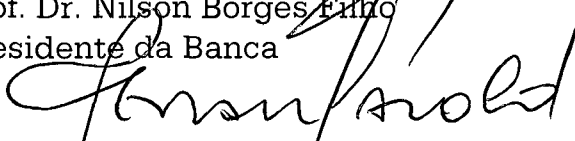


Dr. Ubaldo Cesar Balthazar
Professor Coordenador do Curso

Apresentada perante a Banca Examinadora composta dos Professores:



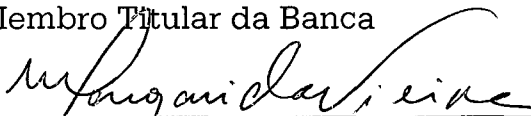
Prof. Dr. Nilson Borges Filho
Presidente da Banca



Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold - UFSC
Membro Titular da Banca



Prof. Dr. Sílvio Dobrowolski - UFSC
Membro Titular da Banca



Profa. Dra. Margarida Luiza de Matos Vieira
UFMG
Membro Titular da Banca



Prof. Dr. Juarez Guimarães - UFMG
Membro Titular da Banca

Florianópolis, 20 de março de 2000.

*À Cláudia, cuja grandeza e sabedoria têm-me
estimulado a descobrir novas razões para viver.*

AGRADECIMENTOS

No processo de elaboração desta pesquisa muitas foram as pessoas que de uma forma ou de outra contribuíram para o seu desfecho. A todas, indistintamente, sou muito grato.

Agradeço ao CNPq pelo apoio recebido no início do processo de doutoramento, assim como aos professores e funcionários do Curso de Pós-Graduação em Direito CPGD/UFSC. Menção especial de apreço e reconhecimento aos Professores Doutores Antônio Carlos Wolkmer, Sílvio Dobrowolski e Moacyr Motta da Silva, pelas contribuições sempre bem-vindas e pelo suporte bibliográfico. Ao Professor Doutor Cesar Luiz Pasold, meu particular agradecimento pelo generoso acompanhamento da minha formação acadêmica desde o Programa de Mestrado. Aos Professores Doutores Ubaldo Cesar Balthazar e Vera Regina Pereira de Andrade, pelo incentivo e amizade. Ao Professor Mário Lange de S. Thiago, pela luz nos momentos sombrios. Aos colegas professores do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa

Catarina, pelo esforço de manter um ambiente propício à pesquisa. Aos colegas de turma no Programa de Doutorado, Ayres e Jeanine, agradeço a oportunidade do fraterno convívio. Aos alunos da graduação, pela acuidade acadêmica que se torna um permanente desafio e inspiração.

Saudando à memória dos entes queridos, gostaria de dedicar este trabalho ao meu pai, Victor Mezzaroba, que nunca mediu esforços para a minha instrução e ao meu irmão Gelso Mezzaroba, que por sua pureza de alma, foi, certamente, mais cedo chamado. À memória do saudoso Professor Horácio Raccanello Filho, tributo igualmente esta pesquisa, por seu fundamental incentivo, determinante na minha busca pela formação acadêmica.

Ao meu eterno professor, Doutor Nilson Borges Filho, exemplo de seriedade, cuja orientação tornou possível esta pesquisa, meu grato reconhecimento pelo brilhantismo das aulas que se tornaram a base inspiradora desta tese, e, mais do que isso, pela amizade fraterna que nos une.

Companheira de todas as horas, cúmplice nos estudos e na vida, minha gratidão à pessoa com quem tenho sempre alimentado e compartilhado os sonhos e os sentimentos mais nobres: Cláudia.

“A aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do CPGD/UFSC à ideologia que o fundamenta ou nele é exposta”

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
-------------------	-----------

PARTE I – A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	24
---	-----------

CAPÍTULO 1 – PRELIMINARES ETIMOLÓGICO-CONCEITUAIS E ASPECTOS HISTÓRICOS	25
--	-----------

1.1	As Concepções de Representação: uma abordagem etimológica preliminar	25
1.1.1	O termo <i>representação</i> e suas acepções mais relevantes	26
1.1.2	Representação política: origens etimológicas e conceitos	37
1.2	A Conquista da Representação Política	44
1.2.1	Primórdios da representação nas principais experiências políticas ocidentais	45
	1.2.1.1 Inglaterra	45
	1.2.1.2 Estados Unidos da América	62
	1.2.1.3 França	69

CAPÍTULO 2 - FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	84
--	-----------

2.1	Os Fundamentos Teóricos da Representação Política no Projeto Liberal de Estado	84
2.2	A Natureza Teórica da Representação Política	100
2.2.1	Hobbes e Rousseau: a representação vinculada à idéia de autoridade	101

2.2.2	Burke: a representação como relação de confiança	107
2.2.3	A representação como reflexo de alguém ou alguma coisa	112
2.3	A Relação Representante-Representado nos Limites da Teoria do Mandato	119
2.3.1	A relação representante-representado	120
2.3.2	Mandato político: modelos	122
2.3.2.1	Mandato imperativo	123
2.3.2.2	Mandato representativo	129
2.3.2.3	Mandato partidário	133

PARTE II – DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA LIBERAL AO ESTADO DE PARTIDOS	136
---	------------

CAPÍTULO 1 – O PARTIDO POLÍTICO NA CONDIÇÃO DE ÓRGÃO MEDIADOR DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	137
--	------------

1.1	A Representação Política Liberal e a Democracia Representativa Partidária	138
1.2	O Fenômeno Chamado Partido Político	144
1.2.1	A dinâmica histórica do Partido	145
1.2.2	Relações etimológicas conceitualmente relevantes	150
1.2.2.1	A relação entre parte e partido	150
1.2.2.2	A relação entre facção e Partido	154

CAPÍTULO 2 – O PARTIDO POLÍTICO COMO OBJETO DE CONHECIMENTO	174
--	------------

2.1	A Diversidade das Abordagens	175
2.1.1	Abordagem funcional	176
2.1.2	Abordagem estrutural	181
2.1.3	Abordagem orgânica	189
2.1.3.1	Partido Político em Gramsci	196
2.2	O Partido Político e os Novos Movimentos Sociais	202

CAPÍTULO 3 – A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS 214

3.1 O Reconhecimento Constitucional dos Partidos	221
3.1.1 A constitucionalização dos Partidos na Itália	225
3.1.2 A constitucionalização dos Partidos na Alemanha	226
3.1.3 A constitucionalização dos Partidos na França	228
3.1.4 A constitucionalização dos Partidos em Portugal	230
3.1.5 A constitucionalização dos Partidos na Espanha	232
3.2 Aspectos Privilegiados na Constitucionalização dos Partidos Políticos	235
3.2.1 Liberdade externa	236
3.2.2 Liberdade interna	240
3.2.3 Direito a prestações do Estado	243

CAPÍTULO 4 – O ESTADO DE PARTIDOS 248

4.1 A Democracia, os Partidos e a Democracia de Partidos	248
4.2 Estado de Partidos: abordagem preliminar	255
4.2.1 Sistema partidário e estrutura do Estado	257
4.2.2 Antecedentes teóricos: o Partido Político entre Estado e Sociedade	261
4.2.2.1 Relação Estado-Partido em Bluntschli	262
4.2.2.2 Estado e Sociedade em Jellinek	264
4.2.2.3 Relação Estado-Partido em Richard Schmidt	266
4.2.3 Estado e Partido na Constituição de Weimar	269
4.3 Aporte Teórico do Estado de Partidos	273
4.3.1 Partido Político e Democracia em Kelsen	274
4.3.2 Estado Democrático e Estado de Partidos em Radbruch	280
4.3.3 Partido Político e Democracia em Thoma e em Heller e a crítica de Triepel	282
4.4 A Teoria do Estado de Partidos	286
4.4.1 Pressupostos necessários à implementação do modelo democrático de representação política do Estado de Partidos	287
4.4.2 A formação política da vontade	290
4.4.3 Mandato comissionado	292
4.4.4 Fidelidade partidária e Democracia intrapartidária	294
4.4.5 Eleições plebiscitárias	298

PARTE III – A TRAJETÓRIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICO- PARTIDÁRIA NO BRASIL: DIAGNÓSTICOS E PERSPECTIVAS	304
--	------------

CAPÍTULO 1 – DAS ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS IMPERIAIS AOS PARTIDOS POLÍTICOS DA QUARTA REPÚBLICA	305
---	------------

1.1 O Partido Político no Império (1824-1889)	306
1.2 O Partido Político na Primeira República (1889-1930)	310
1.3 O Partido Político no Governo Provisório de Getúlio Vargas (1930-1937)	319
1.4 O Partido Político no Estado Novo (1937-1945)	328
1.5 O Partido Político na Quarta República (1945-1964)	332

CAPÍTULO 2 – O PARTIDO POLÍTICO: DO ESTADO REPRESENTATIVO MILITAR AO PROCESSO CONSTITUINTE BRASILEIRO	343
--	------------

2.1 O Partido Político no Regime Militar (1964-1984)	343
2.2 O Partido Político no Processo Constituinte de 1987-1988	369

CAPÍTULO 3 - O PARTIDO POLÍTICO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988	379
--	------------

3.1 A Representação Política na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	379
3.2 O Partido Político na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	383
3.3 A Criação de Partidos Políticos: princípios constitucionais balizadores	386
3.3.1 Soberania nacional	386
3.3.2 Regime democrático	388
3.3.3 Pluripartidarismo	390
3.3.4 Direitos Fundamentais da Pessoa Humana	396
3.4 Requisitos Constitucionais para a Criação de Partidos	398
3.4.1 Caráter nacional	398
3.4.2 Prestação de contas à Justiça Eleitoral	405
3.4.3 Funcionamento parlamentar	407
3.5 Vedações Constitucionais	414
3.5.1 Proibição de utilização de organização paramilitar	414

3.5.2 Proibição de recebimento de recursos financeiros e de subordinação a organismos estrangeiros	415
<hr/>	
CAPÍTULO 4 – NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS E SUAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS	420
<hr/>	
4.1 Natureza Jurídica dos Partidos Políticos	421
4.1.1 A Doutrina e a natureza jurídica dos Partidos	421
4.1.2 Regulamentação pela legislação ordinária	426
4.1.2.1 Etapas da criação dos Partidos	429
4.2 Garantias Constitucionais	431
4.2.1 Autonomia partidária	432
4.2.1.1 Democracia interna	440
4.2.2 Fidelidade partidária	441
4.2.3 Disciplina partidária	447
4.2.4 Fundo partidário e acesso aos meios de comunicação	451
<hr/>	
CAPÍTULO 5 – O PROCESSO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL E A REFORMA POLÍTICO-PARTIDÁRIA	459
<hr/>	
5.1 O Processo de Constitucionalização dos Partidos Políticos no Brasil	459
5.2 O Partido e a Reforma Política	466
5.2.1 Voto distrital misto	467
5.2.2 Extinção das coligações nas eleições proporcionais para o Legislativo	469
5.2.3 Filiação partidária e domicílio eleitoral	471
5.2.4 Divulgação de pesquisas eleitorais	472
5.3 Questões Político-Partidárias Fundamentais da Reforma	473
5.3.1 Financiamento público	474
5.3.2 Fidelidade partidária	477
5.3.3 Cláusula de barreira	480
5.3.3.1 Federações de Partidos	489
<hr/>	
CONCLUSÃO	493
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	521

RESUMO

O contexto político-normativo brasileiro concernente à *representação político-partidária* é o objeto de análise desta pesquisa, uma vez que permite diagnosticar as deficiências teóricas e legais em que foram concebidos os *Partidos Políticos* desde o Império até o texto consagrado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim, a experiência partidária brasileira é examinada em sua dimensão jurídico-política, privilegiando a evolução constitucional e o regime jurídico dos *Partidos Políticos* nos limites do ordenamento brasileiro, tendo como pano de fundo a história política do país. Com isso, pretende-se investigar as causas da fragilidade dos *Partidos Políticos* no Brasil e suas conseqüências para todo o sistema político. A partir do paradigma referencial do *Estado de Partidos*, avalia-se a crise de *representatividade* dos *Partidos Políticos* no Brasil como parte de uma crise maior, do próprio modelo de *representação política* adotado. A Teoria do *Estado de Partidos* fundamenta a construção de uma dinâmica nova de funcionamento no Estado, apresentando-se como modelo alternativo ao da *representação política* liberal. O novo paradigma de organização política é o resultado da articulação e da interação entre o sistema partidário e a estrutura do Estado, e tem como meta estabelecer um sistema político que possibilite garantir a efetiva *representação* do sujeito coletivo. Dessa forma, a superação do impasse colocado pelo esgotamento do esquema precário de formação da vontade do Estado brasileiro encontra-se inexoravelmente vinculada à mudança da concepção de *Partido* e do próprio modelo de *representação política* do país. O fio condutor da pesquisa aplicada ao caso brasileiro consiste na relação da estrutura do Estado com o sistema partidário, tomando como referencial de análise alguns aspectos fundamentais do modelo teórico de *representação política* do *Estado de Partidos*.

RESUMEN

El contexto político-normativo brasileiro concerniente a la *representación político-partidaria*, es el objeto de análisis de esta investigación, porque permite diagnosticar las deficiencias teóricas y legales en que fueron concebidos los *Partidos Políticos* desde el Imperio hasta el texto consagrado por la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. De esa manera, la experiencia partidaria brasileira es examinada en su dimensión jurídico-política, privilegiando la evolución constitucional y el régimen jurídico de los *Partidos Políticos* en los límites del ordenamiento brasileiro, teniendo como plano de fondo la historia política del país. Con esto, se pretende investigar las causas de la fragilidad de los *Partidos Políticos* en Brasil y sus consecuencias para todo el sistema político. Partiendo del paradigma referencial del *Estado de Partidos*, se evalúa la crisis de *representatividad* de los *Partidos Políticos* en Brasil como parte de una crisis mayor, del propio modelo de *representación política* adoptado. La Teoría del *Estado de Partidos* fundamenta la construcción de una dinámica nueva de funcionamiento en el Estado, presentándose como modelo alternativo al de la *representación política* liberal. El nuevo paradigma de organización política es el resultado de la articulación y de la interacción entre el sistema partidario y la estructura del Estado, y tiene como meta establecer un sistema político que posibilite garantizar la efectiva *representación* del sujeto colectivo. De esa forma, la superación del impase provocado por el agotamiento del esquema precario de formación de la voluntad del Estado brasileiro se encuentra inexorablemente vinculada al cambio de la concepción de *Partido* y del propio modelo de *representación política* del país. El hilo conductor de la investigación aplicada al caso brasileiro consiste en la relación estructura del Estado y sistema partidario, tomando como referencial de análisis algunos aspectos fundamentales del modelo teórico de *representación política* del *Estado de Partidos*.

RIASSUNTO

Il campo di analisi di questa ricerca è l'ambiente di normatività politica Brasiliana in relazione al fattore di *rappresentanza della politica di partito*. Questo permetterà definire le lacune teoriche e legali presenti nella genesi dei *Partiti Politici* dai tempi dell'Impero fino al testo erogato dalla Costituzione della Repubblica Federativa del Brasile del 1988. In questo modo l'esperienza dei *Partiti* Brasiliani é esaminata dal punto di vista giuridico e politico con risalto agli sviluppi costituzionali ed al regime giuridico dei *Partiti Politici* nei limiti della legge brasiliana, avendo come sfondo la storia politica del Paese. Con questo si spera scoprire le cause della fragilità dei *Partiti Politici* in Brasile e le conseguenze di questo nell'ambito del sistema politico. Partendo da un paradigma di *Stato di Partiti* si pondera la crisi di *rappresentanza* dei *Partiti Politici* in Brasile come parte di una crisi maggiore del modello stesso di *rappresentazione politica* utilizzato. La teoria dello *Stato di Partiti* é la base su cui si costruisce una nuova dinamica di funzionamento dentro dello Stato e che si presenta come modello alternativo alla *rappresentanza politica* liberale. Il nuovo paradigma di organizzazione politica é il risultato di una articolazione e di una azione reciproca fra il sistema di *Partito* e la struttura dello Stato, ha pure come scopo stabilire un sistema politico che renda possibile garantire l'effettiva *rappresentanza* del soggetto collettivo. In questa maniera, il superamento del punto critico determinato dall'esaurimento della struttura precaria di formazione della volontà dello Stato Brasiliano, si trova di modo inesorabile vincolato al mutare del concetto di *Partito* ed al mutare del modello stesso di *rappresentanza politica* del paese. Il filo di Arianna della ricerca, applicata al caso Brasiliano, consiste nella relazione esistente fra la struttura dello Stato ed il sistema di *Partito* usato come riferimento per l'analisi di alcuni aspetti fondamentali del modello teorico della *rappresentanza politica* dello *Stato di Partito*.

“Só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos”.

Hans Kelsen

“[...] pode-se dizer que escrever a história de um partido significa exatamente escrever a história geral de um país[...].”

Antonio Gramsci

INTRODUÇÃO

O tema que vai ser tratado nesta pesquisa permite tamanha amplitude de abordagens que o recorte se torna imprescindível. Assim, a opção metodológica foi alocar o *Partido Político* no quadro maior da temática dos modelos de *representação*. Tal estratégia encontra sua motivação na cristalização de uma hipótese de trabalho: a crise de *representatividade* a que estão relegadas as instituições partidárias brasileiras deve ser reendereçada ao esgotamento do próprio modelo de *representação política* desenvolvido pelo projeto liberal de Estado.

O cerne problemático do trabalho encontra-se, então, situado na investigação do modelo representativo brasileiro e sua concepção de *Partido Político* subjacente. O objetivo prioritário é verificar as causas do impasse

em que se encontra: a crise de *representatividade* das instituições político-partidárias.

O referencial de análise adotado é o do modelo de *representação política* do *Estado de Partidos* ou *Democracia Partidária*, que tem em Kelsen e Leibholz seus maiores expoentes teóricos. Essa escolha se justifica na medida em que o pensamento desses autores também parte de idêntica constatação: o modelo de *representação política* liberal é insuficiente para atender as demandas crescentes dos regimes democráticos contemporâneos.

Os temas de análise aqui reunidos procuram situar-se dentro dessa concepção democrático-representativa de *Partido*. Assim, partindo da idéia de que o liberalismo é individualista por sua própria natureza, a existência do *Partido Político*, é em si, um paradoxo. A articulação da formação da vontade do Estado - por um sujeito coletivo como o *Partido* - com o liberalismo produziu um modelo de *representação* próprio às Democracias Representativas Partidárias que compartilham diversas dificuldades com a experiência brasileira.

Ao trabalho são impostas limitações de ordem metodológica, como sua delimitação espaço-temporal. Com efeito, o estudo da trajetória do *Partido Político* enfatizará seu processo de constitucionalização no Brasil até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando então a análise passará a se ater especificamente ao contexto normativo brasileiro.

O método utilizado na pesquisa é o dedutivo. Além disso, impõe-se a interdisciplinaridade no trato dos assuntos, sob pena do isolamento de um objeto de análise que por si só implica ampla gama de aspectos complexos, oriundos de distintas áreas do conhecimento, para que seu estudo se contextualize. Por exemplo: a dimensão jurídico-constitucional do trabalho não poderá olvidar a abordagem política; não só porque o Direito Constitucional é o mais político de todos os Direitos, mas porque se admite que o Direito em si é uma expressão da Sociedade, linguagem pela qual intermedeia suas relações de forma permanente com o Estado.

Ainda que analítico e necessariamente descritivo em vários pontos, o espírito crítico na avaliação dos resultados teóricos apontados, sobretudo nas duas primeiras partes do texto será sentido ao final, no estudo do processo de constitucionalização dos *Partidos Políticos* no Brasil, quando, então, assume caráter também prescritivo.

Todavia, é importante delimitar o território das abordagens investigativas, esclarecendo de antemão do que a pesquisa **não** abrangerá e por que não o fará. Não é objeto do trabalho estudar toda a extensão da problemática da *representação política*, nem de uma perspectiva histórica, nem de uma perspectiva teórica, porque a *representação* aqui é o quadro geral no qual se insere o *Partido Político*. Do mesmo modo não se trata de avaliar todas as organizações políticas existentes na teoria ou na prática. Não que tenham menos importância ou menor complexidade, mas porque o objeto é o *Partido*, aqui entendido como sujeito coletivo que opera na esfera política e social. Ainda

assim, não se ocupa este trabalho do estudo particular de um *Partido* em especial ou de um conjunto deles em qualquer espécie de perfil histórico ou algo semelhante. Da mesma forma, não se opera com a concepção de *Partido* único, porque o pressuposto de *Democracia Partidária* é o ambiente politicamente plural.

Importa detectar a concepção de *Partido* que se tem no Brasil, leitura feita pelo tratamento dado pelo Estado a essa instituição que é jurídico-política, na medida em que, dessa relação que se estabelece entre Estado e *Partido*, podem ser averiguados os problemas fundamentais desta pesquisa: como se dá a formação da vontade do Estado no Brasil? Qual a participação do *Partido* nesse processo e qual poderia ser? Quais as causas do descrédito das organizações partidárias? E qual a responsabilidade jurídica dessa crise? Qual a relação entre *Partido Político* e Democracia ? Quais são os compromissos do Direito Constitucional com a consolidação da Democracia no Brasil? Todo o trabalho se encaminhará no sentido de buscar respostas para o conjunto de tais indagações. Convém salientar que este trabalho é o resultado de pesquisa bibliográfica, jurídico-constitucional e jurisprudencial.

A crise de *representatividade* das instituições partidárias está cada vez mais viva e efetivamente presente, na medida em que, pelo resultado dos trabalhos da Comissão encarregada da Reforma Político-Partidária no Congresso, já se engendra o futuro de sua própria conservação.

Os seis primeiros capítulos que formam as primeiras duas partes do trabalho dizem respeito a questões de ordem teórica e metodológica; os demais passam da teoria à

prática, isto é, versam sobre problemas concretos do *Partido Político* brasileiro contemporâneo. Seu denominador comum temático é a problemática da *representação política* liberal, pois é especialmente na análise de seus impasses - ao largo da qual passa, via de regra, a literatura jurídico-política tradicional -, que se testa a viabilidade do modelo de *Estado de Partidos*.

A *Representação Política* é o título que recebe a parte inaugural deste trabalho. Composta de dois capítulos: *Preliminares Etimológico-Conceituais* e *Aspectos Históricos e Fundamentos Teóricos da Representação Política*, essa primeira parte será inteiramente dedicada ao estudo analítico das decomposições conceituais, antecedentes históricos e suportes teóricos relacionados com a *representação política*. O objetivo: situar o trabalho no quadro do debate da Teoria do Estado sobre a *representação política liberal* e lançar as bases categoriais necessárias à compreensão dos capítulos da parte seguinte.

Assim, no primeiro capítulo serão apresentadas as acepções etimológicas e conceituais conformadoras dos limites nos quais se desenvolverá a pesquisa, após o que serão percorridas as primeiras experiências representativas na história da construção do Estado liberal, preparando o capítulo seguinte, quando então se tratará objetivamente dos fundamentos teóricos da *representação política*, tomando o pensamento liberal como guia. Nesse ponto, far-se-á então o exame da relação representante-representado na Teoria do *Mandato*.

A segunda parte do trabalho apresentará o objeto central na direção do qual se pretende encaminhar as

investigações, ponderações e postulações nos limites deste estudo: o *Partido Político*. Os quatro capítulos dessa fase terão por objetivo colocar os problemas enfrentados pelos *Partidos Políticos* nas Democracias Representativas liberais e apresentar como referencial de análise o modelo de *representação política* do *Estado de Partidos* ou *Democracia Partidária* a ser aplicado na parte seguinte e final da pesquisa.

No primeiro capítulo dessa parte teórico-política, será introduzido *O Partido Político enquanto Órgão Mediador da Representação Política*. O objetivo do capítulo será o esclarecimento rigoroso sobre o pensamento liberal concernente à *representação política*, tarefa em que será necessário identificar, entre outras questões, a concepção de *facção* em contraposição à noção de *Partido Político*, pontificando uma forma de se relacionar com o objeto da pesquisa. Por isso mesmo, o capítulo seguinte, *O Partido Político como Objeto de Conhecimento*, abordará algumas leituras fundamentais sobre o *Partido*, encerrando-as com o *moderno Príncipe* de Gramsci. E é nessa parte ainda que uma distinção necessária, até como justificativa de sua consciente negligência nesta pesquisa, será efetuada entre *Partidos Políticos* e *Novos Movimentos Sociais*.

O terceiro capítulo, *A Constitucionalização dos Partidos Políticos*, fornecerá o substrato histórico, político e jurídico para que o modelo teórico do *Estado de Partidos* possa ser operado tanto em termos teóricos como concretos, pela sua aplicação no laboratório das experiências políticas contemporâneas.

Encerrando essa parte do trabalho, cuja função de mediação com o exame do caso brasileiro é um pressuposto, está o quarto capítulo, *O Estado de Partidos*. Nesse ponto serão investigados os antecedentes teóricos e históricos que possam de alguma forma contribuir para a compreensão ampliada do alcance do modelo em apreciação. Além disso, o arcabouço teórico próprio à sistematização de Leibholz será realizada de forma a expor com clareza os aspectos fundantes de todo o modelo, facilitando sua aplicação na parte seguinte.

A terceira e última parte do trabalho – *A Trajetória da Representação Político-Partidária no Brasil: diagnósticos e perspectivas* –, desdobrará as discussões em cinco capítulos. Os dois primeiros serão dedicados à avaliação do histórico-evolutivo do *Partido Político* no Brasil, levando em consideração o tratamento recebido pelo ordenamento jurídico e sua contextualização no quadro político do país.

Assim, o primeiro capítulo, *Das Organizações Políticas Imperiais aos Partidos Políticos da Quarta República*, procurará resgatar a concepção de *Partido* do período e o tratamento jurídico percebido, considerando sempre a relação entre estrutura do Estado e sistema partidário na formação da vontade estatal. Seguindo o mesmo plano de trabalho, o segundo capítulo – *Do Estado Representativo Militar ao Processo Constituinte Brasileiro* –, encerrará o painel histórico, jurídico e político dos *Partidos*, do Regime Militar de 1964 até o processo constituinte de 1987-1988.

Os dois capítulos seguintes serão dedicados ao exame constitucional da questão partidária. O

terceiro capítulo, *O Partido Político na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, tratará da concepção partidária explícita e implícita na Carta brasileira a partir do estudo analítico e crítico de seu art. 17. O capítulo seguinte, *Natureza Jurídica dos Partidos Políticos e suas Garantias Constitucionais*, prolongará a avaliação constitucional sobre os *Partidos* dedicando-se à relação *Estado-Partido* inerente à nova natureza jurídica constitucionalmente estabelecida e às garantias constitucionais.

O quinto e último capítulo dessa parte e também da tese, *O Processo de Constitucionalização do Partido Político no Brasil e a Reforma Político-Partidária*, recuperará o debate sobre a constitucionalização dos *Partidos Políticos* a partir do processo brasileiro e abandonará o estudo da Constituição para se dedicar à consideração crítica da atual Reforma Político-Partidária em andamento no Congresso Nacional, pelos reflexos que certamente terão na vida partidária.

Reafirma-se ainda que o enfoque do texto compreendido na última parte deste trabalho tomará como referência o modelo teórico proposto por Kelsen-Leibholz, independentemente da total viabilidade de sua aplicação na condição de modelo de *representação política*, mas, enquanto fornecedor de elementos vitais para a compreensão e superação das dificuldades que a Democracia Representativa brasileira encontra para ser realmente representativa e radicalmente democrática no processo de formação racional da vontade do Estado.

PARTE I

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Esta primeira parte do trabalho será dedicada ao estudo da *representação política*. No primeiro capítulo serão analisados as acepções do termo *representação* e os conceitos gerais a serem operados ao longo do trabalho em relação ao tema, reforçando o caráter liberal do modelo predominante de *representação política*. Composta de dois capítulos, o primeiro trará como objeto de análise as primeiras linhas etimológicas e conceituais e a apresentação do quadro das experiências históricas que contribuíram para a atual concepção de *representação*. O segundo capítulo procurará resgatar o pensamento liberal clássico em relação à *representação política*, lançando as suas bases teóricas fundantes.

CAPÍTULO 1

PRELIMINARES ETIMOLÓGICO-CONCEITUAIS

E

ASPECTOS HISTÓRICOS

1.1 AS CONCEPÇÕES DE *REPRESENTAÇÃO*: UMA ABORDAGEM ETIMOLÓGICA PRELIMINAR

O termo *representação* e suas expressões correlatas traduzem algumas importantes distinções que não devem ser negligenciadas. A compreensão ampliada resultante desta abordagem etimológica de *representação* e de suas acepções possíveis mais significativas pode melhor colocar o problema cuja origem merece o devido esclarecimento antes que a aproximação ao objeto *representação política* possa ser plenamente desenvolvida.

1.1.1 O termo *representação* e suas acepções mais relevantes

Para Bobbio, no momento em que se afirma a existência de uma relação de *representação* entre **A** e **B**, passam a existir vários significados para este termo. Ou seja, falar da *representação* de Deus na Terra na figura do Papa não compreende idêntica precisão significativa que afirmar que Bill Clinton é *representante* do Povo¹ dos Estados Unidos. Da mesma forma que assegurar que a *representação* de um determinado laboratório farmacêutico pelo senhor **X** não significa o mesmo que a *representação* de um *Partido* no Parlamento por um deputado **Y**. Mesmo que a análise somente recaia sobre esta última acepção, pode-se verificar que ela também está “repleta de armadilhas”.²

Com efeito, uma variedade considerável de acepções postulam o alcance do termo *representação* - ainda que não seja o caso de reproduzi-las exaustiva e analiticamente - já que existem inúmeras definições válidas. Na nossa cultura ocidental, a palavra *representação* tem como origem o substantivo latino *repraesentatio*, bem como a sua forma verbal *repraesentare*, cujo sentido seria o de tornar presente algo que, na verdade, encontra-se mediatizado, comportando também o sentido de reprodução de um objeto dado.

¹ *Povo* é o conjunto de pessoas que constituem o corpo da Nação e esta, o conjunto de indivíduos regidos pela mesma constituição e titular absoluto da Soberania.

² BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. São Paulo : Paz e Terra, 1987. p. 45.

O entendimento de Maurizio Cotta acompanha as significações acima expostas, afirmando que tanto o verbo *representar* como o substantivo *representação* podem ser aplicados a um universo vastíssimo de situações e experiências, como, por exemplo: “substituir ou agir no lugar de ou em nome de alguém; reproduzir, espelhar as características de alguém ou de alguma coisa; evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa”; ou, ainda, “personificar” alguém ou alguma coisa. Para o autor, os significados do ato de representar podem ser divididos em dois grupos: no primeiro incluem-se todos os que se referem a um sentido de ação, isto é, “representar é uma ação segundo determinados cânones de comportamento”; no segundo grupo estão aqueles significados que se referem a um sentido de *reprodução* “de propriedades ou peculiaridades existenciais”. Ou seja, representar é apresentar “certas características que espelham ou evocam as dos sujeitos ou objetos representados”.³

Na Grécia antiga, chamava-se “imitação da alma” a *representação* da emoção ou do caráter pelas imagens visuais diretas, dentro da inspiração realista a que o naturalismo artístico grego aspirava.⁴ Na verdade, na *representação artística*, objetos animados e inanimados, concretos ou abstratos, sentimentos, idéias, situações, coisas ou pessoas são retratados pela pintura, escultura ou gravura, reproduzindo aparências e/ou essências a partir da subjetividade de seu autor, que funciona

³ COTTA, Maurizio. *Representação Política*. In: BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de Política*. 2. ed. Trad. Carmen C. Varrialle e outros. Brasília : UnB, 1986. p. 1101-1103.

⁴ OSBORNE, Harold. *Estética e Teoria da Arte*. 9. ed. Trad. Octavio Mendes Cajado. São Paulo : Cultrix, 1993, p. 58.

como filtro e ao mesmo tempo gerador de novas e criativas expressões da realidade.

Na *representação dramatúrgica*, o que se torna presente é uma situação significativa, a evocação de figuras, “o destino, a vida, o curso do mundo, naquilo que têm de visível, mas também em suas significações invisíveis”.⁵ Neste tipo de *representação*, portanto, leva-se em consideração a atuação teatral, cinematográfica ou televisiva, em que um ator desempenha determinado papel.

Ferrater Mora ensina que o termo *representação* em Filosofia pode encontrar-se referenciado das mais variadas formas em múltiplas significações: no sentido aristotélico, a *representação* pode ser intelectual ou sensível; no estoicismo, a *representação* é pertinente à impressão que pode ser direta ou indireta; para os filósofos escolásticos, a *representação* é a apresentação de um objeto intencional; Descartes identifica *representação* com imaginação, enquanto Espinoza vincula a *representação* à apreensão sensível e não conceitual; para Leibniz, a *representação* é a própria perfeição; para Locke e Hume o vocábulo se traduz como pertinente ao próprio campo das idéias. A *representação* pode ser também a apreensão intuitiva ou conceitual kantiana e, finalmente, em Schopenhauer é a própria forma do mundo dos objetos enquanto manifestações da vontade. Para a Epistemologia existem dois sentidos básicos possíveis para a *representação*: “(1b) *representação* como conteúdo mental

⁵ LADRIÈRE, Jean. Représentation et Connaissance. In: *Encyclopædia Universalis*. Paris : Encyclopædia Universalis France S.A., 1985, p. 904-905.

(...); (2b) representação como aquilo que se representa no ato de representar, ou seja, como o objeto intencional de semelhante ato".⁶

Na Teoria do Conhecimento, a *representação* comporta os dois tipos de presenças superpostas: a da presença objetiva de uma pessoa, objeto ou ação e ao mesmo tempo a presença indireta de uma realidade que escapa ao campo da apreensão direta. A idéia de *representação* é invocada para estudar o fenômeno do conhecimento para refletir a noção de que o mesmo comporta um fragmento do mundo que se torna imediatamente presente ao sujeito que conhece (cognoscente) sem deixar de manter dele um distanciamento real que a atividade cognoscitiva deve necessariamente ter.⁷

Em Filosofia, o termo *representação* é genérico e multifacetado, mas tem como denominador comum a idéia que se faz do mundo ou de um dado objeto, aquilo que se consegue apreender pelas faculdades intelectivas ou emotivas humanas.

Por volta do século XIII se encontram as primeiras notícias documentadas da idéia de *representação* em Direito em pelo menos dois níveis: primeiro, a idéia de que uma Sociedade possa pleitear um Direito evoca a idéia de aquisição fictícia de personalidade; e, em um segundo nível, a Sociedade

⁶ MORA, José Ferrater. *Dicionário de Filosofia*. Trad. Roberto Leal Ferreira e Araújo Cabral. São Paulo : Martins Fontes, 1993. p. 629-630. Verbetes REPRESENTAÇÃO.

⁷ LADRIÈRE, Jean. Représentation et Connaissance. In: *Encyclopædia Universalis*. Op. cit., p. 905.

pode ser parte em juízo mediante um procurador, seu "representante". Quando se apresenta o procurador, aceita-se que é a própria Sociedade que está sendo apresentada. Entretanto, a ação desses procuradores em juízo ainda não era denominada *representação*, mas *intervenção* ou *resposta*. A partir de então, de modo cada vez mais freqüente, juristas e autores em geral passaram a empregar o termo *representar* para referir-se à atuação supletiva dos procuradores e magistrados pela Sociedade.⁸

No Direito contemporâneo, e tomando o ordenamento jurídico brasileiro como exemplo, o termo *representação* comporta uma quase interminável lista de expressões associadas, que, entretanto, escapam aos objetivos da presente pesquisa. Assim, pode-se falar em *representação hereditária* ou *sucessória*, na *representação do ofendido* em Direito Processual Penal, em *representação administrativa*, em *representação comercial*, em *representação de categorias profissionais*, em *representação voluntária*, ou *contratual* ou ainda *convencional*, em *representação diplomática* ou *representação de Estado Estrangeiro*, em *representação nacional*, em *representação processual*, ou *legal* ou ainda *necessária* ou *obrigatória*, em *representação postulatória* e por fim até em *representação política*, enquanto instituto característico de Direito Público, assim como se pode falar também, dentro da mesma área, de *representação proporcional*.

⁸ PITKIN, Hanna Fenichel. *El Concepto de Representación*. Trad. de Ricardo Montoro Romero. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1985. p. 270-271. *Sociedade (Coletividade)* o conjunto de indivíduos que compartilham o mesmo espaço em determinado lapso temporal e se submetem ao mesmo ordenamento jurídico.

A representação *hereditária* ou *sucessória* é um princípio legal *consolidado* na tradição jurídica do Ocidente desde os romanos. No Código Civil pátrio (Lei 3.071, de 01 de janeiro de 1916), encontra-se contemplado no capítulo II do Título II do livro dedicado ao Direito das Sucessões, e também legalmente definido em seu art. 1620 “dá-se o direito de representação, quando a lei chama certos parentes do falecido a suceder em todos direito, em que ele sucederia, se vivesse”.

Limongi França propõe o seguinte conceito para o direito de *representação sucessória*: “é a faculdade jurídica que a lei atribui aos descendentes de um herdeiro pré-morto ou excluído da herança (art. 1.599) de substituí-lo (representá-lo) nos respectivos direitos e obrigações”.⁹

No Direito Processual Penal, a *representação do ofendido* é uma forma de manifestação de sua vontade para fins de instauração de inquérito policial no caso dos crimes cuja ação penal pública seja condicionada. Nesse caso, caberá ao ofendido, se vivo, ou ao cônjuge, ascendentes, descendente ou irmão o direito de *representação*. Na legislação brasileira esse instituto encontra-se no art. 24 e parágrafo 1º do Código de Processo Penal (Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941).

Na seara do Direito Administrativo, o direito de *representação* é uma derivação do próprio direito de

⁹ FRANÇA, Limongi R. Verbete REPRESENTAÇÃO (Direito das Sucessões). In: FRANÇA, Limongi R. (coord.) *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo : Saraiva, 1981, vol. 65, p.103.

petição, garantia constitucional. A diferença consiste no fato de que o direito de *representação* se exerce perante a administração pública e não diante do Judiciário, como o direito de peticionar em juízo. O chamado direito de *representação administrativa* encontra guarida na Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988, que, em seu art. 5º, XXXIV, concede “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder”.

A representação comercial é definida no art. 1º da Lei nº 4.886 de 09 de dezembro de 1965: “exerce a representação comercial autônoma a pessoa jurídica ou a pessoa física, sem relação de emprego, que desempenha, em caráter não-eventual, por conta de uma ou mais pessoas, a mediação para a realização de negócios mercantis, agenciando propostas e pedidos, para transmiti-los aos representados, praticando ou não atos relacionados com a execução de negócios”.

A representação de categorias profissionais é um instituto jurídico constitucionalmente protegido no Direito brasileiro. Conforme a Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, XXI, “as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”.

A representação voluntária ou contratual ou ainda *convencional* é aquela resultante de acordo feito entre representante e representado, geralmente por *mandato* ou *comissão*, conforme o CC art. 1288 e seguintes, e o C.Com. arts. 165 a 190.

A *representação de Estado estrangeiro* é a função dos membros de determinado corpo diplomático de país estrangeiro. Já a *representação diplomática* é o nome do corpo diplomático próprio do Estado que desempenha missões em Estados estrangeiros. Chama-se, no entanto, *representação nacional*, a função exercida pelo chefe de Estado, ou por qualquer agente que esteja representando o Estado.

A *representação proporcional* é, no Direito Político, instituto que garante ao mesmo tempo que a *representação* dos grandes *Partidos*, também a possibilidade de espaço juridicamente protegido para as minorias partidárias. Da mesma forma, no Direito Público se opera com o conceito de *regime representativo*, para qualificar, em sentido amplo, todo o governo¹⁰ que for escolhido livremente pelo povo através de processo eleitoral e no qual o Poder¹¹ é exercido em seu nome.

A *representação processual*, também chamada de *legal, obrigatória* ou *necessária*, é um instituto cuja natureza jurídica tem estreita ligação com a noção de *capacidade processual*.

Conforme José Frederico Marques, "capacidade processual é a aptidão de uma pessoa para ser *parte*, isto é, sujeito de direitos e obrigações, faculdades e deveres, ônus

¹⁰ *Governo* é aqui entendido como a gestão do Estado, por um período delimitado de tempo.

¹¹ Nos limites propostos para este trabalho, *Poder* é entendido como função política e jurídica consistente em estabelecer as políticas públicas e em editar as regras de organização política e administrativa do Estado, assim como assegurar o seu respeito.

e poderes, na relação processual, como autor, réu, ou interveniente".¹² Nesse caso, fala-se em *legitimação processual* ou *ad processum*. Mas a *legitimação processual*, como capacidade de estar em juízo, difere da *legitimação para agir* ou *ad causam*, que concerne à própria condição de ser parte no processo, ou seja, se a parte é realmente legítima para defender seus direitos em juízo.

Assim, a *capacidade processual* não se confunde com a *capacidade para agir*. Frederico Marques ensina: "aqueles que têm capacidade para ser parte, mas não possuem a capacidade processual de estar em juízo, ingressam no processo e nele atuam através de outra pessoa, que é o seu representante legal". É o caso do art. 8º do Código de Processo Civil *verbis*: "os incapazes serão representados ou assistidos por seus pais, tutores ou curadores, na forma da lei civil". Também o art. 12 do mesmo Código determina a *representação* em juízo de algumas pessoas jurídicas e entes desprovidos de personalidade jurídica: "serão representados em juízo, ativa e passivamente: I – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios por seus procuradores; II – o Município, por seu Prefeito ou procurador; III – a massa falida, pelo síndico; IV – a herança jacente ou vacante por seu curador; V – o espólio, pelo inventariante; VI – as pessoas jurídicas, por quem os respectivos estatutos designarem, ou, não os designando, por seus diretores; VII – as sociedades sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração de seus bens; VIII – a pessoa jurídica estrangeira,

¹² Segundo ainda o autor "*partes* são as pessoas que pedem e contra as quais se pede, em nome próprio, a tutela jurisdicional". MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. 12 ed. São Paulo : Saraiva, 1988. v. 1. p. 278.

pelo gerente, representante ou administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil (art. 88, parágrafo único); IX – o condomínio pelo administrador ou pelo síndico.”

A *representação postulatória* não se confunde com a modalidade anterior, uma vez que se dirige diretamente ao exercício do *ius postulandi*. Conforme o Código de Processo Civil, em seu art. 36: “a parte será representada em juízo por advogado legalmente habilitado [...]”. É o advogado o encarregado de agir em juízo, representando a parte no processo. E, “ao mesmo tempo que presta assistência ao cliente, o advogado exerce o *munus público* [...] como servidor ou auxiliar da Justiça”.

Mas, para que o advogado possa intervir em juízo, é necessário que disponha de um *mandato*. O *mandato ad iudicia*, que o CPC chama de “procuração geral para o foro”, confere o *ius postulandi* ao advogado, habilitando-o, conforme o art. 38 do CPC, “a praticar todos os atos do processo, salvo para receber a citação inicial, confessar, reconhecer a procedência do pedido, transigir, receber, dar quitação e firmar compromisso”.

Representação e mandato são institutos jurídicos que se avizinham e, não raro, confundem-se. *Mandatum* é o termo latino para

“mandado, ordem, comissão, instrução, incumbência, que por sua vez deriva de *manus dare*. É costume que ainda hoje se perpetua, após milênios, quando alguém dá a outrem um encargo ou incumbência, apertar-lhe a mão, num gesto afetuoso, demonstrando que nele deposita confiança, no que é retribuído com outro

aperto, manifestando que dela não pretende desmerecer”.¹³

Dessa forma, o *mandato* é um tipo de autorização para que uma pessoa exerça determinadas atividades em nome daquela que lha deu. O art. 1.288 do Código Civil (Lei 3.071 de 01 de janeiro de 1916) afirma que “opera-se o mandato, quando alguém recebe de outrem poderes, para, em seu nome, praticar atos, ou administrar interesses.”

Existem, assim, diferentes situações em que cabe o estabelecimento de uma relação mandatícia. Convém lembrar que, em nossa tradição jurídica ocidental, todo *mandato* possui uma natureza jurídica contratual. Ele é, na verdade, fruto de um acordo de vontades. Sob este aspecto, o *mandato* implica compromisso direto entre mandante e mandatário, de tal forma que este último tem o dever de agir com zelo pelos interesses do primeiro, podendo o *mandato* até ser revogado caso o mandante se sinta prejudicado pela infidelidade ou pelo abuso dos poderes representativos exercidos pelo seu mandatário. Salienta-se, assim, o conteúdo essencialmente privatístico da noção de *mandato*, o que mais adiante poderá ser reexaminado a partir das concepções inicialmente juristas do instituto da *representação política*.

Conforme observa Jellinek, “a idéia da representação é fundamentalmente jurídica”. A partir do instante em que se estabelece uma relação entre uma pessoa e outra ou várias, sendo que a vontade da primeira se sobrepõe como

¹³ CHAVES, Antônio. Mandato. In: FRANÇA, Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo : Saraiva, 1977. v. 51. p. 188.

expressão imediata da vontade da última, surge uma unidade jurídica.¹⁴ Existe, na verdade, uma variada gama de possibilidades de manifestação do instituto jurídico da *representação*, conforme seus mais variados usos. Importa saber os aspectos que possuem algum tipo de conexão com a *representação política*.

A partir deste estudo sobre as acepções mais significativas de *representação* para estabelecer, ao menos em termos gerais, uma definição mais clara do vocábulo, é possível passar à análise da expressão específica *representação política*.

1.1.2 *Representação política*: origens etimológicas e conceito

Qualquer espécie ou tamanho de agrupamento humano que seja colocado diante do problema de buscar decisões consensuais coletivas irá, inexoravelmente, defrontar-se com o tema da *representação política*. Mas esta expressão - *representação política* -, tal como atualmente é empregada, aparece tardiamente na cultura ocidental.

O que diferencia a *representação política* das demais significações do vocábulo *representar* são suas características muito particulares. No campo da política, "o significado deste fenômeno se manifesta" a partir do momento em

¹⁴ JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. Buenos Aires : Editorial Albatros, 1981. p. 429.

que o “regime político representativo se coloca em oposição, por um lado, com os regimes absolutistas e autocráticos”, onde os súditos não se manifestavam e, “por outro, com a democracia direta, ou seja, com o regime” que, pelo menos em teoria, trabalhava com a idéia de desaparecimento da “distinção entre governantes e governados”.¹⁵

Para efetuar um estudo histórico-etimológico sobre o termo *representação* em geral e *representação política* em particular, é necessário buscar o auxílio teórico de uma autora que ocupa lugar de destaque nesse assunto: Hanna Pitkin. Em sua obra mais significativa a esse respeito, *The Concept of Representation*, de 1967 - traduzida para diversas línguas e também para o espanhol por Ricardo Montoro Romero¹⁶ -, a autora promove uma análise conceitual rigorosa do vocábulo *representação*, remontando a todos os seus aspectos etimológicos e teóricos, a partir da metodologia da Filosofia Analítica inglesa¹⁷.

Hanna Pitkin lembra que na Antigüidade grega existiam, também, instituições e práticas representativas, mas sem um termo específico equivalente a *representação*. Conforme a autora, em sua primeira acepção, a romana, o termo *representação* não guardava qualquer pertinência com seres humanos ou com suas respectivas instituições políticas.¹⁸ A idéia de *representação* não levava necessariamente à de *representação*

¹⁵ COTTA, Maurizio. *Representação Política*. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Op. cit. p. 1102.

¹⁶ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit.

¹⁷ *Filosofia Analítica* corrente filosófica de origem inglesa que adota como método a análise rigorosa de seus objetos.

¹⁸ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 269.

política.

Assim, ainda que no Império Romano a autoridade máxima fosse o Imperador, encarado como representante do Estado, e o Senado romano como representante do Povo, o termo *repraesentare* não guardava correspondência com essa relação¹⁹ que já poderia ser denominada de uma espécie de *representação política* antiga. Mesmo que esta última noção de certa forma acompanhe a própria experiência política do homem em Sociedade - no sentido de que neste cenário os atores políticos são as figuras mais relevantes -, em seus primórdios a relação de *representação* entre os principais agentes políticos e o Povo ou o Estado²⁰ não comportava nenhuma implicação eleitoral ou democrática.

A partir da Idade Média, o termo *repraesentare*, passou a ser utilizado pelo catolicismo como forma de significar a encarnação mística de Jesus Cristo na figura do Papa, da mesma forma que os cardeais representariam a reincorporação mística dos apóstolos. Como aqui já comentado, nesse mesmo período *repraesentare* passa a ser identificada, pelos juristas medievais, com a personificação de coletividades. Entende-se, então, que uma Sociedade, mesmo não se constituindo como um ser humano, deveria ser tratada como tal. Um agrupamento passa, então, a encarnar as funções de uma

¹⁹ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 269.

²⁰ *Estado* aqui entendido como a Nação organizada jurídica e politicamente.

pessoa.²¹ A coletividade passa a assumir a condição de pessoa, uma ficção de Direito.

A noção de *representação política*, mesmo não recebendo essa denominação, remonta àquele período. Com efeito, é entre os séculos XIII e XIV que os enviados para participar nos Conselhos eclesiásticos ou no Parlamento inglês começam a exercer as funções de “representantes”, traduzindo a idéia de *representação* humana de caráter político e não mais de objetos, como em seu sentido etimológico clássico.²²

Inicialmente, na Inglaterra, os cavaleiros e burgueses eram convocados pelo rei para encontrarem-se com ele e os lordes no Parlamento, mas tal situação em si não assumia caráter parlamentar, uma vez que a convocação se dava por interesse real, e tratava-se de obrigação para os convocados, não o resultado do exercício de um direito. A função dos cavaleiros e burgueses era dar sua aprovação aos impostos, informar dos casos judiciais regionais e ser ponte de informação real no retorno a sua localidade. Somente mais tarde, com o desenvolvimento desse quadro, é que tais emissários passaram a ser compreendidos como defensores dos interesses da Sociedade, agentes pagos a seu serviço e que tinham o dever de prestar contas de sua atuação no Parlamento. Entre os séculos XIV e XVII, a ação dos cavaleiros e burgueses foi tornando-se cada vez mais unificada e começaram, então, a ser chamados de “membros do Parlamento”. A atuação desses últimos passou a ser vista como poderoso mecanismo em

²¹ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 269-270.

²² PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 03.

favor dos interesses da Sociedade, cada vez com mais o controle sobre o Poder monárquico, por seus fortes traços corporativos. Entretanto, esses “membros do Parlamento” eram chamados de servidores, procuradores ou advogados de suas comunidades; o termo *representação* ou *representante* ainda não tinha esse significado, como também não se dizia que os advogados “representavam” nos tribunais.²³

À medida que o Parlamento adquiriu importância, sendo percebido como verdadeira autoridade, aquela concepção de *representação mística* foi sendo adaptada para as suas atividades. Com efeito, assim como o Papa era considerado o *representante* de Deus, que o rei era visto como o *representante* de todo o seu reino, também o Parlamento passou a ser tratado como *representante* do reino – noção que compreendia também o Povo.²⁴

O primeiro uso documentado do termo *representar* encontra-se em *De Republica Anglorum*, obra de Sir Thomas Smith, em 1583. Mas foi Thomas Hobbes o responsável pela consolidação definitiva do termo em seu *Leviatã*.²⁵

Ao longo dos séculos, a *representação política* se tornou um direito sagrado na experiência política inglesa, e a partir da Revolução Americana e da Francesa, foi

²³ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 272-274.

²⁴ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 275-276.

²⁵ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 276-283.

guindada ao rol dos Direitos Humanos, passando, então, a ter o sentido de *representação popular*.²⁶

A consagração da concepção contemporânea de *representação política*, vinculada à idéia de *representação* por meio de um agente e à idéia de agir através de outrem, por meio de instituições políticas, ocorre a partir do século XIX, em decorrência dos seguintes fatores: a) o surgimento e a ampliação de organizações políticas em diferentes países; b) a ampliação gradativa do direito ao sufrágio; c) os governantes passam a responder por seus atos diante dos órgãos de representação; d) subordinação das “*assembléias hereditárias às eleitas*”.²⁷

Em suas origens etimológicas, no latim clássico, *repraesentare* comportava os sentidos de fazer presente ou de apresentar novamente (re-presentar). O paradoxo que acompanha o vocábulo em sua acepção original é similar ao dualismo fundamental que persegue o instituto da *representação política* ainda hoje: como fazer presente algo que, de fato, não o está? Como algo pode estar e não estar presente ao mesmo tempo?²⁸

Enfim, o termo *representação* pode ser entendido sob diversas maneiras, sendo que cada uma delas vai

²⁶ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 03-04. Sobre o painel histórico-evolutivo da *representação política* nas experiências inglesa, norte-americana e francesa, ver adiante o próximo item da presente pesquisa.

²⁷ PITKIN, Hanna F. O Conceito de Representação. In: MARTINS, Carlos Estevam et al (Org.). *Política & Sociedade*. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 1979. v. 2. p. 10-11.

²⁸ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 10.

implicar “diferentes supostos a respeito de *quem* e do *que* deve ser representado, e até mesmo quanto à natureza dos ‘interesses’ ou ‘desejos’ considerados passíveis de representação”. A partir da indagação sobre “quem define e delimita o que é e o que não é representável”, abrem-se novas possibilidades de análise para o termo *representação*, para os sistemas eleitorais, como também para o problema das formas e “pressupostos através dos quais alguns grupos representam outros na vida social, interpretando e delimitando os seus interesses”.²⁹

A razão da *representação política* está em possibilitar o controle do Poder do Estado por aqueles que não podem exercê-lo pessoalmente. Maurizio Cotta fornece a seguinte definição de *representação política*:

“uma relação de caráter estável entre cidadãos e governantes por efeito da qual os segundos estão autorizados a governar em nome e seguindo os interesses dos primeiros e estão sujeitos a uma responsabilidade política de seus próprios comportamentos frente aos mesmos cidadãos por meio de mecanismos institucionais eleitorais”.³⁰

Considerando as suas finalidades, pode-se conceber a *representação política* “como um instrumento político

²⁹ LAMOUNIER, Bolívar. *Representação Política: A Importância de Certos Formalismos*. In: LAMOUNIER, Bolívar *et al* (Org.). *Direito, Cidadania e Participação*. Op. cit., p. 232.

³⁰ COTTA, Maurizio. *Parlamentos y Representación*. In : PASQUINO, Gianfranco *et al*. *Manual de Ciencia Política*. Trad. Pilar Chávarri *et al*. Madrid : Alianza Editorial, 1988, p. 272.

particular” que busca “a realização de uma relação de controle – regular – entre governados e governantes”.³¹

É, sobretudo, no projeto liberal de Estado que o instituto da *representação política* se desenvolve, como instrumentalização da *participação política* ainda que inicialmente excludente. Por isso, o estudo histórico do quadro político que possibilitou o desenvolvimento e a consolidação do fenômeno político-representativo é condição imprescindível à compreensão ampliada do alcance desse instituto. Assim sendo, para clarificar o conceito de *representação política* é necessário examinar a evolução histórica das instituições políticas em suas manifestações ocidentais conclusivas. Nesse sentido, a história política inglesa, a norte-americana e a francesa podem ser encaradas como as matrizes fundadoras da experiência atual das Democracias Representativas.

1.2 A CONQUISTA DA *REPRESENTAÇÃO POLÍTICA*

Para entender o papel da *representação política* é indispensável rever o surgimento e o desenvolvimento da atividade parlamentar no contexto dos fatores antecedentes e determinadores da formação dos Estados constitucionais nos séculos XVII e XVIII (Inglaterra, EUA e França).

³¹ COTTA, Maurizio. *Representação Política*. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Op. cit. p. 1102.

1.2.1 Primórdios da *representação* nas principais experiências políticas ocidentais

O instituto político da *representação* é, com efeito, produto pré-moderno, cujas raízes se encontram na história sócio-política da Inglaterra medieval.

1.2.1.1 Inglaterra

Remonta ao século XI o movimento dos senhores feudais ingleses pela conquista de mais independência frente ao rei Guilherme I, buscando instituir mecanismos que de alguma forma pudessem limitar às atribuições da realeza. Por outro lado, o rei tinha sua base de apoio nos cavaleiros, no clero e nos cidadãos comuns que, por sua vez, temiam a exacerbação do poderio dos senhores feudais. O lema do rei: é melhor “ter um só tirano a ter uma centena deles”; no caso, os grandes senhores feudais. A Inglaterra havia sido ocupada por Guilherme I, o conquistador – Duque da Normandia - em 1066. Nesse processo de ocupação, larga quantidade de domínios feudais havia sido apropriada e dividida entre normandos e franceses, seus colaboradores. Além disso, o reinado de Guilherme I foi extremamente centralizador, enquanto a realidade feudal francesa da mesma época, ao contrário, comportava elevado número de feudos independentes. A expropriação de terras, a imposição de altos tributos e pesadas jornadas de trabalho aos camponeses ingleses fazem parte do conjunto de fatores que contribuíram para

gerar um clima interno de tensão política, a ira e a constante sublevação dos grandes senhores feudais ingleses.³²

Durante seu reinado, Guilherme I instituiu o *Grande Conselho*, formado por barões, bispos e abades. Através desse *Conselho*, que era convocado periodicamente, o rei ouvia opiniões sobre temas e problemas governamentais. Os *sheriffs* eram os representantes do rei nos *shires* (condados, províncias ou departamentos) e encarregados, principalmente, de presidir as Cortes de Justiça e arrecadar os impostos.³³

A iniciativa de luta por mecanismos de controle sobre o Poder Político³⁴ deve ser, num primeiro momento, debitada aos senhores feudais ingleses do século XI, como forma de estabelecer limite ao mando real. Ainda que o *Grande Conselho* possa ser visto como uma espécie de Parlamento medieval, não existia qualquer relação de *representação* entre seus membros e a comunidade. Membros da realeza e do clero reuniam-se com o rei desprovidos de qualquer autoridade própria, apenas para aconselhamento e discussão de temas relevantes para o reinado de Guilherme I. Por outro lado, os *sheriffs* não podem ser considerados propriamente *representantes políticos* da comunidade, mas ao contrário, funcionários do rei, com funções meramente administrativas e jurisdicionais em nome da Coroa.

³² KOSMINSKY, E. A. *História da Idade Média*. Trad. Paschoal Lemme. Rio de Janeiro : Vitória, 1960. p. 121-122.

³³ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1983. p. 22. POUND, Roscoe. *Liberdade e Garantias Constitucionais*. Trad. E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo, 1976. p. 13-14.

³⁴ *Poder Político* é a faculdade do governante, respaldada por mecanismo de coação, de regulamentar e controlar a conduta social, mediante a disposição de obedecer por parte dos governados. Cf. MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de Direito Político*. Op. cit., p. 100-101.

Foi com Henrique I, o terceiro filho de Guilherme I, que a Inglaterra conheceu o seu primeiro estatuto político escrito. No documento, chamado de *Pequena Carta* ou *Carta das Liberdades* (1100), o rei compromete-se a respeitar os sagrados costumes anglo-saxões, os direitos dos barões ingleses e a venerar os princípios da Igreja. A *Carta* passa a estabelecer a organização do tribunal do rei que, posteriormente, se transformaria nos tribunais do rei da lei comum, para garantir as liberdades dos ingleses, materializando-se, pela primeira vez, na Inglaterra, a idéia de liberdade.³⁵

Assinada em 1215 pelo rei João Sem Terra, a *Carta Magna*, constitui-se no primeiro documento político a conter uma primeira principiologia básica que precede a formação do Estado parlamentar. Entretanto, em se tratando de acordo entre o rei e os barões, a *Carta Magna* ignorou por completo os direitos do Povo em geral. Entre os princípios basilares contemplados na *Carta* se encontram:

- 1) o respeito, pelo rei, aos direitos adquiridos pelos barões;
- 2) prévia audiência do *Grande Conselho* (composto por barões e tenentes-chefes), para imposição de tributos;
- 3) direito dos barões de se insurgirem contra o rei quando houvesse o desrespeito às leis do país;
- 4) o princípio do devido processo legal: art. 39 "nenhum homem livre será preso,

³⁵ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 23. POUND, Roscoe. *Liberdade e Garantias Constitucionais*. Op. cit., p. 14-15. Na obra de POUND, encontram-se algumas seções da *Carta das Liberdades*, ver p. 86-87.

detido, ou despojado de seus bens, ou declarado banido, ou exilado, ou lesado de qualquer modo que seja, senão através do julgamento legal de seus pares”;

5) o princípio da proibição de denegação da justiça pelo art. 40: “não venderemos, nem recusaremos, nem dilataremos a quem quer que seja o direito e a justiça”;

6) com vistas a observar o cumprimento do acordo estabelecido na *Carta*, os barões elegeram vinte e cinco representantes para acompanhar as ações do rei; caso o monarca a infringisse, até a força poderia ser utilizada em seu fiel cumprimento.³⁶

Assim, com a eleição dos representantes encarregados de efetuar o controle das ações do rei as bases de um esquema de *representação* de âmbito político começam a se estabelecer.

Com a promessa de não mais impingir nenhum imposto sem o consentimento dos barões, a *Carta Magna* acaba proporcionando o desenvolvimento progressivo do ideal democrático, segundo o qual o Poder não mais emanava de um

³⁶ KOSMINSKI, E. A. *História da Idade Média*. Op. cit., p. 122-123. POUND, Roscoe. *Liberdade e Garantias Constitucionais*. Op. cit., p. 5-23. JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 22-28. ACCIOLY, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro : Forense, 1981. p. 35-36. HASKELL, Donald Keith. A Evolução da Democracia Representativa. In: ZANETTI, Hermes (Org.). *Democracia: a grande revolução*. Brasília : UnB, 1996. p. 37-39. Na obra de POUND pode ser encontrando o texto completo da *Carta Magna* de 1215, ver p. 91-101.

ente divino ou de seus representantes na Terra, mas dos cidadãos livres e dos ocupantes de cargos eletivos.³⁷

Entretanto, o que pode ser definitivamente chamado de primeiro Parlamento inglês, em termos de *representatividade*, tem lugar no *Grande Conselho*, no período em que Montfort esteve no Poder.

Essa primeira experiência inglesa de governo representativo só foi possível quando barões, cavaleiros e cidadãos ingleses se uniram para derrubar o rei Henrique III, sucessor de João Sem Terra. A sublevação popular foi determinada, entre outras questões, porque esses dois monarcas deixaram totalmente de observar a *Carta Magna* e tomaram diversas medidas abusivas em termos tributários. Com a derrota das tropas reais, assume o Poder Simon de Montfort, Conde de Leicester, casado com uma irmã do rei. Visando a consolidar a vitória, Montfort convocou, em 1265, representantes dos cavaleiros e dos cidadãos para formar o *Grande Conselho*, até então reservado apenas aos barões, bispos, tenentes-chefes, dois cavaleiros de cada *shire* e dois cidadãos (burgueses) de cada cidade. Essa assembléia parlamentar inova em relação ao parlamento feudal anterior, totalmente controlado pelos reis.³⁸

Descontentes com as concessões feitas aos cavaleiros e cidadãos, muitos barões acabam fazendo aliança com o rei e passam a lutar contra Montfort e seus partidários.

³⁷ PERELMAN, Chaïm. *Ética e Direito*. Trad. Maria Ermantina Galvão G. Pereira. São Paulo : Martins Fontes, 1996. p. 334.

³⁸ KOSMINSKI, E. A. Op. cit., p. 124-125. JACQUES, Paulino. Op. cit., p. 23-24.

Mesmo com a morte de Montfort, os cavaleiros e cidadãos continuam a luta em defesa de seus interesses e pela participação no Parlamento. A alternativa que restou ao rei foi ceder às pressões dos revoltosos. Com isso, o Poder da Coroa acabou ficando limitado pelo Parlamento, que manteve a sua composição de acordo com o que, anteriormente, havia estabelecido o Conde Montfort. Assim, os *lordes* passam a conviver lado a lado com os *comuns*. Com o tempo, entretanto, os *comuns* acabam optando por se reunir secretamente e em separado do Parlamento.³⁹

O Parlamento inglês desse período assume seu caráter de Legislativo, o que pode ser constatado no seu próprio termo de convocação quando determina que os representantes teriam “pleno e suficiente poder para fazer e consentir nas deliberações conjuntas de nosso reino [...] a serem cumpridas em local e hora certa”.⁴⁰

Não há como negar a importância do Parlamento da época de Montfort como um marco no caminho dos governos representativos que viriam mais tarde. O funcionamento parlamentar do reino já se encontrava, nesse período, associado a uma forma de organização representativa das atribuições parlamentares.

No século XIV, o Parlamento desdobra-se em duas Casas distintas: a *House of Lords* (*Câmara dos Lordes*),

³⁹ KOSMINSKI, E. A. *História da Idade Média*. Op. cit., p. 124. JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 24.

⁴⁰ *Dicionário de Ciências Sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1987. p. 1063. Verbetes REPRESENTAÇÃO. Ver também FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*. 3.ed. São Paulo : Saraiva. V.2. p. 579.

composta por membros hereditários da alta nobreza, barões e alto clero; e a *House of Commons* (*Câmara dos Comuns*), representantes eleitos da burguesia nascente, dos cavaleiros e da pequena nobreza.⁴¹ A partir desse modelo, original para a época, é que o Parlamento inglês, nos séculos seguintes, evoluiu no sentido de ampliar cada vez mais a sua representatividade, proporcionando a transferência gradativa dos poderes do rei para a esfera legislativa, agora composta por duas Câmaras distintas, que passam a lutar entre si pela hegemonia política.

No ano de 1628, pressionado pelo Parlamento, que exigia respeito da Coroa pelas leis inglesas, Carlos I foi compelido a sancionar a *Petition of Rights*⁴², documento que buscava reafirmar os princípios da *Carta Magna* e que restringia as prerrogativas do rei. O novo pacto não impediu que Carlos I passasse logo a governar por doze anos sem o Parlamento. Em 1640, sob forte pressão política, Carlos I foi obrigado a convocar novo Parlamento. Contrariando as expectativas do rei, a maioria dos seus membros acabou demonstrando que na prática não eram apenas reformistas, mas, cima de tudo, revolucionários. Um dos primeiros atos do Parlamento foi acusar o rei e seu fiel servidor, o Conde de

⁴¹ Para outras informações sobre relação do Parlamento com o Governo, composição das Câmaras e organização do Parlamento, ver DUVERGER, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos*. Trad. Fernando Ruivo e Fernando F. Pinto. Coimbra : Almedina, 1985. p. 233-241.

⁴² Com o prólogo “ Petição apresentada a Sua Majestade pelos lordes espirituais e temporais e pelos comuns, reunidos neste atual Parlamento, a respeito de diversos direitos e liberdades dos seus súditos [...]”, a *Petição de Direitos* foi submetida pelo Parlamento ao Rei em 1627. O texto completo da *Petição* pode ser encontrado em POUND, Roscoe. *Liberdade e Garantias Constitucionais*. Op. cit., p. 134-137.

Strafford, de alta traição. Ao mencionado Conde recaiu a maior responsabilidade pelo fechamento do Parlamento, nos anos anteriores. Mas, como o Conde não poderia sofrer os efeitos de um *impeachment*, o Parlamento acabou aprovando e obrigando o sancionamento real do *bill of attainder*. Por este último documento, Strafford perdia o direito de ser julgado por uma Corte de Justiça, o que importava legalizar sua execução. Passados nove anos, Carlos I teve o mesmo destino de seu auxiliar. Com isso, além de determinar a execução de Carlos I, pela primeira vez em sua história, o Parlamento inglês coloca-se acima do rei, passando, inclusive, a governar sem ele.⁴³

Sob a autoridade de Cromwell, chamado de *Lorde-protetor da Inglaterra*, em dezembro de 1653 foi elaborado o *Instrument of Government*. Além de regular a ditadura do Lorde-Protetor, que seria assistido por um Conselho (de guerreiros) e por um Parlamento (*Rump*), o documento apresentava outras características importantes, como:

- a) a formulação pioneira do princípio da divisão de poderes, que pretendia estabelecer a harmonia entre Legislativo e Executivo, determinando o campo de atuação de cada Poder; essa abordagem foi retomada e aperfeiçoada, posteriormente, por Montesquieu;
- b) a preconização de que a suprema “autoridade legislativa da Inglaterra,

⁴³ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 24. PITKIN, Hanna. *O conceito de Representação*. Op. cit., p. 10. HILL, Christopher. *Origens Intelectuais da Revolução Inglesa*. Trad. Jefferson Luís Camargo. São Paulo : Martins Fontes, 1992. p. 12-13. LIMA Jr, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro : Zahar, 1997. p. 40.

Escócia, Irlanda e outros domínios residiriam numa só pessoa, o Lorde-protetor, e no povo reunido em Parlamento”;

c) a limitação das funções e poderes do protetor e de seu Conselho no exercício do Executivo; e

d) a determinação de que toda lei ordinária que contrariasse o *Instrument of Government* fosse considerada nula e destituída de qualquer valor.⁴⁴

Conforme destaca Russomano, o *Instrument of Government* representa, na verdade, o protótipo da futura Constituição dos Estados Unidos da América do Norte.⁴⁵ Com efeito, a partir do *Instrument of Government* se vislumbra um conjunto de princípios que determinariam, em um futuro não muito distante, a organização política do próprio Estado, como também as origens da supremacia constitucional no Estado moderno.

Com a restauração da monarquia, no ano de 1660, sob o comando de Carlos II, nascem as primeiras organizações que passariam a aglutinar as duas grandes forças políticas inglesas: os *tories*, considerados os amigos do rei, detentores de grandes propriedades e afinados com o anglicanismo; e os *whigs*, os inimigos do rei, que reunia os mercadores e os dissidentes, no que diz respeito à religião. Os

⁴⁴ WILSON, Accioly. *Instituições de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 38. RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1984. p. 54. JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 25.

⁴⁵ RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 54.

tories mantiveram a sua hegemonia no Parlamento de 1661 a 1679, conhecido como *Longo Parlamento* por não ter possibilitado a renovação de seus membros. A partir da escolha de novo Parlamento em 1679, os *whigs* passam a ser maioria. Com características profundamente liberais, o novo Parlamento, sob o controle dos *whigs*, cria um *Conselho Privado* que passaria a atuar como intermediário entre o Parlamento e o rei. Um dos principais atos desse *Conselho*, que recebeu o apoio do Parlamento e a sanção do rei, foi a proposição, em 1679, do *Act of Habeas Corpus*. De acordo com esse instituto, nenhuma pessoa poderia ser mantida na prisão sem que antes “fosse levada à presença de um tribunal”, a fim de possibilitar a defesa do acusado.⁴⁶

A *Carta Magna*, assinada em 1215, já consagrava a inviolabilidade dos direitos individuais dos barões sem o prévio julgamento de seus pares, o que, de alguma forma, já pressupunha o instituto do *Habeas Corpus*. Sua concepção ainda era empírica, seguindo, inicialmente, a ordem dos fatos para somente depois se estabelecer no campo do Direito. Em 1628, a *Petition of Rights (Petição dos Direitos)*, manifestava-se contrária à cobrança de tributos sem a aprovação prévia do Parlamento, e, da mesma forma, contra as detenções, encarceramentos e confinamentos arbitrários. No que diz respeito às garantias individuais, a *Petition of Rights* buscava consagrar alguns

⁴⁶ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 24-25. Sobre a atuação e influência na Inglaterra dos *Whigs* e dos *Tories* ver principalmente a obra de TREVELYAN, George McCaulay. *A Revolução Inglesa*. Trad. Leda Bozacian. Brasília : UnB, 1982. CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Trad. de Carlos Alberto Lamback. Brasília : UnB, 1982. p. 18-19. Sobre organização, composição e funcionamento do Conselho Privado, ver em DUVERGER, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos*. Op. cit., p. 232-233.

princípios relevantes: a) a afirmação da inviolabilidade tributária, isto é, o direito do cidadão de concordar ou não com o tributo, através do Parlamento; b) a reiteração do princípio da inviolabilidade pessoal (através da detenção ou da prisão) e o da inviolabilidade domiciliar através de ocupações que configurassem invasão de residência. Entretanto, a efetivação jurídico-política do *Habeas Corpus* ocorre a partir do *Bill of Rights*, sancionado em 1689, com a abolição dos entraves jurídicos de petição e com a garantia de inviolabilidade do Parlamento. Enfim, no seu processo de desenvolvimento, o *Habeas Corpus* mostrou-se não apenas poderoso instrumento de defesa do indivíduo contra os atos arbitrários da Coroa, mas também, em vários momentos, contra as arbitrariedades do feudalismo.⁴⁷

O controle total dos atos da monarquia inglesa pelo Legislativo alcança o seu apogeu após a Revolução de 1688, com a assinatura de um pacto entre o Parlamento e o rei. Chamado de *Bill of Rights (Declaração de Direitos)*, homologado em 1689, o pacto substituiu a “doutrina do direito divino pela da soberania nacional”. O documento estabelecia:

- a) o princípio da “impossibilidade de suspensão ou execução das leis sem o consentimento do Parlamento”;
- b) a necessidade de eleições livres para os membros do Parlamento;
- c) a liberdade de deliberação do Parlamento; e

⁴⁷ *Dicionário de Ciências Sociais*. Op. cit., p. 538-540. *Verbete Habeas Corpus*. JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 428-429.

d) de forma primorosa, as imunidades parlamentares, devidamente garantidas, que passariam a conferir a supremacia legislativa.⁴⁸

Com relação aos impostos, passaria a vigorar o princípio de que toda e qualquer receita, advinda dos *comuns* para a execução de um serviço, deveria ser empregada para custear as despesas exclusivamente daquele mesmo serviço. Obviamente, que com todas essas conquistas, o Parlamento inglês não se tornou plenamente democrático, mas, sem dúvida alguma, os seus ideais “nunca mais silenciaram por completo”. O Parlamento passaria a ser definido como o órgão “que tem e representa o poder de todo o reino, tanto a cabeça como o corpo”. O rei sozinho não mais encarna o Estado, o rei está no Parlamento. O Parlamento, e não mais o rei, passaria a ser a fonte da lei e o rei, sem o Parlamento, não mais poderia suspender as leis.⁴⁹ Pode-se concluir que o *Bill of Rights* inauguraria a monarquia constitucional e que, a partir desse documento, estavam “assentadas as bases para o constitucionalismo moderno”.⁵⁰

O processo que desencadeou a Revolução Inglesa de 1688 estava assentado em três princípios básicos: a) garantir ao povo o direito de escolher os próprios governantes; b) possibilitar o afastamento do governante por mau procedimento;

⁴⁸ ACCIOLY, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 38.

⁴⁹ PITKIN, Hanna F. O Conceito de Representação. In: MARTINS, Carlos Estevam. Op. cit. p. 10. TREVELYAN, George McCaulay. *A Revolução Inglesa*. Op. cit., p. 40. Na obra *Segundo Tratado do Governo Civil*, LOCKE busca fundamentar a nova forma de governo parlamentar estabelecida na Inglaterra pela Revolução de 1688, em oposição ao absolutismo.

⁵⁰ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit. p. 26.

c) garantir condições para o povo formar um governo para si próprio.⁵¹ Resultado da união dos *whigs* e dos *tories* contra o rei Jaime II, a Revolução na Inglaterra baseou-se, fundamentalmente, no consenso daquelas duas forças políticas que acabariam por produzir

“uma forma de governo e uma orientação do pensamento que duraria, com poucas mudanças, até a época da reforma democrática no século XIX; e mesmo então esta prática e este pensamento não foram anulados, mas sim ampliados, a fim de adaptarem-se à nova época”.⁵²

No ano de 1694 ficou estabelecido que o Parlamento sofreria renovação a cada três anos. A maioria dos *comuns* apresentou uma proposta mais definida das funções do *Conselho Privado*, prenúncio do órgão que, com o tempo, acabaria sendo denominado de *Gabinete*. No ano de 1702, Guilherme III sanciona o que seria o último pacto entre o Parlamento e o rei, o *Act of Settlement*, que passou a regular a ordem de sucessão no trono inglês, e que permanece em vigor até hoje. Após esse ato, a estrutura do governo inglês passaria a ser composta da seguinte forma:

- a) o rei e seus ministros escolhidos pela maioria parlamentar;
- b) o Parlamento seria a única fonte legislativa, com controle dos ministros através do *impeachment*;

⁵¹ PAINE, Thomas. *Senso Comum*. Trad. A. Della Nina. São Paulo : IBRASA, 1964. p. 70.

⁵² TREVELYAN, George McCaulay. *A Revolução Inglesa*. Op. cit., p. 81.

- c) as Cortes de Justiça funcionariam de forma independente da Coroa, mas sujeitas ao controle do Parlamento, já que o mais alto tribunal era a *Câmara dos Lordes*;
- d) os Juízes de Paz com funções judicantes conciliatórias e administrativas;
- e) as administrações das cidades que passariam a cuidar dos serviços urbanos, com certa autonomia.⁵³

Em 1714, ascende ao trono Jorge I, de Hanôver, antiga província da Prússia. Por não saber falar e entender a língua inglesa e sem muito interesse pelos negócios do seu novo reino, o rei entrega a direção dos negócios ao *Conselho Privado* que acabaria “ensejando a constituição do [Governo de] Gabinete”. Como Jorge I não comparecia às sessões do *Conselho Privado*, a sua presidência acabou sendo exercida por Robert Walpole, um de seus membros e principal responsável pela criação do *Gabinete*.⁵⁴

No ano de 1832, sob o governo de Guilherme IV, é promulgada uma das mais importantes reformas eleitorais da Inglaterra, a *Reform Bill*. Pela reforma, restringia-se o Poder Político dos barões e ampliava-se o da burguesia urbana, sendo que os camponeses e operários permaneciam excluídos de qualquer representação. O ato criava o *sufrágio condicionado*, que restringia o direito ao voto àqueles que desfrutassem de

⁵³ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 26.

⁵⁴ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 27.

determinada renda anual ou pagassem determinado valor em aluguel. Criava, ainda, as associações de registro de eleitores – *Registration Societies* -, a partir das quais seriam fundadas as organizações locais geradoras das futuras organizações partidárias. Foi, no entanto, com a ascensão da rainha Vitória, em 1837, que a Inglaterra tomou contanto com as principais reformas políticas e eleitorais, as quais inaugurariam no país o advento do liberalismo.⁵⁵ Além da reforma de 1867, outras duas mereceram grande destaque: a de Disraeli, em 1877, que concedeu o direito de voto aos operários ingleses, após a diminuição do valor do aluguel mínimo; e a reforma de Gladstone, em 1884, que outorgou o voto aos camponeses. Após essas reformas, o país foi dividido em distritos eleitorais, cabendo a cada distrito o direito de eleger um deputado. Entretanto, o voto não era ainda universal, em decorrência da exclusão das mulheres, dos serviçais, além de outras categorias minoritárias. Somente após a Primeira Guerra, em 1918, o direito de voto passa a ser assegurado a todos os ingleses maiores de 21 anos e a todas as mulheres com mais de 30 anos. Finalmente, no ano de 1928, a Inglaterra aprovaria a igualdade do voto entre homens e mulheres.⁵⁶

Com o passar do tempo, composto pela *Câmara dos Lordes* e pela *Câmara dos Comuns* e sob o comando de alguns grupos, o Parlamento inglês se transforma no centro de

⁵⁵ *Liberalismo* é o pensamento que engloba um conjunto de idéias e doutrinas que tem como pressuposto a liberdade do indivíduo frente ao Estado, caracterizado por uma concepção individualista, não-coletiva do mundo.

⁵⁶ PITKIN, Hanna. F. O Conceito de Representação. In: MARTINS, Carlos Estevam. Op. cit., p. 10-11. JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 23-24. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 18. ed. São Paulo : Saraiva, 1994. p. 133-134.

decisões políticas, que passaria a impor as vontades de seus membros como imprescindíveis à Coroa. Através do Parlamento, sob o lema “taxação sem representação é tirania”⁵⁷, os barões, os cavalheiros e os cidadãos com posses e rendas passam a conservar em suas mãos o controle da legislação, principalmente de impostos. Com isso, a vontade política unilateral do rei deixa de ser hegemônica. No decorrer dos anos as duas Câmaras lutam entre si pela supremacia legislativa e política, prevalecendo, inicialmente, a superioridade da *Câmara dos Lordes* para depois, a partir de 1911, em decorrência do *Act Parliament*, passar à *Câmara dos Comuns*.⁵⁸

A partir desse longo e doloroso processo político e histórico, com reflexos profundos no seu ordenamento jurídico, a Inglaterra acabou produzindo uma nova forma de governo, desconhecida na Antigüidade, que passa a chamar-se *governo representativo*, aquele em que as decisões sobre questões

⁵⁷ PITKIN, Hanna. F. O Conceito de Representação. In: MARTINS, Carlos Estevam. Op. cit., p. 11. Esse foi o lema que norteou os principais momentos de luta dos ingleses que buscavam controlar as ações unilaterais do rei, que a cada momento procurava impor-lhes novos e pesados tributos.

⁵⁸ Ver FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*. Op. cit., p. 579-582. BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo : Saraiva, 1994. p. 178-182. Verbetes: REPRESENTAÇÃO; POUND, Roscoe. *Liberdade e Garantias Constitucionais*. Op. cit., p. 05-23. DUVERGER, Maurice. *As Modernas Tecno-Democracias*. Trad. Max da Costa Santos. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1975. p. 61-73. HASKELL, Donald Keith. A Evolução da Democracia Representativa. Op. cit., p. 39. O *Act Parliament of 1911* foi baixado por Jorge V, após uma dura batalha entre Lloyd George, assistente do rei, e os *lordes*. Através desse ato o rei impôs à Câmara Alta que votasse a limitação dos seus próprios poderes. Qualquer medida financeira aprovada pelos *comuns* seria considerada lei depois de um mês, mesmo que houvesse posição em contrário dos *lordes*. Quanto às demais leis, os *lordes* conservavam o veto suspensivo, mas, após três votações favoráveis, em três sessões consecutivas da *Câmara dos Comuns*, a *Câmara dos Lordes* estaria obrigada a aprová-la. Outra inovação importante do ato foi a concessão de subsídios aos deputados. Cf. JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 29-30.

relevantes são tomadas pelos representantes eleitos e com autoridade para tomar tais deliberações, sempre levando em consideração a vontade de seus representados.

Um exame atento dos fatos históricos que formaram o pano de fundo da experiência inglesa, no desenvolvimento do instituto da *representação política*, revela a necessidade de ampliação do âmbito de atuação desse conceito. Ao ser introduzida, a *representação política* não comportava nenhuma implicação democrática, operava tão-somente como instrumento de articulação e acomodamento da forças políticas no Poder. Somente após a consolidação do Parlamento frente aos poderes do rei é que o regime político passa a atuar na direção crescente da formação de um governo representativo. É necessário ter em mente que se trata do desenvolvimento da noção de Democracia Representativa, que somente se consolidaria séculos mais tarde. As potencialidades virtuais contidas nos primeiros documentos políticos de garantia de direitos e liberdades⁵⁹ não foram realizadas nem imediatamente, nem completamente. Entretanto, é preciso aceitar as raízes parlamentares inglesas como fundadoras do que veio a configurar-se mais tarde na plenitude do sistema representativo do Estado liberal⁶⁰ e com tudo o que isso representou para a expansão e ao mesmo tempo inibição do valor político do instituto da *representação*.

⁵⁹ *Liberdade* é definida como o estado de ser livre ou de estar em liberdade, de não estar sob o controle de outrem e, *fraternidade* é definida como solidariedade enquanto sentimento vigente num grupo social. Cf. *Dicionário de Ciências Sociais*. Op. cit., p. 491 e 689. Tanto liberdade, como a fraternidade, somadas à igualdade são os corolários da Revolução Francesa de 1789.

⁶⁰ *Estado Liberal* é a organização político-jurídica típica dos Estados Constitucionais formados a partir do século XVIII e caracterizados pela adoção dos princípios oriundos do pensamento liberal.

Foi, no entanto, com o processo de independência das colônias norte-americanas e com a Revolução Francesa, no século XVIII, que a *representação* passou a receber novos incrementos políticos e clareza de princípios, passando a ser concebida como direito do cidadão, resultado de todo um conjunto de lutas que buscava introduzir a vontade dos indivíduos⁶¹ como fonte de Poder do Estado.

1.2.1.2 Estados Unidos da América

A experiência política norte-americana encontra-se profundamente vinculada à prática político-representativa. Na verdade, desde os primeiros momentos políticos de seu estabelecimento, ainda como colônia inglesa, o sistema político norte-americano já se encontrava comprometido com a noção de *representação política*.

Convém ressaltar que, no século XVII, enquanto alguns princípios que marcariam profundamente as constituições contemporâneas, como: a) a liberdade individual; b) a intervenção dos cidadãos nos negócios públicos; c) o lançamento de impostos sobre o povo por consentimento próprio, pessoal ou

⁶¹ Nos limites deste trabalho concebe-se a *vontade do Estado* ou *estatal* como o resultado final das deliberações que irão determinar as políticas públicas; *vontade do Partido* ou *partidária*, como a representação das concepções contempladas programaticamente pelo *Partido Político*; *vontade dos indivíduos* como a vontade particularizada de um sujeito individual; e indistintamente: *vontade coletiva*, *vontade geral*, *vontade orgânica* e *vontade popular* ou *do Povo* para designar a *vontade social* ou *da Sociedade*.

por intermédio de representantes; e d) a responsabilidade dos governantes, para a maioria dos europeus, eram quase desconhecidos e na Grã-Bretanha ainda passavam pelo processo de consolidação, nas colônias da Nova Inglaterra muitos deles já haviam sido reconhecidos e incorporados em seus próprios ordenamentos jurídicos.⁶²

Já na primeira colônia americana, fundada em 1607, com o nome de Jamestown (atual Richmond), na Virgínia, em 1619 constituía-se a *House of Burgess*, o que viria ser a “primeira assembléia popular de língua inglesa nas Américas”. Formada por vinte e dois membros, escolhidos pelo povo dentre os proprietários de terras da Virgínia, a assembléia tinha por função assistir o governador-geral, nomeado pelo rei, ou o proprietário da Colônia, que deveria agir conforme os princípios contidos nas *Cartas* estabelecidas pela metrópole.⁶³

De forma geral, todas as colônias inglesas, na medida em que nasciam, apresentavam extraordinária semelhança: “oferecer terreno propício ao desenvolvimento da liberdade; não a liberdade aristocrática de sua pátria, mas a liberdade burguesa e democrática, de que a história do mundo de nenhum modo apresentava ainda um modelo completo”.⁶⁴ Essa afirmação de Alexis de Tocqueville traduz bem o alcance do

⁶² TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Trad. Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte : Itatiaia, São Paulo : Edusp, 1987. p. 39. Ver também ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. Trad. Fernando D. Vieira. São Paulo : Ática, Brasília : UnB, 1988. p. 134-143.

⁶³ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 33. TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Op. cit., p. 31-32.

⁶⁴ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Op. cit., p. 31.

significado da história norte-americana para a consolidação dos regimes políticos liberais de aspiração democrática posteriores.

Para Tocqueville, uma das principais razões que impulsionariam a prosperidade das colônias inglesas em geral foi o fato de elas sempre gozarem, no seu âmbito interno, de maior liberdade e independência política, o que não era muito comum para a época. Foi, no entanto, nas colônias que formavam a Nova Inglaterra que o princípio de liberdade encontrou terreno fértil para sua completa aplicação. Um dos fatores que contribuiu de forma decisiva para isso encontra-se no sistema adotado pelo governo inglês para povoar as terras da América do Norte. Pelo sistema, certo número de imigrantes receberiam determinada quantidade de terra, o direito de se organizarem politicamente, sob a égide da Inglaterra, e a liberdade para estabelecerem às suas próprias leis e forma de governo, desde que não fossem contrárias as leis da Metrópole.⁶⁵

À medida que surgiram novas colônias (Massachusetts, Rhode Island, Plymouth, Providence, New Haven, Connecticut), muitas delas sem o auxílio e o conhecimento prévio da Metrópole, os seus habitantes, sem contestar a supremacia da Coroa inglesa, passavam a estabelecer, a seu juízo, o momento de paz e de guerra, os seus próprios regulamentos de polícia e a criar “leis para si mesmos como se só devessem fidelidade a Deus”. Como exemplo, pode ser citada a Constituição de Connecticut, de 1638, que de forma inovadora passa a determinar que o corpo eleitoral seria composto pela totalidade dos cidadãos. Com isso, o

⁶⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Op. cit., p. 36.

governador do Estado, como qualquer outro agente do Poder Executivo, deveriam ser eleitos pelo conjunto dos cidadãos. Outro exemplo foi a Assembléia Geral de Rhode Island, realizada em 1641, ao declarar “por unanimidade, que o governo do Estado consistia numa democracia e que o poder repousava no livre corpo de cidadãos”, os quais detinham “o direito exclusivo de fazer” as leis e de observar a sua execução.⁶⁶

A partir de 1764, quando o Parlamento inglês passa a impor aumento de impostos aos produtos importados da Nova Inglaterra, materializam-se as primeiras manifestações de descontentamento contra a Metrópole.⁶⁷

Em julho de 1775, após o encerramento do II Congresso da Filadélfia, irrompe a guerra pela independência. Sob o comando de Washington, o exército libertador d  início aos primeiros combates. Enquanto isso, Jefferson começa a redigir a *Declaration of Independence*, que seria aprovada no III Congresso,

⁶⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Op. cit., p. 37-39. Ver também: JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 33. POUND, Roscoe. *Liberdade e Garantias Constitucionais*. Op. cit., p. 44-63. ARENDT, Hannah. *Da Revolu o*. Op. cit., p. 133-134.

⁶⁷ Em 1764 o Parlamento britânico votou o *Sugar Act* (Lei do A u ar). Em 1765 surge a Lei do Selo (*Stamp Act*). Em 1767, através da Lei do Imposto de Importa o (*Townshend*), as colônias passam a ficar ainda mais sobrecarregadas de impostos. Em 20.11.1772 surge o primeiro projeto de *Declara o de Direitos*, como protesto contra a concessão, pela Metrópole, do monopólio da venda do chá   Cia. das  ndias Ocidentais. Em 05.09.1774, o primeiro Congresso da Filadélfia institui o Boicote Continental contra o comércio britânico. Em seguida, os colonos passam a impedir a entrada de chá nos portos americanos e, em Boston, acabam lançando ao mar um grande carregamento do produto. Em represália, o Parlamento britânico cassou a *Carta de Massachusetts*, que ficou sob o imediato controle da Coroa. No II Congresso da Filadélfia, de julho de 1775, as demais colônias solidarizam-se com Massachusetts, irrompendo, assim, a guerra civil. Ver: POUND, Roscoe. *Liberdade e Garantias Constitucionais*. Op. cit., p. 44-62. JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 33-35.

realizado em 04 de julho de 1776, e Mason inicia a redação do *Bill of Rights* e da *Constituição da Virgínia*. O *Bill of Rights* buscava estabelecer tudo “aquilo que o povo tinha o direito de reivindicar contra qualquer governo da terra, coletiva ou individualmente, e que nenhum governo justo devia recusar ou deixar sem solução”.⁶⁸

Em 02 de junho de 1776, a *Câmara da Virgínia* aprova o *Bill of Rights* e, em seguida, no dia 29 do mesmo mês e ano, o Legislativo da Virgínia aprova a sua própria Constituição. Pelo documento, o Legislativo seria exercido por duas casas separadas: uma casa de representantes e a outra de senadores, e preenchido por representantes eleitos anualmente pelo povo.⁶⁹ No dia 02 de julho de 1776, Nova Jersey promulga a sua *Carta*. Em 14 de agosto, foi a vez de Maryland. Em 18 de dezembro, a Carolina do Norte consolida o seu texto constitucional. Daí por diante, os demais Estados foram gradativamente instituindo suas próprias Cartas políticas.⁷⁰ Conforme Hanna Arendt, “o levante armado das colônias e a Declaração de Independência foram seguidos pelo aparecimento espontâneo de projetos de constituição em todas as treze colônias, como se treze relógios tivessem soado ao mesmo tempo”.⁷¹

⁶⁸ Palavras pronunciadas por Thomas Jefferson, ao defender a Declaração de Direitos como instrumento imprescindível para limitar o poder do governo e do corpo político recentemente fundado. Cf. ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. Op. cit., p. 114.

⁶⁹ JEFFERSON, Thomas. *Escritos Políticos*. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. São Paulo : IBRASA, 1964. p. 12.

⁷⁰ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 34-35. Ver também POUND, Roscoe. *Liberdade e Garantias Constitucionais*. Op. cit., p. 64,151-157.

⁷¹ ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. Op. cit., p. 113.

No IV Congresso da Filadélfia, realizado em 1778, com o objetivo de garantir ajuda mútua e assegurar a independência, os representantes das colônias subscrevem o primeiro estatuto político da União Americana do Norte, os *Articles of Confederation and Perpetual Union*. Decorridos alguns anos, profundamente marcados por violentas lutas, em 1783 as colônias insurretas da América do Norte obtêm o reconhecimento de independência pela Inglaterra, por intermédio do *Tratado de Versalhes*. Após a conquista da independência, os novos Estados, agora plenamente soberanos, aprovam a *Constitution of the United States*, em 17 de setembro de 1787, a qual passaria a vigorar a partir de 04 de março de 1789, depois de ser ratificada pelas unidades que compunham a confederação.⁷²

Muito embora inspirada, em termos teóricos, nas doutrinas de Locke e Montesquieu, em termos práticos, a *Constituição da América do Norte* demonstrou absoluta originalidade.⁷³ Tomando por base o *Instrument of Government* inglês, aprovado por Cromwell, o *lorde-protetor*, em dezembro de 1653, o princípio básico que prevaleceu na elaboração do texto

⁷² JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 35-36.

⁷³ A Carta Constitucional previa a existência de três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – que deveriam funcionar de forma independente e harmônica entre si. O equilíbrio dos poderes seria mantido pelo mecanismo de freios e contrapesos – *checks and balances*. O Legislativo com a competência de rejeitar o veto do Executivo, confirmar nomeações de secretários de Estado e de juizes da Suprema Corte, aumentar o número de juizes e limitar a jurisdição; o Executivo com a competência de vetar atos do Legislativo e nomear os membros do Judiciário; e o Judiciário com a competência de declarar inconstitucionalidade de leis e ilegalidade de atos administrativos. Estava, assim, criado o sistema presidencialista americano, em contraposição ao parlamentarismo europeu. Cf. JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 37. TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Op. cit., p. 91-133.

constitucional era o de que o “Estado deveria ser governado por meio de uma carta promulgada pelo povo

soberano”.⁷⁴ Para Hannah Arendt, a *Constituição dos Estados Unidos da América* possibilitou a consolidação do Poder da revolução. Em síntese, considerando que o seu objetivo era a liberdade, ela acabou materializando “o fundamento da liberdade”.⁷⁵

É necessário destacar a contribuição histórica norte-americana para a consolidação da forma política de *representação*. Após se organizarem como nação independente, os Estados Unidos estabelecem, na sua Constituição de 1787, que o Legislativo seria formado por duas Casas: o Senado e a Câmara dos Deputados, procurando garantir, dessa forma, a *representação política* dos cidadãos. A preocupação com a institucionalização da *representação* pode-se detectar em várias passagens da obra *O Federalista*. Madison, por exemplo, conceitua a República como “um governo que deriva todos os seus poderes, direta e indiretamente, da grande massa do povo”, e afirma mais adiante: “é ‘essencial’ para um governo assim, que ele provenha de uma grande porção da sociedade, não de uma pequena parte ou de uma classe favorecida”. Para Madison, a fonte de todo Poder do

⁷⁴ POUND, Roscoe. *Liberdade e Garantias Constitucionais*. Op. cit., p. 64. Sobre a defesa da Constituição dos Estados Unidos da América, ver também ADAMS, John. *Escritos Políticos de John Adams: seleções representativas*. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. São Paulo : IBRASA, 1964. p. 97-131.

⁷⁵ ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. Op. cit., p. 123.

governo estaria no povo, que de forma proporcional deveria estar representado no Legislativo.⁷⁶

Enfim, a Revolução na América do Norte, conforme destaca Châtelet, “constitui ao mesmo tempo um modelo e um exemplo na luta contra uma sujeição ilegítima, travada em nome da igualdade natural”, da garantia da liberdade individual e, fundamentalmente, como forma de assegurar o direito dos cidadãos de organizar as suas instituições representativas e de escolher os representantes que lhes conviessem. A Revolução na América do Norte marcaria profundamente os “atos iniciais da Revolução Francesa”, como também desempenharia “um papel capital no desencadeamento das insurreições que levarão as colônias espanholas e portuguesas da América do Sul à independência”.⁷⁷

1.2.1.3 França

Grande parte dos Estados europeus só passaram a conhecer um desenvolvimento significativo do modelo representativo de governo após a Revolução Francesa de 1789.

As forças políticas revolucionárias tinham como principal objetivo de luta estabelecer o “projeto de uma

⁷⁶ HAMILTON, Alexander *et al.* *O Federalista*. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília : UnB, 1984. p. 330-332. Ver também a Introdução da obra *O Federalista*, de Benjamin Fletcher Wright, principalmente p. 56-65.

⁷⁷ CHÂTELET, François *et al.* *História das Idéias Políticas*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 1985. p. 88.

mobilização universal contra os senhores que [oprimiam] injustamente os povos". Entretanto, paradoxalmente, autores como François Châtelet tributam à própria experiência representativa da França absolutista um relevante papel que na viabilização do processo revolucionário. Com efeito, os *Estados Gerais do Reino*, ainda que tutorados pela vontade monárquico-aristocrática, eram o palco onde se encenavam os reflexos das fortes contradições da França pré-revolucionária e estavam, inclusive, reunidos quando o levante principiou.⁷⁸

A influência iluminista na Revolução Francesa é fator da maior relevância para a compreensão do processo político que se instaurou.

A conquista da liberdade, da igualdade e, posteriormente, da fraternidade entre todos os homens, antes de se tornarem *slogans* dos revolucionários franceses já eram apontadas como o principal objetivo do iluminismo. Hobsbawm registra que com idéias emancipatórias sobre a capacidade de autodeterminação dos indivíduos, a superação do convencionalismo medieval e a divisão hierárquica dos homens, o advento iluminista levava em consideração que "o reinado da liberdade individual não poderia deixar de ter as conseqüências mais benéficas. Os mais extraordinários resultados podiam ser esperados de um exercício irrestrito do talento individual num mundo da razão".⁷⁹

⁷⁸ CHÂTELET, François et al. *História das Idéias Políticas*. Op. cit., p. 88-89.

⁷⁹ HOBBSAWM, Eric. J. *A Era das Revoluções: Europa 1789-1848*. Trad. Maria T. L. Teixeira et al. 4. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982. p. 37-38.

Existem antecedentes sócio-econômicos que merecem ser considerados quando se examinam as causas que determinaram historicamente a Revolução Francesa. Entre esses fatores determinantes se encontram a própria fragilidade financeira da monarquia francesa, ocasionada por um sistema fiscal e administrativo defasado, apesar de algumas reformas que, ao final, se revelaram infrutíferas. Por outro lado, os gastos, que passaram a exceder as rendas em pelo menos 20%, impossibilitavam qualquer economia efetiva do país. Mas o envolvimento da França na guerra pela independência das colônias norte-americanas, apesar da vitória sobre a Inglaterra, teve um alto custo e a monarquia francesa não conseguiu impedir a bancarrota final do Estado.⁸⁰

A aristocracia reagiu ao quadro crítico formado, condicionando sua ajuda financeira à extensão de seus privilégios. O governo resolve então convocar, no ano de 1787, a *Assembléia de Notáveis*, composta por membros devidamente selecionados, que acabou demonstrando-se extremamente rebelde aos interesses da Coroa. Como segunda alternativa, em julho de 1788, o governo recorre à convocação, dos *Estados Gerais*, antiga *Assembléia Feudal do Reino* que não era acionada desde 1614. Nesta última tentativa, a monarquia subestimou o *Terceiro Estado*,

⁸⁰ As reformas que foram apresentadas pelo primeiro-ministro Turgot, economista fisiocrata, visavam à exploração eficiente da terra, a liberdade de comércio e de empresa, a "administração eficiente e padronizada de um único território nacional homogêneo, a abolição de todas as restrições e desigualdades sociais que impediam o desenvolvimento dos recursos nacionais" e o estabelecimento de "uma administração e taxaçoão racionais e imparciais". Ver. HOBSBAWM, Eric. J. *A Era das Revoluções: Europa 1789-1848*. Op. cit., p. 71-76. Ver também LEFEBVRE, Georges. *A Revolução Francesa*. Trad. Ely Bloem de Melo Pati. São Paulo : IBRASA, 1966. p. 103-111.

segmento que se apresentava como representante de todos os setores sociais que não estivessem incluídos entre a nobreza e o clero, e desprezou a profunda crise sócio-econômica. Em 17 de junho de 1789, logo após a instalação dos *Estados Gerais*, começam a surgir os primeiros conflitos entre os interesses da *representação do Terceiro Estado* com os das duas ordens privilegiadas: a nobreza e o clero. Diante do impasse, o *Terceiro Estado* declara a sua legitimidade para instituir uma *Assembléia Nacional*, mesmo sem a participação dos outros dois segmentos privilegiados.⁸¹

Os princípios que fundamentariam o conceito de *representação política* no decorrer da Revolução Francesa, estão diretamente vinculados às idéias de Emmanuel Joseph Sieyès, representante do *Terceiro Estado* nos *Estados Gerais*. Com o texto *A Constituinte Burguesa – Que é o Terceiro Estado?*, editado em fevereiro de 1789, o abade Sieyès sustenta a tese da igualdade política e de direitos do *Terceiro Estado* em relação ao clero e a nobreza. O texto adquire notoriedade e exerce influência determinante no pensamento revolucionário. Aurélio Wander Bastos destaca que *A Constituinte Burguesa* “não antecede a Revolução, nem ao menos lhe sucede: sua dinâmica é a dinâmica da própria Revolução”.⁸²

⁸¹ HOBBSAWM, Eric. J. A Era das Revoluções: Europa 1789-1848. Op. cit., p. 76.

⁸² Ver no Prefácio da obra SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?* Trad. Norma Azeredo. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1986. p. 33. Ver também CHATELET, F. et al. *Dicionário das Obras Políticas*. Trad. Glória de C. Lins et al. Rio de Janeiro : Civilização Brasileiro, 1993. p. 1101-1112.

A doutrina de Sieyès baseia-se, fundamentalmente, no conceito de Nação. A Nação seria um elemento que precede qualquer rei ou Legislativo, ato normativo ou político; ela se compõe de indivíduos livres e diferentes, que se unem para realizar suas necessidades humanas e pela vontade individual de viver em conjunto. Assim, na medida em que os indivíduos se unem por sua própria vontade, eles passam a constituir um Poder maior, denominado de Soberania nacional. A Nação, portanto, seria soberana, una e indivisível. O exercício da Soberania nacional se daria através de uma Constituição que estabelecesse a organização e a estrutura do Estado, o qual passaria a garantir a liberdade e a igualdade dos cidadãos. Por sua vez, o Poder Constituinte, para ser eficaz, deveria estar assentado sobre o princípio da *representação*. Na França, excluídas as castas minoritárias e privilegiadas, compostas pelo clero e pela nobreza, a verdadeira Nação estaria situada no *Terceiro Estado*, por ser ele a parte viva do reino e por representar a ampla maioria da população.⁸³

Para Sieyès, o direito à propriedade seria natural, o privilégio é que não seria natural como por exemplo, a isenção tributária dos notáveis. Nesta linha de raciocínio, o autor acreditava em um sistema eleitoral em que o fator de participação

⁸³ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?* Op. cit., p. 65-69. CHÂTELET, François. *História das Idéias políticas*. Op. cit., p. 89-90. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1985. p. 19-24. Na organização dos *Estados Gerais* o voto era por estado, com isso, o *Terceiro Estado*, mesmo possuindo maioria numérica, acabava sempre sendo vencido nas decisões políticas. Para superar esse paradoxo, Sieyès, na terceira petição do capítulo III, propõe que os *Estados Gerais* passem a votar não por ordens, mas por cabeça.

determinante no processo estava na condição de proprietário do eleitor e não nos seus títulos nobiliários ou privilégios. A partir desse princípio, o *Terceiro Estado*, em termos quantitativos, seria mais numeroso que os representantes do clero e da nobreza. Com isso, a tese que Sieyès passa a defender é a do voto uno, o voto por cabeça. Todo indivíduo que preenchesse determinados requisitos “para ser eleitor teria o direito de se fazer representar”.⁸⁴

Para Sieyès, o indivíduo não seria detentor de qualquer parcela da Soberania, já que, indivisível, ela pertenceria a todos. Essa posição se opõe à teoria de Rousseau, que trabalhava na perspectiva de que cada indivíduo deteria uma parte da Soberania. Todavia, cumpre esclarecer que, enquanto Sieyès estava preocupado em determinar os pressupostos para uma doutrina da Soberania nacional, Rousseau buscava estabelecer os princípios para uma Soberania popular.⁸⁵ Para Rousseau, toda e qualquer ordem política para ser legítima deveria, no processo legislativo, sustentar-se pela participação livre de cada indivíduo.⁸⁶

A teoria da *representação* de Sieyès fundamenta-se no princípio da contribuição fiscal. Sua concepção é censitária, ou seja, o indivíduo que possuísse determinada renda ou pagasse determinado valor em tributos

⁸⁴ Cf. Prefácio de Aurélio Wander Bastos à obra de SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?* Op. cit., p. 43-45.

⁸⁵ Um estudo comparativo da idéia de representação entre Rousseau e Sieyès pode ser encontrado em FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. Op. cit., p. 22-23.

⁸⁶ TORRES, João Carlos Brum. *Vontade Geral e Partido Político*. In: BARBOSA FILHO, Balthazar et al. *Filosofia Política 6*. Porto Alegre : L&PM, 1989. p. 111. ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. Trad. Lourdes Santos Machado. 3. ed. São Paulo : Abril, 1983. p. 44-48.

seria elegível. Na categoria dos inelegíveis estariam todos aqueles que, “não sendo proprietários, e não possuindo rendas, apenas trabalhassem”. Obviamente, quem acabou beneficiando-se de tal situação foi especialmente a burguesia em ascensão. Conforme destaca Bastos, “se Sieyès foi suficientemente hábil para desenvolver [...] uma teoria da inelegibilidade, não foi para perceber que a ‘classe laboriosa’ não estava reduzida [...] àqueles que detinham o controle da produção e pagavam impostos”. Em sua obra, em nenhum momento Sieyès destaca “que a classe laboriosa e produtiva se constituía também daqueles que efetivamente trabalhavam”; e que, embora não pagassem impostos, acabavam, de uma forma ou de outra, gerando riquezas sociais.⁸⁷

Muito embora não estivesse nas pretensões de Sieyès transformar-se em um teórico do Estado burguês, a sua teoria acabou por convertê-lo no principal “estrategista da tomada do poder pela burguesia [...] das ‘luzes’,

⁸⁷ A análise do Professor Aurélio Wander Bastos consta em sua Introdução à obra de SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?* Op. cit. p. 46-50. As afirmações de SIEYÈS, quanto aos requisitos da *representatividade*, encontram-se em sua obra *A Constituição Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?* Op. cit., p. 80-86. Para Sieyès, as mulheres em hipótese alguma seriam elegíveis. Ele também questiona a autenticidade de representantes estrangeiros e, da mesma forma, os empregados domésticos que estejam submetidos a um amo. Ver também BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro : FGV, 1967. p. 164-166.

ilustrada, cosmopolita e conciliadora”.⁸⁸ A partir da implementação do voto censitário ficava estabelecido o limite entre os que tomavam as decisões políticas, em nome de todos os membros do país, e o Povo em geral, o qual, mesmo perfazendo um número expressivo de pessoas, não tinha nenhuma *participação política*.⁸⁹ Logo, por justificar a limitação do sufrágio, pelo voto censitário, a teoria da *representação política* de Sieyès foi o ponto de referência que fundamentou o modelo de Democracia Representativa liberal, em seus primeiros passos.

A tese do Abade Sieyès de que a Nação possuía uma autoridade anterior, àquela do rei, para estabelecer qualquer ordem jurídica, acaba prevalecendo. Como consequência, a partir dessa proposição, impõe-se a “idéia de um Poder Constituinte originário por parte da nação”,⁹⁰ a qual passa a manifestar-se através de representantes. Em agosto de 1789, a promulgação da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, pelos revolucionários franceses, leva à consequente recusa de Luís XVI em sancionar o documento, consolidando-se o processo revolucionário.

⁸⁸ Conforme afirma o Professor Aurélio Wander Bastos em sua Introdução à obra de SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?* Op. cit., p. 58-59. Nessa mesma direção segue o pensamento do Prof. Leonel Severo Rocha quando afirma que “a democracia em Sieyès não chega a ultrapassar a barreira do direito natural burguês”. Ver em ROCHA, Leonel Severo. *O Problema da Democracia em Sieyès*. In: ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia Jurídica e Democracia*. São Leopoldo : Editora UNISINOS, 1998. p. 134-142.

⁸⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. Op. cit., p. 23.

⁹⁰ Cf. Prefácio do Prof. José Ribas Vieira à obra SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?* Op. cit., p. 25-27.

Devem ser considerados dois princípios revolucionários basilares: o primeiro, que “todos os homens nascem livres e iguais em direitos”; e o segundo, que o

“Estado não encontra seu fim em si próprio; sua razão de ser reside na missão de conservar ao cidadão o gozo de seus direitos; o soberano é o conjunto dos cidadãos, a nação, que delega sua autoridade a um governo responsável; se o Estado falta a seu dever, os cidadãos resistirão à opressão”.⁹¹

De uma forma geral, os princípios básicos, adotados pela *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 26 de agosto 1789, não tiveram outro paradigma senão o *Bill of Rights*, aprovado pela *Câmara da Virgínia*, em junho de 1776. Nos dois documentos destacava-se a concepção de que todo Poder estaria na Nação, isto é, nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos poderia exercer qualquer autoridade que não emanasse diretamente da Nação. Na mesma perspectiva, logo em seguida, a *Constituição Francesa*, promulgada em 03 de setembro de 1791, no artigo 2º, prescreve que “nenhum corpo, nenhum indivíduo, pode exercer autoridade a não ser que emane expressamente da

⁹¹ LEFEBVRE, Georges. *A Revolução Francesa*. Op. cit., p. 146.

Nação.”⁹² Mais adiante, no artigo 7º da Seção III, Capítulo I, Título III, a mesma Constituição estabelece que “os representantes eleitos nos departamentos não serão representantes de um departamento particular senão da nação inteira”.⁹³

Os Direitos Humanos, instituídos pela *Declaração de Virgínia* de 1776 e pela *Declaração Francesa* de 1789, proporcionaram a consagração dos Direitos Humanos denominados de primeira geração. Foram eles que passaram a estabelecer a “demarcação entre Estado e não-Estado”, com fundamento “no contratualismo de inspiração individualista”. Esses direitos são vistos “como direitos naturais”, inerentes ao homem, por precederem o contrato social. Direitos que só “o titular do direito individual pode afirmá-lo em relação a todos os demais indivíduos, já que estes direitos têm como limite o reconhecimento do direito do outro”.⁹⁴

⁹² Muito embora, em termos de substância, a *Constituição Francesa* de 1791 estivesse profundamente marcada pela *Constituição Inglesa*, através da monarquia constitucional, hereditária, representativa e dos três poderes montesquieunianos, dos quais prevalecia o Executivo (art. 1º, da seção IV, do Capítulo II), na sua forma, a *Carta Francesa* modelou-se conforme a estrutura da *Constituição dos Estados Unidos da América do Norte*. Todavia, em 1792, com a proclamação da República, a influência norte-americana não se fez sentir com maior intensidade, já que a França acaba instituindo uma forma de governo totalmente inédita, que não era nem parlamentar nem presidencial. Ver JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 40. Ver também LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo : Companhia das Letras, 1988. p. 190-191. LEFORT, Claude. *Pensando o Político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Trad. Eliana M. Souza. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1991. p. 47-48.

⁹³ Cf. Prefácio do Prof. José Ribas Vieira à obra de SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituição Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?* Op. cit., p. 26-27.

⁹⁴ LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. Op. cit., p. 126-127.

Em outras palavras, nas suas origens, o liberalismo, com sua concepção individualista, não trabalhava com a perspectiva de os direitos individuais serem exercidos coletivamente, através de organizações políticas. A partir do reconhecimento da liberdade de associação, prevista pela Primeira Emenda da *Constituição dos Estados Unidos da América*, criam-se as condições formais para o aparecimento de organizações partidárias e de Sindicatos, que passam a tratar dos “direitos [individuais] que só podem ser exercidos se várias pessoas concordarem em utilizá-los numa mesma e convergente direção”. Foi, assim, no decorrer do século XIX, que “os direitos individuais exercidos [de forma coletiva] incorporaram-se à doutrina liberal”, a qual passa a reconhecer tal prática como “um ingrediente fundamental” para a “democracia e, conseqüentemente, um dado” de relevante importância “na interação entre governantes e governados”, por proporcionar “o controle do todo político-econômico-social pelos governados”.⁹⁵

Nesse mesmo sentido, também observa Lefebvre, após a proclamação da nova ordem política pelo movimento de 1789 na França, “a burguesia revolucionária não cessou de sustentar que a emancipação do indivíduo implicava a ruína da estrutura social”, isto, por outro lado, não impediu que, logo em seguida, os homens passassem a “se reagrupar segundo seus [próprios] interesses, suas convicções ou seus gostos”. Segundo o autor, “a burguesia absolutamente não repugnava a

⁹⁵ LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos*. Op. cit., p. 126-127. Ver também ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. Op. cit., p. 135. FARIA, José Eduardo. *Retórica Política e Ideologia Democrática: a legitimação do discurso jurídico liberal*. Rio de Janeiro : Graal, 1984. p. 80-83.

associação [política dos homens], desde que ela lhe trouxesse [algum tipo de] proveito; uma vez assegurado seu predomínio”.⁹⁶

O projeto da *representação política* de Sieyès foi definitivamente incorporado pela *Constituição Francesa* de 1791, que passa a estabelecer restrições ao sufrágio, limitando o direito ao voto somente para os *cidadãos ativos*, denominação atribuída a quem pagava impostos. Pelo artigo 7º da Constituição de 1791, ficaria estabelecido que “os representantes eleitos nos parlamentos não [deveriam ser] representantes de um departamento particular, mas de toda a nação, e nenhum mandato lhes [poderia] ser atribuído”.⁹⁷ Com isso, ficam instituídos os fundamentos do *mandato representativo*, em oposição ao *mandato imperativo*. Vale afirmar que a introdução do instituto do *mandato representativo*, nas suas origens, visava, acima de tudo, aperfeiçoar e justificar a dinâmica do sufrágio censitário.

No decorrer do processo da Revolução Francesa, apesar de prevalecer a concepção de que o voto limitado ou censitário seria o instrumento mais adequado para garantir um governo democrático, na prática ele demonstrou ser um poderoso mecanismo para a imposição de governos pessoais. Assim, a partir da *Constituição de 1791*, a França passa a conviver com um sistema político extremamente instável, ocasionado,

⁹⁶ LEFEBVRE, Georges. *A Revolução Francesa*. Op. cit., p. 485-486.

⁹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Op. cit., p. 133.

principalmente, pela fragilidade de suas instituições políticas.⁹⁸

Somente a partir da metade do século XIX é que grande parte dos Estados europeus passaram a consagrar definitivamente, em suas estruturas jurídico-políticas, o instituto da *representação política*. Ampliou-se o direito ao voto, até chegar ao sufrágio universal, no século XX. As associações corporativas passaram a ser substituídas gradativamente por *Partidos Políticos*, que por sua vez passaram a ser reconhecidos como órgãos com função tipicamente pública, já que desenvolvem uma função de intermediação entre o indivíduo e o Estado.

Diante desses fatos, as instituições representativas começam a passar por uma reformulação profunda quanto aos seus objetivos. Surgem os primeiros *Partidos* de massa.⁹⁹ Cada país procura adaptar-se a determinado modelo de sistema eleitoral: ou pela *representação* de um membro por distrito geográfico, ou pela *representação proporcional*, ou pela

⁹⁸ Por exemplo: a Constituição Francesa de 1799, com tendências para o governo pessoal ilimitado, outorgada por Napoleão. Com o afastamento de Napoleão, em 1815, houve uma tentativa de restauração da monarquia absoluta. Essa tentativa foi frustrada pela Revolução liberal de 1830, que buscava instaurar uma monarquia constitucional. A Revolução de 1848 proclama a Segunda República, que sobrevive por quatro anos. No ano de 1852, com o apoio popular Luís Bonaparte introduz o sistema monárquico. Em 1869, com a ascensão liberal, volta o regime parlamentar. Dos últimos cinco meses de 1870 aos cinco primeiros de 1871, com a queda do Império de Napoleão III, instaura-se a *Comuna de Paris*. O processo de instabilidade nas organizações políticas francesas continua com o passar dos anos. Outros detalhes podem ser encontrados em PAIM, Antonio. *Liberalismo Contemporâneo*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1995. p. 33-44.

⁹⁹ *Partidos* de massa são formas de organização política em que os próprios indivíduos buscam determinar a sua história.

representação profissional, ou outras formas específicas.¹⁰⁰

Naturalmente que essas novas modalidades de escolha dos representantes políticos ocasiona uma reação profunda de alguns setores, mais precisamente nos monarquistas reacionários. Por outro lado, as eventuais deficiências do sistema representativo passam a ser atribuídas particularmente aos sistemas eleitorais, ou aos *Partidos Políticos*, ou, eventualmente, à exclusão do direito ao voto de alguns setores da Sociedade. Com isso, passa-se a questionar os efeitos e não propriamente as verdadeiras causas da crise do modelo representativo. Ou seja, como forma de preservar o sistema representativo, tornou-se lugar-comum responsabilizar os *Partidos* ou os sistemas eleitorais pela falta de *representatividade* dos próprios representantes políticos.¹⁰¹

Será a partir de todo esse processo de transformação e conquistas que a *representação*, enquanto

¹⁰⁰ Sobre os modelos de Sistemas Eleitorais ver: TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições, estratégias*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará, 1994. SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília : Editora UnB, 1996.

¹⁰¹ Essa é uma característica marcante do modelo de *representação* liberal, que, ao introduzir o modelo de governo representativo passa a atribuir aos mecanismos de *representação*, *Partidos*, sistemas eleitorais, Sindicatos, a responsabilidade pela falta de representatividade dos representantes e não propriamente a sistema como um todo. Essa discussão será retomada mais adiante, quando for analisado o modelo de *representação* liberal. PITKIN, com grande propriedade, ressalva que em alguns momentos a própria "crítica socialista à democracia liberal tendia a questionar, não a representação como tal, mas o modo como ela era institucionalizada", isto é, como que uma "classe explorada" e dominada "poderia ter voz ativa nas eleições", acesso transparente e significativo às informações ou até mesmo ao poder. Ver PITKIN, Hanna F. *O Conceito de Representação*. Op. cit., p. 11.

instituição política, passará a receber da Ciência Política e do constitucionalismo contemporâneo uma atenção toda especial.¹⁰²

Mas, para trilhar os caminhos do desenvolvimento e da consolidação dos regimes representativos, é necessário localizar e compreender os seus antecedentes teóricos fundamentais no próprio projeto liberal de Estado, em que a função do Legislativo acaba proporcionando um modelo de *representação política* que viria a configurar-se mais tarde como o modelo de *representação liberal*.

¹⁰² LAMOUNIER, Bolivar. Representação Política: a importância de certos formalismos. In: LAMOUNIER, Bolivar *et al.* (Org.). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo : T. A. Queiroz, 1981. p. 231.

CAPÍTULO 2

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA *REPRESENTAÇÃO POLÍTICA*

2.1 OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA *REPRESENTAÇÃO POLÍTICA* NO PROJETO LIBERAL DE ESTADO

O exame atento da noção de *representação política* remete direta e necessariamente à sua razão de ser no projeto liberal de Estado. A idéia chave de que a *representação* se constitui como instrumento de organização da vontade coletiva só adquire esse sentido a partir do debate sobre o caráter do Poder Político nos limites teóricos que antecederam a formação do Estado liberal.

Faz-se necessário, para tanto, buscar em John Locke e Montesquieu, as idéias fundantes do modelo político de divisão de poderes que irá determinar a *representação política* como uma de suas implicações políticas mais imediatas. Nesse sentido, a plenitude do entendimento do fenômeno político da *representação* depende de observá-la enquanto fruto das próprias conquistas e limites teóricos do projeto liberal de Estado.

O Estado liberal nasceu da luta contra as monarquias absolutistas, e, ao mesmo tempo, da luta pelas metas e concepções dos estratos burgueses ascendentes. No projeto liberal de Estado estavam presentes, desde o início, quatro elementos básicos: a defesa da liberdade, da igualdade, da segurança e da propriedade. No entanto, o fator primordial em torno do qual gravitam os demais é a valorização e proteção da propriedade. A principal peça a ser assegurada pelo modelo político liberal é, sem sombra de dúvida, a propriedade. A idéia é a de um Estado que esteja habilitado a garantir o gozo da propriedade, daí a necessidade de segurança. O pensamento liberal não previu o exercício amplo, geral e irrestrito das liberdades civis e políticas, num projeto igualitário, mas tão-somente, a garantia das liberdades individuais para usufruir a propriedade com segurança, liberdade para ser proprietário, sem ser turbado pelo Estado.

Em seu processo de desenvolvimento, a doutrina liberal, acabou definindo-se por determinado tipo de organização política, em cujos limites a *representação política* acabou se constituindo como forma de manifestação de uma pequena parcela de indivíduos. A vontade dessa camada social - a

burguesia - de forma alguma se identifica com a vontade majoritária da Sociedade, mas, apenas com aquela dos proprietários ou possuidores de uma renda mínima, ou ainda, com a vontade dos indivíduos providos de um determinado grau de instrução. No entanto, apesar de nas suas origens a idéia de *representação* possuir características excludentes, ela acaba conquistando papel de destaque no processo de estruturação do Estado Constitucional.¹

O Estado assume o papel de uma potência assustadora para o pensamento liberal. Com efeito, o maior desafio dos teóricos liberais foi, justamente, o de elaborar um sistema sócio-político que estivesse apto a proteger e garantir a propriedade privada, em um ambiente pacífico e seguro. Entretanto, a questão que se colocava era: como harmonizar a liberdade individual com os interesses da esfera pública?²

Mas, de nada adiantaria o Estado liberal garantir a liberdade ao homem, se este mesmo homem não contribuísse, de alguma forma, para a formação da vontade estatal. Surge, então, a necessidade de se estabelecer a *representação política*. Obviamente que, de início, o modelo apresentado foi o da *representação* burguesa, censitário e excludente, com o qual a burguesia passa "ilusoriamente" a falar

¹ BARRETO, Vicente *et al.* Voto e Representação. In: *Curso de Ciência Política*. 2. ed. Brasília : UnB, 1984. p. 33. LEITÃO, Cláudia Sousa. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros*. Fortaleza : Gráfica Tipoprogresso, 1989. p. 55-56.

² BARRETO, Vicente. Voto e Representação. Op. cit., p. 34.

em nome de toda a Sociedade e a estabelecer as normas válidas para todos os indivíduos.³

O pensamento liberal tem em John Locke seu primeiro grande interlocutor. Todavia, para melhor entendê-lo, é necessário retomar Thomas Hobbes - o *teórico do absolutismo* - e suas posturas sobre o Poder soberano. Entretanto, faz-se necessário lembrar que, em Hobbes, o tema da *representação política* já está presente, o que poderá ser constatado mais adiante no item que contempla a concepção de *representação* vinculada à idéia de autoridade. Mas, por ora, o que se pretende enfatizar é a importância da construção de um Poder Legislativo como foco gerador do instituto da *representação política* a partir de sua experiência liberal.

Para Hobbes, então, a formação da vontade estatal reside na união de todos os homens, formando uma só pessoa. Para viabilizar esse ente que passa a personificar a todos é necessária a celebração de um pacto de forma que

“cada homem dissesse a cada homem: cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, a multidão assim unida numa só pessoa se chama *Estado*, em latim *civitas*”.⁴

³ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. Rio de Janeiro : Forense, 1980. p. 8.

⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro et al. 3. ed. São Paulo : Abril, 1983. p. 105-106.

Hobbes passa, então, a denominar essa entidade de *Leviatã*. O grande desafio do Estado seria o de garantir a paz e a defesa para todos os indivíduos. A um homem ou a uma assembléia de homens seria conferida a autoridade para "usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum". O portador dessa autoridade denomina-se soberano, sendo os demais, seus súditos.⁵ Conforme destaca Lima Jr., muito embora o estabelecimento do Poder hobbesiano tome por "base todas as vontades individuais, a soberania reside no homem, ou assembléia, que governa, o que é, de fato, uma criação diferente das vontades individuais: a assembléia é una e indivisível e possui poderes praticamente ilimitados". Caberia, no entanto, a John Locke inaugurar a tradição liberal através da introdução de alguns novos elementos, como: "a idéia de liberdade e de igualdade entre os homens e a noção de interdependência, com ênfase na decisão de uma maioria".⁶ Mas Locke é importante, sobretudo, por reforçar a relevância do Poder Legislativo enquanto Parlamento. Esta última instância política seria, com efeito, o ponto de inflexão diante do qual a *representação política* sempre será colocada a partir de então.

Para compreender o pensamento de Locke é necessário admitir que o autor parte do pressuposto de que os homens são por natureza, "livres, iguais e independentes, ninguém pode ser expulso de sua propriedade e submetido ao

⁵ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Op. cit., p. 105-106.

⁶ LIMA Jr., Olavo Brasil. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Op. cit., p. 38-39.

poder político de outrem sem dar consentimento". No entanto, "quando qualquer número de homens consentiu [...] em constituir uma comunidade ou governo, ficam, de fato, a ela incorporados e formam um corpo político no qual a maioria tem o direito de agir e resolver por todos". Havendo o consentimento em formar um corpo político sob o comando de um governo, cada homem passa a assumir "a obrigação para com todos os membros dessa sociedade em submeter-se" às resoluções determinadas pela "maioria"⁷. Para Locke, a maioria não seria simplesmente a somatória de indivíduos da comunidade, mas, tão-somente, os homens livres, proprietários ou herdeiros, que consentiram em constituir uma Sociedade política e admitiram o governo. Os trabalhadores que não fossem proprietários de terras, mesmo sendo necessários à comunidade, não eram considerados membros da Sociedade política.

Seguindo a tradição do pensamento de sua época, Locke reconhece a anterioridade do Estado de natureza em relação à existência da organização social. A natureza criou os homens livres, iguais e independentes. Para conservar a vida, a liberdade e a propriedade, dos constantes perigos decorrentes do Estado de natureza, o homem busca a união com outros homens e se submete a um governo. Quanto mais o governo representar os consentimentos individuais, mais representativo ele será. Desta forma, a organização política seria constituída para preservar a

⁷ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Trad. Anoar Aiex et al. 3. ed. São Paulo : Abril, 1983. p. 71 e 80. LIMA Jr., Olavo Brasil. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Op. cit., p. 38-39.

propriedade e assegurar a “felicidade individual, que seria definida pela razão”.⁸

Com a celebração do *pacto* que institui a organização política, em momento algum o indivíduo renuncia aos seus direitos naturais. Muito pelo contrário, a formação da organização política visa apenas a preservação dos direitos naturais, como: a liberdade individual e o direito à propriedade dos bens. O Estado não institui a propriedade, ele simplesmente deve protegê-la e garanti-la. Enquanto que para Hobbes o Estado de natureza representa um Estado de guerra de todos contra todos, sendo que a organização política acaba impondo-se como uma necessidade de sobrevivência para os homens, em outro sentido, para Locke, a organização política visa somente neutralizar as inconveniências decorrentes do Estado de natureza e estabelecer um árbitro em comum que possa “punir os transgressores da lei natural que tornam insegura a liberdade natural e prejudicam a conservação e a exploração da propriedade”.⁹

Considerando que o principal “objetivo da entrada do homem em sociedade” está “na fruição da propriedade em paz e segurança”, o elemento integrador do indivíduo à Sociedade passaria a ser a ordem legal. A própria Sociedade deve estabelecer os limites à ação do governo, como forma de evitar que

⁸ BARRETO, Vicente. *Voto e Representação*. Op. cit., p. 34. LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Op. cit., p. 82.

⁹ VIEIRA, Luiz Vicente. *A Democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais*. Porto Alegre : EDIPUCRS, 1997. p. 353-356. LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Op. cit., p. 82-90. HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Op. cit., p. 107-113. MASTERS, Roger D. Hobbes e Locke. In: FITZGERALD, Ross (Org.). *Pensadores Políticos Comparados*. Trad. Antônio Patriota. Brasília : UnB, 1983. p. 111-118.

a vontade do governante não se torne pessoal. No projeto de Locke, o Poder Legislativo aparece não só como o Poder supremo da Sociedade, mas, fundamentalmente, como um Poder “sagrado e inalterável nas mãos em quem a sociedade uma vez o colocou”.¹⁰

A função do Poder Legislativo seria a de preservar os direitos naturais, jamais a “de destruir, escravizar ou propositadamente empobrecer os súditos”.¹¹ Para Locke, mesmo o Legislativo sendo um Poder supremo, “ao qual tudo mais deve ficar subordinado”, ele não passa de um “poder fiduciário destinado a entrar em ação para certos fins”. O Poder maior reside na Sociedade, que pode “afastar ou alterar o legislativo quando é levada a verificar que” suas ações são contrárias ao “encargo que lhe foi confiado”.¹² Logo, a relação que se estabelece entre o Poder Legislativo e a Sociedade é uma relação de confiança, uma delegação de poderes de alguém para outra pessoa ou grupo de pessoas, cabendo ao depositário da confiança agir conforme o esperado, sob pena de revogação do *mandato*. No contexto da *representação*, sem dúvida alguma, Locke está se referindo aos princípios que fundamentam, como se verá adiante, a teoria do *mandato imperativo*, enquanto *representação* vinculada à idéia de autoridade.

¹⁰ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Op. cit., p. 86. Ver também LIMA Jr., Olavo Brasil. *Democracia e Instituições Políticas: no Brasil dos Anos 80*. São Paulo : Loyola, 1993. p. 14-15. CARVALHO, Nelson Rojas de. *Representação Política, Sistemas Eleitorais e Partidários: Doutrina e Prática*. In: LIMA Jr., Olavo Brasil (Org.). *Sistema Eleitoral Brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro : IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991. p. 39-40.

¹¹ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Op. cit., p. 88.

¹² LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Op. cit., p. 93-94.

A partir de Locke, a temática da separação dos poderes passa a ser colocada como ponto central das discussões relacionadas com o Poder Político. Enquanto em Hobbes o Poder é visto como indivisível e absoluto, na concepção de Locke surge o primeiro indicativo da idéia de divisão de poderes, cabendo, contudo, o exercício do Poder supremo ao Legislativo, cuja função seria a de governar o Povo através de leis impessoais e gerais. Todavia, a tarefa de sistematizar e desenvolver de forma conclusiva a teoria da separação dos poderes só foi realizada mais tarde por Montesquieu, cuja influência foi determinante no desenvolvimento das organizações políticas contemporâneas.

No pensamento de Locke, a idéia de separação dos poderes é ainda incipiente. O que caracteriza sua perspectiva diante dessa problemática é a hierarquização que promove entre os poderes do Estado, cabendo ao Legislativo, como visto, desempenhar o papel de Poder supremo, superior aos demais. A inovação essencial que Montesquieu promove em relação a Locke está justamente na superação dessa noção de hierarquia entre os poderes desenvolvida pelo segundo autor.

Com efeito, no modelo de Montesquieu é apresentada a concepção de um sistema de controle entre os poderes, como forma justamente de assegurar o equilíbrio entre eles. Cada um dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – funciona separado, mas contido pelos demais poderes. Nas palavras de Montesquieu, “para que não [haja abuso de]

poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder refreie o poder".¹³

O *governo moderado* é aquele que, no entendimento de Montesquieu, consegue, justamente, garantir a separação dos poderes e, por isso, a partir dos regimes políticos que elenca, é o que se apresenta como a alternativa institucional mais bem qualificada para a guarda da *liberdade política*.¹⁴ Mas, para que se possa alcançar uma compreensão ampliada do caráter desse *governo moderado*, é preciso levar em consideração pelo menos um recurso metodológico próprio ao trabalho do pensador francês.

Pode-se entender que da mesma forma que Montesquieu lança mão da diferenciação entre as leis naturais e as leis humanas, ele também se utiliza desse mesmo expediente metodológico para promover a distinção de três modalidades de governo, a partir das quais vai apontar a idéia de um *governo moderado*. Esse processo metodológico de diferenciação parte da adoção de dois aspectos fundamentais: *natureza* e *princípio*.

É importante lembrar que, para Montesquieu, assim como o mundo espiritual e a natureza, a humanidade também possui suas leis particulares, de modo que seu esforço pessoal está em buscar o sentido do *espírito das leis*, isto é, em analisar as variáveis que fazem e desfazem as leis humanas. No prefácio de sua obra *Do Espírito das Leis*, o autor apresenta os seus pressupostos, tomando por base as seguintes

¹³ MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Trad. Gabriela de Andrada Dias Barbosa. Rio de Janeiro : EDIOURO, p. 133.

observações: "examinei primeiramente os homens, e acreditei que, nessa infinita diversidade de leis e de costumes, eles não eram unicamente conduzidos por suas próprias fantasias", então, "apresentei os princípios, e vi casos particulares a estes se enquadrarem de per si; histórias de todas as nações não representarem senão suas conseqüências, e cada lei particular achar-se ligada a uma outra lei, ou depender de uma outra lei mais geral".¹⁵ Ou seja, "todas as leis, as leis humanas são relações necessárias que derivam da [própria] natureza das coisas", o que equivale a dizer que as leis humanas, por possuírem uma estrutura e uma lógica própria, não são derivadas ou deduzidas das leis divinas, mas, sim, da razão humana, inferida por indução a partir do trabalho de observação da realidade social.¹⁶

Seguindo o mesmo raciocínio, Montesquieu leva em consideração dois aspectos - *natureza* e *princípio*, para efetuar a distinção tipológica das três modalidades de governo: a República, a Monarquia e o Despotismo. A natureza do governo seria a "estrutura particular que define o modo de detenção e de exercício do poder", são as condições objetivas que determinam o que ele, efetivamente, é. A *natureza* de cada governo seria determinada pelo número de pessoas que detêm a Soberania e da forma como o Poder é exercido. O *princípio* do governo seria o conjunto de sentimentos que devem animar os homens para que o governo funcione de forma harmoniosa. Assim,

¹⁴ CHÂTELET, François *et al.* *História das Idéias Políticas*. Op. cit., p. 61.

¹⁵ MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Op. cit., p. 35.

¹⁶ CHÂTELET, François *et al.* *História das Idéias Políticas*. Op. cit., p. 62-63. Ver também ARON, Raymond. *As Etapas do Pensamento Sociológico*. Trad. Sérgio Bath. São Paulo : Martins Fontes, 1987. p. 21-57.

na República, o Poder é controlado pelo povo (sua *natureza*) que impõe a vontade de todos (seu *princípio*). Na Monarquia, o Poder é exercido por uma única pessoa (sua *natureza*) que impõe a sua própria vontade (seu *princípio*). O Despotismo caracteriza-se igualmente pelo governo de um só (sua *natureza*); os indivíduos tornam-se iguais, já que todos são transformados em escravos; devido a isso, o governo despótico deve ser visto com temor (seu *princípio*).¹⁷

Conforme Montesquieu, os três sentimentos políticos básicos que asseguram a manutenção de cada tipo de governo seriam: a *virtude* no regime republicano, a *honra* no regime monárquico e o *medo* no regime despótico. A *virtude* entendida como o respeito às leis e a dedicação do indivíduo à coletividade. A *honra* seria o “o respeito de cada um pelo que ele deve” em relação a “sua posição na sociedade”. O *medo* seria o sentimento que leva o súdito a obedecer, diante de um perigo real ou imaginário.¹⁸

Nesse momento de seu percurso teórico, tomando por base essas constatações, Montesquieu passa a propagar a necessidade da adoção de um tipo de *governo moderado*, sob o qual “a separação dos poderes torna-se a garantia indispensável da liberdade política”. No entanto, essa *liberdade política* não deve ser confundida com a liberdade dos

¹⁷ MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Op. cit., p. 45-58. CHÂTELET, François et al. *História das Idéias Políticas*. Op. cit., p. 63-65. ARON, Raymond. *As Etapas do Pensamento Sociológico*. Op. cit., p. 25-26.

¹⁸ ARON, Raymond. *As Etapas do Pensamento Sociológico*. Op. cit., p. 26. MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Op. cit., p. 52-55;

indivíduos, pois aquela está, indissoluvelmente, ligada à lei.¹⁹ Segundo Montesquieu, “a liberdade é o direito de se fazer aquilo que as leis permitem”, caso um indivíduo “pudesse fazer aquilo que as leis proíbem, ele já não mais teria liberdade, porque os outros teriam também esse mesmo poder”.²⁰

Enfim, para Montesquieu, a *liberdade política* pode ser encontrada apenas em um governo em que o Poder seja moderado, porque assim ele teria um Poder limitado. O Poder sendo refreado pelo Poder, evita naturalmente o abuso do Poder. Além do que “um governo moderado [poderia], sempre que [quisesse], e sem perigo, afrouxar suas molas: ele manter-se-ia em virtude de suas leis e mediante sua própria força”.²¹

Montesquieu encontraria na Inglaterra o modelo de governo que tem como objeto próprio a *liberdade política* e a idéia da *representação política*. Para ele, a existência dessas duas características seria a demonstração concreta de que na Inglaterra já havia separação de poderes. Montesquieu desenvolveu sua tese da separação e controle dos poderes para além da experiência inglesa, estabelecendo três modalidades distintas de Poder, denominadas de potências: a Potência Legislativa, a Potência Executiva e a Potência de Julgar. Para o autor “tudo pereceria, se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, o dos nobres, ou o do povo, exercesse estes três

¹⁹ CHÂTELET, François *et al.* *História das Idéias Políticas*. Op. cit., p. 65.

²⁰ MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Op. cit., p. 132.

²¹ MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Op. cit., p. 56 e 132.

poderes: o de criar as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as questões dos particulares”.²²

À Potência Legislativa seria confiada um corpo de representantes do Povo²³, que teria muito mais conhecimento e habilidade para discutir questões gerais, já que o Povo por si só não estaria apto para tal empreendimento. No ato de representar os representantes tomariam por base os interesses gerais do Povo, não havendo necessidade de autorização particularizada para cada questão a ser decidida. Montesquieu estava preocupado em estabelecer uma *representação* vinculada aos interesses gerais do Povo, por isso, em hipótese alguma ela poderia ser particularizada ou corporativa. A palavra do representante deveria ser “a expressão da voz da nação”. Desta forma, a nobreza não estaria em condições de representar todo o Povo por possuir interesses particulares a preservar. No entanto, respeitando o princípio da proporcionalidade, a nobreza também deveria participar na composição do corpo legislativo. Assim, o Povo em geral e a nobreza estariam unidos entre si pela faculdade recíproca de um impedir que o outro viesse a impor o seu domínio. Para Montesquieu, todos os cidadãos teriam o direito de escolher pelo voto os representantes, “exceto aqueles que se encontrem em tal estado de baixa que os faça considerar como não tendo vontade própria”.²⁴

²² MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Op. cit., p. 133.

²³ Para Montesquieu, a categoria *Povo* seria a população de um Estado, excetuados os estrangeiros nele residentes. A *Nação* para o autor seria toda a população possuidora de identidade política, ou, ainda, individualidade política. Cf. MONTESQUIEU, Baron. *O Espírito das leis*. Trad. Pedro Vieira Mota. São Paulo : Saraiva, 1987. p. 50.

²⁴ MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Op. cit., p. 134-137.

Mas, é importante salientar que Montesquieu em momento algum de sua obra define quais seriam os critérios que seriam utilizados para verificar se o indivíduo teria ou não vontade própria. Sobre o mecanismo representativo, Montesquieu, diferentemente de Locke, trabalha com a concepção do *Mandato representativo* ou *virtual*. Isto é, escolhidos pelo voto, os representantes do povo e os nobres teriam a função de negociar e de defender os interesses de seus representados na esfera do Legislativo. No ato de representar, o representante levaria em consideração as instruções gerais dos representados, não havendo necessidade de consultá-los sobre cada questão em particular. Enfim, a tarefa do Legislativo seria fazer as leis por algum tempo ou para sempre, corrigi-las ou ab-rogá-las.

A função da Potência Executora, confiada ao monarca, seria vincular a Potência Legislativa e, ao mesmo tempo, também estar vinculada a ela, “na medida em que a constituição lhe dá os meios, se não de estatuir, pelo menos de também impedir”.²⁵ Ao Executivo compete exercer a administração geral do Estado, sendo-lhe atribuída, portanto, a função de executor das leis em geral.

Por outro lado, o poder de Julgar, “tão terrível entre os homens, não se achando ligado nem a um certo estado, nem a uma certa profissão, tornar-se-á, por assim dizer, invisível e nula. Ninguém mais terá, continuamente, juizes diante dos olhos”. Com isso, “temer-se-á a magistratura, e não [mais] os

²⁵ CHÂTELET, François et al. *História das Idéias Políticas*. Op. cit., p. 66. MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Op. cit., p. 133-140.

magistrados”.²⁶ O Judiciário seria um Poder neutro, cabendo-lhe punir os crimes e julgar as demandas dos particulares.

Partindo dos pressupostos acima, a ação das potências (poderes) seria distribuída pela moderação, pela colaboração recíproca e dinâmica, jamais pela atuação individual e impotente. Na opinião de Montesquieu, “as três potências deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como em virtude do movimento necessário das coisas, elas são obrigadas a seguir, serão também forçadas a seguir de comum acordo”.²⁷

Enquanto para Locke a Soberania encontra-se efetivamente subordinada ao Povo, já que é ele que detém o poder de constituir o Legislativo como Poder supremo, para Montesquieu, em decorrência da divisão dos poderes, a Soberania ficaria compartilhada entre os três poderes, cabendo a cada um deles exercer o controle sobre o outro. Ao mesmo tempo, todas as deliberações deveriam ser tomadas a partir de uma negociação coletiva dos poderes que compõem o sistema. Será, portanto, “o compromisso recíproco entre os componentes [do] sistema, ele próprio, o soberano da decisão”, pois essa decisão passaria a “ser o resultado do que é desejado pelos poderes nela envolvidos”.²⁸

O sistema projetado por Montesquieu baseia-se fundamentalmente na *representação* e na *separação* dos poderes. A governabilidade estaria garantida na medida em que

²⁶ MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Op. cit., p. 134.

²⁷ MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Op. cit., p. 138.

²⁸ VIEIRA, Luiz Vicente. *A Democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais*. Op. cit., p. 42.

nenhum poder estivesse em condições de sobrepor-se ao outro. Assim, toda e qualquer deliberação deveria resultar de um processo inteiro de acordos e negociações políticas. Garantidas essas condições, haveria a possibilidade de “administrar as contradições entre particulares das diversas camadas” sociais.²⁹

O estudo do modelo de *representação* tipicamente agregado ao Estado liberal leva à conclusão de que sua gênese teórica encontra-se no núcleo do pensamento concernente ao papel do Legislativo de Locke e de Montesquieu. A partir dessas considerações, pode-se, com mais segurança, partir para o exame da natureza teórica da *representação política*, e dos tipos de relações que podem ser estabelecidas entre representantes e representados nos limites da Teoria dos Mandatos, tal como se vê a seguir.

2.2 A NATUREZA TEÓRICA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Levando em consideração a função representativa e o papel dos representantes, podem ser identificadas três formas distintas para tratar teoricamente a questão da *representação política*: 1) a que associa o significado da *representação* à idéia de autoridade ou delegação; 2) a que trata a questão da *representação política* a partir da própria

²⁹ VIEIRA, Luiz Vicente. *A Democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais*. Op. cit., p. 43. MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Op. cit., p. 136-137.

atividade de representar como relação de confiança; e 3) a que estabelece o significado da *representação* como reflexo de alguma coisa ou de alguém.³⁰

2.2.1 Hobbes e Rousseau: a *representação* vinculada à idéia de *autoridade*

Para o modelo de *representação política* vinculada à idéia de *autoridade*, o ato de representar está ligado ao poder de agir em lugar de outrem. A *autoridade* surge com a concessão de direitos de alguém, para que outra pessoa possa agir em seu nome. Nesse modelo, em tese, os representados respaldam as ações dos seus representantes pelo processo eleitoral.³¹ A função do representante é funcionar como transmissor da vontade de seus representados. As posições assumidas pelos representantes que não encontrem respaldo em seus representados ficam sem qualquer efeito.

Como importante teórico na tarefa de

³⁰ BARRETO, Vicente. Voto e Representação. Op. cit., p. 24-27. KINZO, Maria D'Alva Gil. *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*. São Paulo : Símbolo, 1980. p. 21. Ver também: KINZO, Maria D'Alva Gil. O que é sistema representativo. In: *Curso de Formação Política*, São Paulo, IBEAC/USP, n. 1, 1988, p. 34-42. LEITÃO, Cláudia Souza. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros: os dilemas da representação política no Estado intervencionista*. Op. cit., p. 24-29. COTTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Op. cit., p. 1102-1104. COTTA, Maurizio. *Parlamentos y Representación*. PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Manual de Ciência Política*. Madrid : Alianza Editorial, 1988. p. 266-271. RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*. Trad. Pablo Lucas Verdu. Madrid : Tecnos, 1987. p. 286-288.

³¹ KINZO, Maria D'Alva. O que é sistema representativo. Op. cit., p. 34

justificação da dominação pelo absolutismo monárquico, Thomas Hobbes foi um dos primeiros pensadores a vincular a concepção da *representação* ao conceito de *autoridade*. Segundo Hobbes, “por autoridade se entende sempre o direito de praticar qualquer ação, e feito por autoridade, significa sempre por comissão ou licença daquele a quem pertence o direito”.³² Para chegar a essa definição, inicialmente Hobbes estabeleceu a distinção entre *peçoas naturais* e *peçoas artificiais*. O autor define como *peçoas* todo “aquele cujas palavras ou ações são consideradas, quer como suas próprias, quer como representando as palavras ou ações de outro homem”. Assim, denomina-se *peçoas naturais* o indivíduo que age ou fala por si mesmo e *peçoas fictícias* ou *artificiais*, o indivíduo que é representado em suas palavras e ações por outrem. A partir desses conceitos, Hobbes acabou, de forma original, fixando a distinção entre *representantes* e *representados*. Assim, transmitir o Direito Natural ilimitado ao soberano significa reconhecer toda e qualquer ação praticada por ele. O indivíduo é o autor de todos os atos que são praticados pelo seu soberano; o soberano constitui-se no representante de cada indivíduo. Desta forma, a unidade de todo o corpo político está consubstanciada na figura do *soberano*, que, sob este aspecto, é a própria identidade última do corpo artificial.³³

Nesse ponto, Hanna Pitkin oferece um precioso esclarecimento: a concepção hobbesiana que faz do

³² HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Op. cit. p. 96. LEITÃO, Cláudia Sousa. Op. cit., p. 26.

³³ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Op. cit., p. 96. LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Op. cit., p. 37. CHATELET, F. et al. *Dicionário das Obras Políticas*. Op. cit., p. 496-497.

soberano um representante de seus súditos não implica absolutamente afirmar que o primeiro não lhes deva satisfação e possa fazer o que bem entender, mas apenas, que a autorização dada pelos representados para que o soberano assuma sua posição de representante não comporta reclamações de seus súditos no caso de conduta divergente da vontade destes últimos.³⁴

Para Hobbes, “personificar é representar, seja a si mesmo ou a outro; e daquele que representa o outro diz-se que é portador de sua pessoa, ou age em seu nome”. Assim, quem representa acaba recebendo múltiplas designações, sempre de acordo com as necessidades e o momento, com por exemplo: “representante, mandatário, lugar-tenente, vigário, advogado, deputado, procurador, ator, e outras semelhantes”.³⁵

Na definição hobbesiana de *representação*, o princípio da autorização e da delegação de poderes “são os elementos essenciais que vinculam o indivíduo ao Poder constituído, via pacto original”. A perspectiva contratualista do autor contribui para a construção de um modelo mediante o qual, pelo *pacto*, a multidão se transforma em corpo único, passando a ser governada por um *representante* que encarna toda a *autoridade*. Havendo mais de um *representante*, deve prevalecer a vontade da maioria dentre eles. Para Hobbes, “uma multidão de homens é transformada em *uma* pessoa quando é representada por um só homem ou pessoa, de maneira que tal seja feito com o

³⁴ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 34-36.

³⁵ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Op. cit., p. 96.

consentimento de cada um dos que constituem essa multidão.” Segundo o autor, é “a *unidade* do representante, e não a *unidade* do representado, que faz [com] que a pessoa seja *una*.”³⁶ Em resumo, “o pacto social institui a autoridade; parte dele é a representação que, moralmente, fundamentaria o exercício do poder pelo governante-representante, que age livremente”.³⁷

É importante lembrar que a teoria de Hobbes exerce importante influência na concepção da Democracia contemporânea³⁸ e do próprio liberalismo, sendo sua matriz teórica comum, por dois motivos: 1) a partir de Hobbes é que se desenvolve a “noção de soberania estabelecida sobre o consentimento de cada” indivíduo; 2) a teoria hobbesiana é que vai estabelecer “a noção da lei como artifício exterior aos indivíduos”, o que possibilitará a edificação da doutrina liberal.³⁹

Seria, no entanto, com as críticas de Jean-Jacques Rousseau ao sistema representativo que o modelo de *representação política* com fundamento na idéia de *autoridade*

³⁶ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Op. cit., p. 98.

³⁷ LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democrática: o segredo da legitimidade*. Op. cit. p. 37. HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Op. cit., p. 98. Ver também HOBBS, Thomas. *Do Cidadão*. Trad. Renato Janine Ribeiro. São Paulo : Martins Fontes, 1992. Capítulo V – Das Causas e da Origem Primeira do Governo Civil, p.103-111 e o Capítulo VI – Do Direito de Quem Detém o Poder Supremo na Cidade, seja um Conselho seja um Único Homem, p. 113-136. As teorias formuladas por HOBBS nestas duas obras devem ser analisadas a partir do contexto político da época, marcado pelo conflito entre o poder real e o poder do Parlamento inglês do século XVII. No embate, HOBBS opta pelo fortalecimento extremado da autoridade do executivo. h

³⁸ *Democracia* é o regime político que estabelece a igualdade perante a lei, resguarda os direitos individuais e sociais e assegura o Poder soberano à Nação. As *Democracias contemporâneas* garantem a livre participação da Sociedade de forma individual ou coletiva nas decisões políticas.

³⁹ CHATELET, F. et al. *Dicionário das Obras Políticas*. Op. cit., p. 499.

consolidaria os seus princípios. Para Rousseau, a vontade popular no sistema representativo, que ele denominou de *vontade geral*, não encontrou seu verdadeiro sentido. No entender do autor, “a soberania não pode ser representada pela mesma razão pela qual não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo”. A *vontade geral* é soberana e, sendo soberana, ela é inalienável, indivisível, infalível e absoluta. Com relação aos deputados do Povo, o autor afirma que eles “não são nem podem ser seus representantes, eles são unicamente seus comissários; nada podem decidir em definitivo”. Toda e qualquer lei deve ser ratificada pelo Povo, senão será nula, ou melhor, “não é uma lei”. Para fundamentar a sua tese, Rousseau cita o sistema político inglês, em que “o povo pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada”.⁴⁰

Rousseau não aceita as associações parciais, como por exemplo os *Partidos* e *facções*, por entender que elas perturbariam a comunicação livre entre os indivíduos no processo de determinação da *vontade geral*. Partindo desse raciocínio, pode-se deduzir que, na formação das associações, a opinião determinante no processo deliberativo corresponderia apenas a uma opinião particularizada,⁴¹ ou de pequeno grupo, que não necessariamente representaria uma opinião geral.

⁴⁰ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. Op. cit., p. 107-108.

⁴¹ TORRES, João Carlos Brum. *Vontade Geral e Partido Político*. *Filosofia Política*. 6. ed. Porto Alegre : L&PM, p. 113.

No texto *Considerações sobre o Governo da Polônia*, Rousseau sustenta a necessidade de se estabelecer distinção entre as funções do Executivo e do Legislativo. Considerando as dificuldades na administração do Estado moderno e o princípio de que o Poder Legislativo, pela sua própria natureza, não pode ser representado, Rousseau admite o mecanismo da *representação política* desde que respeitadas duas questões fundamentais: 1) a escolha mais freqüente dos representantes, o que possibilitaria maior alternância de pessoas; conseqüentemente, o acesso ao órgão de *representação* se tornaria mais difícil e custoso; 2) a obrigatoriedade dos representantes de cumprir fielmente a vontade de seus constituintes e de prestar contas de sua conduta no exercício da *representação*. Com a aplicação desses dois mecanismos, poderia ser evitada a corrupção da *vontade geral*, pelos legisladores, como também o órgão legislativo poderia ser impedido de transformar-se em "instrumento de escravidão". Como forma de fortalecer os seus argumentos, Rousseau sintetiza o seu pensamento da seguinte forma: "não posso deixar de admirar a negligência, a incúria, e, ousado dizer, a estupidez da nação inglesa, que, depois de conferir a seus deputados o poder supremo, não acrescentou qualquer freio para regulamentar o uso que dele possam fazer durante o tempo de sua comissão, que é de sete anos inteiros".⁴² A partir dessas observações pode-se concluir que Rousseau, estava, na prática,

⁴² ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Considerações sobre o Governo da Polônia*. Trad. Lourdes Santos Machado. Porto Alegre : Editora Globo, 1962. p. 287-288. Ver também: ANTERO, Pedro Henrique Chaves. O Pensamento Político de Rousseau. *Cadernos da UnB: Teoria Política*, Brasília, n. 4, 1979. p. 81-91. BARRETO, Vicente. Voto e Representação. In: *Curso de Ciência Política*, Brasília, 1984. p. 24-25.

propondo a institucionalização de uma forma do *mandato imperativo*, conforme será visto mais adiante, em que o representante, além de se conformar com as diretrizes dos seus representados, estaria submetido ao princípio da revogabilidade de seu *mandato*, caso não cumprisse com fidelidade a sua missão.

O projeto rousseauiano caminha de modo divergente das tendências teóricas dominantes em sua época, que buscavam consolidar “um modelo político adequado à reprodução da estrutura de sociedade emergente baseada no modo de produção capitalista”. Nesse sentido, a postura de Rousseau pode proporcionar a apresentação de uma série de críticas “ao sistema representativo [burguês]” de modo a colocar uma problemática “cada vez mais presente na política contemporânea”.⁴³

2.2.2 Burke : a *representação* como relação de confiança

Cabe a Edmund Burke a defesa do modelo de *representação* como relação de confiança ou fiduciária. As idéias de Burke sobre esse tema transparecem, sobretudo, em seu *Discurso aos Eleitores de Bristol*⁴⁴, no qual apresenta argumentos que contribuiriam, mais tarde, para a fundamentação da teoria do *mandato representativo* ou *virtual*.

⁴³ VIEIRA, Luiz Vicente. *A Democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais* Op. cit., p. 98-99.

⁴⁴ Edmund BURKE (1729-1797) nasceu em Dublin, foi Secretário do Intendente Inglês na Irlanda e, posteriormente, Deputado. O *Discurso aos Eleitores de Bristol* foi pronunciado em 03 de novembro de 1774, quando BURKE foi declarado eleito como um dos representantes de Bristol ao Parlamento.

Nesse modelo de *representação fiduciária*, no momento da escolha, o representado deposita toda a sua confiança no representante escolhido. Isto equivale a dizer que, na hora de votar, o eleitor já sabe que está transferindo ao seu representante o Poder para que ele possa decidir e legislar sobre condutas gerais. Os eleitos passam a representar não só os seus eleitores, como também, virtualmente, toda a Nação, gozando de autonomia para tomar as decisões conforme o seu livre arbítrio. Ao representante compete interpretar, única e exclusivamente, se os interesses dos representados estão ou não sendo cumpridos. Assim, inexistente obrigatoriedade de consulta sobre a vontade dos eleitores pelos representantes.⁴⁵

Sobre essa questão Burke faz uma observação que mostra a perspectiva fundamental de onde parte, sustentando que o uso da opinião é um direito comum a todos,

“a dos eleitores é uma opinião de peso e respeitável, que um representante deve sempre alegrar-se de escutar e que deve estudar sempre com a máxima atenção. Mas instruções *imperativas*, *mandatos* que o Deputado está obrigado, cega e implicitamente, a obedecer, votar e defender, ainda que sejam contrárias às convicções mais claras de seu juízo e de sua consciência, são coisas totalmente desconhecidas das leis do país e surgem de uma interpretação equivocada de toda a ordem e o temor de nossa Constituição”.⁴⁶

⁴⁵ BARRETO, Vicente. Voto e Representação. Op. cit., p. 25. COTTA, Maurizio. Op. cit., p.1102. PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 190.

⁴⁶ BURKE, Edmund. Discurso aos Eleitores de Bristol. In : PORTO, Walter Costa. *A Representação*. Brasília : Fundação Rondon, s/d. p. 20.

Para Burke, o Parlamento não poderia ser visto como “um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um de seus membros deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados”. Acima de tudo, o Parlamento deveria ser “uma assembléia deliberante de uma Nação, com um só interesse: o da totalidade”. No Parlamento, segundo Burke, os interesses locais e pessoais deveriam dar lugar “ao bem geral que resulta da razão geral do todo”, não do individual; quando se elege um deputado, não se está elegendo um representante de Bristol; elege-se, sim, um membro do Parlamento. No Parlamento, o representante deveria desempenhar uma função racional e razoável frente aos problemas do governo e da legislação que se constituem como “problemas de razão e juízo”, procurando atender ao bem comum e não ao simples interesse ou às estritas vontades locais.⁴⁷

Burke manifesta claramente a idéia de que a *representação política* deveria fundamentar-se na *representação* dos interesses gerais. Contudo, deve-se reconhecer que a consideração diversificada desses interesses gerais pressupõe a aceitação das próprias desigualdades sociais. Desta forma, os representantes devem estar capacitados a administrar as

⁴⁷ BURKE, Edmund. Discurso aos Eleitores de Bristol. Op. cit., p. 20-21. Ver também: BURKE, Edmund. Partido y Representación. In: LENK, Kurt; NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Trad. Ignacio de Otto. Barcelona : Anagrama, 1980. p. 82-3. BARRETO, Vicente. *Voto e Representação*. Op. cit., p. 25-26. COTTA, Maurizio. Op. cit., p. 1102. BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Madrid : Tecnos, 1997. p. 25-28.

demandas de uma sociedade particularizada por uma ampla gama de problemas da mais diversa ordem.⁴⁸

Os interesses da comunidade estariam traduzidos no Parlamento, por seus representantes eleitos, cabendo ao fórum parlamentar, evidentemente, trabalhar a partir das necessidades dos próprios distritos eleitorais. Assim, a *representação* não estaria restrita ao simples assentimento por parte dos representados das decisões levadas a efeito pelos representantes, já que o substrato social composto por uma elite de indivíduos mais bem capacitados para exercer a função de representantes seria o suficiente para assegurar sua legitimidade para agir.⁴⁹ Portanto, percebe-se claramente em Burke o traço fortemente elitista que caracteriza o instituto político da *representação*.

Hanna Pitkin também identifica no pensamento burkeano esse perfil elitista, quando o autor inglês assegura que embora algumas localidades e grupo de indivíduos não estejam habilitados ao voto, estão, assim mesmo, representados no Parlamento, "já que estar representado quer dizer simplesmente estar governado por uma elite".⁵⁰

Com efeito, para Burke o Parlamento deveria permanecer sob o controle da minoria possuidora, pois

⁴⁸ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 185-186. Ver também: LEITÃO, Cláudia Sousa. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros*. Op. cit., p. 32.

⁴⁹ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 185-186. Ver também: LEITÃO, Cláudia Sousa. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros*. Op. cit., p. 32-34.

⁵⁰ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 190.

somente ela poderia manter o sistema de governo existente e a ordem social e econômica em que se sustentava. Desta forma, ele se opunha à ampliação do direito ao sufrágio e do direito à representação de estratos sociais considerados inferiores.⁵¹ Para Hanna Pitkin essas posturas de Burke revelam sua “hostilidade elitista e antidemocrática diante das ampliações desnecessárias do sufrágio”.⁵²

A contribuição mais relevante de Edmund Burke talvez esteja em sua diferenciação entre *mandato virtual* e *mandato imperativo*. Para este autor, o *mandato virtual* atenderia os interesses gerais e nacionais, enquanto que o *mandato imperativo* acolheria, fundamentalmente, os interesses locais, regionais, de grupos. Essa consideração teórica de caráter distintivo entre os dois tipos de *mandato* alimenta uma das grandes polêmicas que ainda hoje permeiam o debate contemporâneo sobre a *representação política*.⁵³

Na contemporaneidade, buscando superar o antagonismo entre *mandato virtual* e *imperativo*, a teoria da *representação política* tem procurado concentrar a sua análise nos postulados de Burke que estabelecem o Parlamento como o *locus* da “coordenação e integração dos interesses sociais, econômicos e políticos”; já que, conforme Burke, é no Parlamento que se “encontram os indivíduos mais informados e [mais bem]

⁵¹ LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 18.

⁵² PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 208.

⁵³ LIMA Jr., Olavo Brasil. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Op. cit., p. 41-43. Ver também LEITÃO, Cláudia Sousa. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros*. Op. cit., p. 33. Sobre a Teoria do Mandato, ver próximo tópico.

aparelhados [para] tomarem decisões políticas responsáveis”,⁵⁴ o que também confirma a concepção elitista burkeana.

2.2.3 A *representação* como reflexo de alguém ou de alguma coisa

Enquanto os dois modelos anteriores de *representação* requerem sua contextualização em um dado momento histórico caracterizado pela predominância do ideário sócio-econômico tipicamente liberal e, portanto, individualista e regido pela economia de mercado, o modelo de *representação* como reflexo de alguém ou de alguma coisa busca analisar “precisamente a função do representante, numa Sociedade [em que] a representação de interesses sociais e econômicos [são essenciais] para o seu funcionamento.”⁵⁵

Esse modelo de *representação*, também conhecido por modelo de *representação* como espelho, parte do princípio de que “se representar é tornar presente alguma coisa que de fato não está presente, representar significa espelhar de algum modo o ausente”.⁵⁶

Entretanto, é necessário esclarecer que o protótipo da concepção de *representação* como espelho é, também, com efeito, fruto da concepção liberal de Estado. Mas, esse modelo

⁵⁴ LEITÃO, Cláudia Sousa. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros*. Op. cit., p. 34.

⁵⁵ BARRETO, Vicente. *Voto e Representação*. Op. cit., p. 26-27

⁵⁶ KINZO, Maria D'Alva. *O Que é Sistema Representativo*. Op. cit. p. 34-35.

logrou possibilitar alterações profundas nos órgãos representativos. A partir de então, a *representação política* passaria a ser encarada não mais como aquela definida por Rousseau [delegação] ou Burke [relação de confiança], mas, sim, como “reflexo de toda realidade social”.⁵⁷ Desta forma, concebendo-se a *representação* como espelho da comunidade, passa-se a tomar como critério de representatividade a correspondência de características existentes entre os representados e o corpo representativo. Equivale a dizer que o representante está representando alguém, levando em consideração, fundamentalmente, as suas semelhanças. Para este modelo de *representação*, as principais características do corpo social que devem ser espelhadas no órgão representativo, além das políticas e ideológicas, são as sócio-econômicas, as profissionais, as religiosas, as culturais, as étnicas e de outras minorias sociais. A *representação* estaria vinculada aos interesses das coletividades específicas, das pequenas comunidades existentes no interior do Estado, e não aos interesses exclusivamente individuais. A partir da caracterização desses novos sujeitos coletivos começam a nascer os *Partidos* operários, confessionais, étnicos, feministas, agrários etc.⁵⁸

Maurice Duverger ensina que, nesta modalidade, o termo *representação* não mais designa uma “relação de direito entre duas pessoas, mandante e mandatário, mas uma relação de fato entre a opinião pública”, que se expressa nas

⁵⁷ BARRETO, Vicente. Voto e Representação. Op. cit., p. 27.

⁵⁸ COTTA, Maurizio. Op. cit. p. 1102-1103. KINZO, Maria D'Alva. O que é sistema representativo. Op. cit. p. 34-35. REIS, Antonio Carlos Palhares Moreira. *Teoria dos Regimes Políticos*. Recife : Editora UFPE, 1982. p. 45.

eleições, e a conseqüente composição do órgão representativo. Pela semelhança entre a *opinião pública*⁵⁹ e a composição do órgão representativo, define-se o grau de *representação*. Desta forma, pode-se dizer que “os eleitos representam os seus eleitores, não como um mandatário representa os seus mandantes, mas como uma fotografia representa o objeto fotografado”. Ou melhor, “mais do que a uma fotografia, em que o aparelho é passivo, a eleição assemelha-se pois a um quadro, em que o pintor interpreta a realidade”. Nesse caso, a questão a ser resolvida será a de verificar “se o quadro assim imposto à representação exprime as estruturas [reais] da sociedade, se ele corresponde às linhas essenciais de clivagem da opinião” em seu próprio interior.⁶⁰

Considerando que o ato de representar significa espelhar de alguma forma algo que na prática está ausente, podem-se distinguir, neste caso, duas formas de *representação*: a simbólica e a descritiva.

Para Hanna Pitkin, a concepção de *representação simbólica* assume toda *representação* como um tipo de simbolização, “de modo que um representante político há de ser entendido em função do modelo de uma bandeira que representa a nação, ou de um emblema que representa um culto”. Como exemplo, pode-se apresentar a situação de um chefe de Estado que representa a população de seu território, assim como

⁵⁹ *Opinião Pública* é a forma de expressão da vontade social, podendo manifestar reação e contestação ou, simplesmente, concordância aos atos de governo. Cf. MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de Direito Político*. Op. cit., p. 90.

⁶⁰ DUVERGER, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos*. Op. cit., p. 63-64.

bandeiras e hinos nacionais também o fazem em um sentido mais material.⁶¹

Na perspectiva da *representação simbólica* “o ato de representar é mera questão de crença, já que se baseia numa conexão convencional e arbitrária”. Para o representante, ele simboliza o conjunto dos representados, enquanto abstração. De forma geral, todo governo ditatorial enquadra-se nesse tipo de *representação*, a qual passa a ser um simples atributo para manutenção e controle do Poder.⁶²

Conforme Hanna Pitkin, a concepção da *representação simbólica* consiste em uma relação entre representantes e representados em que os primeiros guardam uma determinada correspondência com os segundos; são, por assim dizer, o seu reflexo. Nessa compreensão existe expectativa de que o governo comporte o reflexo de todo o eleitorado. Também conforme a autora, existem três perspectivas para a aplicação desse modelo no plano político: 1) o Legislativo é um mapa ou espelho que reflete a Nação, e, por conseguinte, é sempre passivo; 2) o Legislativo é representativo se puder assemelhar-se a um pintor, uma atividade especial; 3) o Legislativo é uma cópia exata, de forma que pode substituir o Povo em sua totalidade. Em todos estes sentidos, a *representação* é uma questão ao mesmo tempo de correspondência precisa e de condição preliminar de justificação da ação do governo.⁶³

⁶¹ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 101-102. Sobre o conceito de *representação simbólica*, ver também, na mesma obra, p. 101-122.

⁶² LEITÃO, Cláudia Sousa. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros*. Op. cit., 28-29.

⁶³ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 65-66 e 90.

Por outro lado, a *representação descritiva* busca, através do processo eleitoral, garantir a interação dos interesses do corpo representativo com os dos representados. Nesse tipo de *representação*, enquadram-se os sistemas de *representação proporcional e distrital*, na medida em que cada um busca assegurar o máximo de representatividade, procurando fazer com que os diferentes “segmentos do eleitorado estejam presentes [no órgão representativo] com exatidão quase matemática”.⁶⁴

A compreensão descritiva da *representação* oferece como contribuição a noção da importância de que os representantes se pareçam com os representados, já que fala em guardar correspondência entre eles. Por outro lado, a *representação simbólica* leva em consideração o papel da crença irracional dos eleitores em seus representantes enquanto símbolos e aponta para a necessidade de prestar satisfação aos eleitores por parte dos eleitos.⁶⁵

Um dos principais precursores do modelo descritivo foi John Stuart Mill, a partir das idéias apresentadas sobretudo em seu ensaio *Considerações sobre o Governo Representativo*, publicado em 1861. Nesse trabalho, o autor estabelece os princípios iniciais do sistema de *representação proporcional*. Para Mill, a ameaça da liberdade não residia no governo, mas na maioria intolerante que via com desconfiança as minorias divergentes, e estaria disposta a usar de sua condição de

⁶⁴ KINZO, Maria D'Alva. O Que é Sistema Representativo. Op. cit. p. 35.

⁶⁵ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 121-122.

maioria para reprimi-las e regulá-las. Tal hipótese poderia levar as minorias, em algum momento, a sublevarem-se e arrancarem o Poder das mãos da maioria. Como forma de evitar essa possibilidade, o autor propõe uma reforma no modelo de *representação política*, através da ampliação do sufrágio, acompanhada de incentivo à educação pública.⁶⁶ Com isso, Stuart Mill passa a reconhecer, o que não havia sido percebido pelos teóricos liberais que o antecederam, que por detrás de um governo liberal deve sempre haver uma Sociedade liberal.⁶⁷

Stuart Mill estava preocupado em garantir a estabilidade do sistema político através da implantação de um *governo representativo*. “A significação do governo representativo consiste em que o povo inteiro, ou certa porção muito numerosa dele, exerce, por meio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder controlador extremo.”⁶⁸ Ao *governo representativo* caberia garantir a proteção dos direitos das minorias e usufruir de todas as suas habilidades excepcionais, deixando, porém, que a vontade “da maioria prevalecesse nas questões de política geral”. Para garantir a participação das minorias, o autor propõe, então, um sistema de *representação proporcional*, que funcionaria como uma espécie de voto qualificado, com pesos diferentes. O voto das pessoas cultas e com maior grau de educação deveria ter um peso maior em relação aos demais cidadãos, que para terem o direito do

⁶⁶ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo : IBRASA, 1964. p. X-XI . p. 87-89.

⁶⁷ SABINE, George H. *Historia de la Teoría Política*. Trad. Vicente Herrero. México : Fondo de Cultura Económica, 1992. p. 515-516.

⁶⁸ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Op. cit., p. 60. Ver também: BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Op. cit., p. 171.

voto deveriam submeter-se a uma prova, para demonstrar que se achavam qualificados para exercer o direito do voto de forma consciente. A qualificação do voto estaria na capacidade intelectual e na educação, jamais na cor, sexo ou propriedade. Para Mill, desta forma a Democracia estaria representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. A maioria teria sempre a maioria dos representantes, enquanto que a minoria teria sempre uma minoria de representantes, de forma a haver *representação* do conjunto de divergências e opiniões, o mais próxima possível da realidade.⁶⁹ Seguindo a tradição liberal-burguesa, na fórmula desenvolvida por Mill ficavam excluídos do corpo dos eleitores: os analfabetos, os que não pagavam impostos e os que dependessem exclusivamente do Estado para sobreviver.⁷⁰ Ou seja, na prática poderia ocorrer que as minorias de eleitores, em determinadas situações, acabassem representando a maioria numérica dos cidadãos.

De forma geral, a teoria do *governo representativo* de Stuart Mill, fundamentada na *representação proporcional*, foi de grande valia para o aperfeiçoamento do projeto liberal-burguês de *representação política*. No entanto, conforme destaca Lima Jr., “no mundo da democracia de massas [...] o sistema eleitoral será tanto mais democrático quanto maior for o

⁶⁹ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Op. cit., p. X-XI e 88-89. FLEISCHER, David Verge. John Stuart Mill. In: *Cadernos da UnB – Teoria Política 4*. Brasília : UnB, 1979. p. 99-100. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo : Brasiliense, 1988. p. 68-71. CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1987. p. 44-45. PITKIN, Hanna. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 70.

⁷⁰ LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Op. cit., p. 68, nota 15.

tratamento igualitário conferido aos eleitores, individual e coletivamente, e aos partidos". Para isso, o sistema deve proporcionar a "plenitude do ideal democrático de um homem, um voto, um valor"⁷¹, sem qualquer discriminação.

Todas essas considerações anteriores apontam a necessidade de serem examinadas as possibilidades e o alcance da relação que se estabelece entre representantes e representados, a partir dos diferentes enfoques que tratam o assunto no domínio teórico da Teoria do *Mandato*.

2.3 A RELAÇÃO REPRESENTANTE-REPRESENTADO NOS LIMITES DA TEORIA DO *MANDATO*

A relação de *representação* pressupõe duplicidade de sujeitos, ou seja, um que representa e um que é representado. Entretanto, em qualquer ato que envolva a *representação*, a maior dificuldade reside em precisar com segurança quais são as relações que existem entre o representante e o representado, levando em consideração, por exemplo, a fidelidade do representante às características peculiares do representado ou a possibilidade de que, no uso de

⁷¹ LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Op. cit., p. 69.

sua liberdade discricionária, o representante tome decisões que atribui aos representados, a partir de seus próprios critérios.⁷²

2.3.1 A relação representante-representado

Bobbio esclarece que no debate secular sobre o instituto da *representação política* uma dupla problemática ocupa a cena, dividindo as opiniões e levando a soluções divergentes entre si. A primeira trata dos “poderes do representante”, enquanto a segunda tem como ponto de partida o “conteúdo da representação”. No entendimento de Bobbio os “poderes do representante” podem se configurar ou como delegação ou como relação fiduciária. Caso seja delegado, o representante acaba sendo um “porta-voz, um legado, um embaixador”, ficando, dessa forma, o seu *mandato* restrito e passível de revogação *ad nutum*. No caso de ser o representante um fiduciário, ele possuirá maior poder de ação em relação aos seus representados, no uso do seu discernimento pessoal. Nesse caso, pode-se dizer que entre o representante e o representado inexistente qualquer vínculo mandatício. Já em relação à segunda problemática, sobre o “conteúdo da representação”, existem duas vias de interpretação: ou a relação de representação tem como objeto os “interesses gerais” do representado, ou, por outro lado, é

⁷² BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 180.

pertinente aos “interesses particulares”, como os de determinada categoria profissional.⁷³

Jellinek enfoca essa relação representante-representado tomando como referência a vontade. Assim, os órgãos representativos constituem-se em órgãos secundários, dependentes da vontade imediata dos órgãos primários que são os representados. A designação mais freqüente do órgão secundário se dá pelo processo eleitoral, pois é nas eleições que o órgão primário expressa a sua vontade.⁷⁴

Biscaretti di Ruffia alerta para a insuficiência das eleições como processo caracterizador da representatividade do órgão secundário, mas lembra que isto não diminui sua importância na efetivação da *representação* do órgão primário. Assim, ainda que o caráter representativo do órgão secundário não possa se fundar apenas na eleição, esta última é imprescindível instrumento de designação e controle da *representação*.⁷⁵

Estabelecida a relação entre representantes e representados, a principal questão que se coloca

⁷³ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Op. cit., p. 45.

⁷⁴ JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Op. cit., p. 429.

⁷⁵ RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*. Op. cit., p. 288. Conforme Luhmann, a eleição funciona como mecanismo que visa tão-somente proporcionar a “oportunidade de expressão da insatisfação sem riscos para a estrutura [política]”; mesmo que haja amplo debate dos conflitos sócio-econômicos, a eleição acaba atuando apenas como “descongestionante” da vida social, como forma de absorção de protestos e resguardo do sistema político diante de qualquer tentativa que vise grandes transformações estruturais. Ver em LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Trad. Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília : Editora UnB, 1980. p. 141-143.

é concernente ao fundamento dessa ligação. Na seara política, o termo *mandato* é usualmente empregado em menção ao alcance dos poderes políticos envolvidos nesse liame representativo. Dessa forma, torna-se necessário examinar alguns aspectos do vínculo entre mandante e mandatário, nos limites teóricos do estudo dos modelos de *mandato* que se apresentaram à experiência histórica político-representativa.

2.3.2 *Mandato político: modelos*

A partir da discussão do âmbito de atuação da atividade representativa diante das vontades, desejos, aspirações e valores dos representados, chega-se à clássica discussão entre pelo menos três diferentes modelos de *mandato*:

- a) *Mandato imperativo* ou *representação delegada* - vinculado ao eleitor;
- b) *Mandato representativo* ou *representação virtual* - livre; e, mais recentemente,
- c) *Mandato partidário* - vinculado ao *Partido*.

2.3.2.1 *Mandato imperativo*

Na atividade representativa vinculada ao *mandato imperativo*, todos os atos dos representantes estão sujeitos a aprovação prévia dos representados. O representante desempenha o limitado papel de sucedâneo imediato do representado, estabelecendo com este uma relação de estrita confiança. Paulo Bonavides esclarece que, do ponto de vista jurídico, essa relação é equivalente a um vínculo contratual, e, do ponto de vista político, a *representação política* de caráter imperativo equivale “ao reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral”.⁷⁶ A partir desse modelo mandatício, a existência da *representação* está condicionada ao seu próprio exercício enquanto vontade efetiva dos representados.

Na definição fornecida por Pinto Ferreira, esse vínculo do mandatário com os interesses de seus eleitores é expresso nos limites daquele “mandato político concedido por uma circunscrição eleitoral a um delegado, que representa a circunscrição e não o povo como nação, e que pode ser cancelado assim que os eleitores da circunscrição o desejarem”.⁷⁷

As raízes do *mandato imperativo* encontram-se no final da Idade Média, quando os mandatários assumiam essa função mediante a delegação das corporações, dos burgos ou das suas localidades de origem. Nesse período, a

⁷⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Op. cit., p. 178.

⁷⁷ FERREIRA, Pinto. *Mandato Imperativo* – I. In: FRANÇA, Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. v. 51. Op. cit. p. 223.

concepção de *mandato político* estava intimamente comprometida com a noção de *mandato* oriunda do Direito Privado, ou seja, o mandatário não detinha qualquer poder de ação sobre as decisões a serem tomadas, apenas apresentava reivindicações e cumpria as determinações aprovadas anteriormente pelos seus mandantes. Nas Assembléias europeias da Idade Média membros sem *mandato* também tinham assento, porque sua presença era decorrente de direito próprio, como o dos nobres e o do alto clero.⁷⁸ Portanto, o *mandato imperativo* é um modelo que impõe ao representante que seu comportamento político-representativo seja de determinado modo.

Nos *Estados Gerais* do período imediatamente anterior à Revolução Francesa de 1789, os membros recebiam de seus eleitores uma espécie de “caderno de queixas” dos moradores de diversas regiões, contendo as instruções precisas a serem seguidas por seus representantes eleitos. A relação estabelecida entre mandante e mandatário nesse tipo de delegação de poderes determinava a sua notória natureza privatística ligada à *representação*. Ao comparecer ao chamamento do rei para a abertura dos *Estados Gerais* cada Deputado deveria apresentar um título escrito comprovador de sua condição de mandatário, com o objetivo de verificar os poderes de seus membros.⁷⁹

⁷⁸ KINZO, Maria D'Alva. O que é Sistema Representativo. Op. cit., p. 36. FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. Mandato Imperativo – II. In: FRANÇA, Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. v. 51. Op. cit. p. 229.

⁷⁹ FERREIRA, Pinto. Mandato Imperativo – I. FRANÇA, Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. v. 51. Op. cit., p. 224-225.

O conjunto de indicativos contidos nos “cadernos de queixas” do eleitorado limitava-se às respostas das perguntas anteriormente apresentadas pelo rei ao convocar os *Estados Gerais*. Assim, os representantes deveriam seguir fielmente aquilo que havia sido estritamente pré-estabelecido por seus comitentes. No caso de novas questões surgirem no decorrer das sessões, o representante ficava impossibilitado de responder, simplesmente, por estar desprovido das instruções necessárias pelo eleitorado, caso em que a sessão era suspensa para que tal consulta fosse efetuada. O representante era, ainda, indenizado por sua circunscrição eleitoral por seus trabalhos, remuneração que poderia ser inclusive negada pela insuficiência de seu desempenho a critério de seus eleitores.⁸⁰

O *mandato imperativo* parte do pressuposto teórico de que a Soberania está pulverizada em cada indivíduo que compõe a Sociedade. Assim, cada cidadão, titular de uma parcela da Soberania, exerce o seu direito, influenciando nas eleições e escolhendo o seu representante. Na sua função de mandatário, o eleito fica totalmente vinculado aos interesses do eleitor, devendo cumprir fielmente a sua missão, sob o risco de ter o *mandato* revogado. O mesmo aporte, portanto, dos fundamentos e princípios relativos ao *mandato particular*, que é regulado pelo Direito Privado.

⁸⁰ FERREIRA, Pinto. Mandato Imperativo – I. FRANÇA, Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. v. 51. Op. cit., p. 225.

Sobre o exercício da Soberania pelos indivíduos mediante o *mandato imperativo*, Pinto Ferreira salienta que:

“os cidadãos, titulares individuais duma parte da soberania, exercem seu direito participando na eleição e designando um deputado. Por conseqüência, o deputado não pode retirar seu poder senão daqueles que o nomeiam, e como não se torna cessionário desta soberania, que permanece com os eleitores, ele é apenas seu mandatário. O deputado não é de maneira nenhuma o mandatário da nação inteira, que é tão-somente uma ficção, sendo na verdade o mandatário da circunscrição, quer dizer do grupo de eleitores que o nomearam”.⁸¹

Manoel Gonçalves Ferreira Filho resume as características do *mandato imperativo*:

“1º) em princípio, o representante devia fazer parte da comunidade que o elegia ou designava; 2º) o representante somente podia manifestar-se acerca de questões previamente submetidas à comunidade por ocasião da convocatória da assembléia; 3º) o representante estava rigorosamente adstrito às instruções recebidas da comunidade, que inclusive lhe determinava o voto; 4º) podia ele ser destituído ou substituído pelo mandante, a qualquer momento; 5º) devia prestar contas à comunidade do desempenho de

⁸¹ FERREIRA, Pinto. Mandato Imperativo – I. FRANÇA, Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. v. 51. Op. cit., p. 224.

sua tarefa, podendo ser responsabilizado até patrimonialmente se não agisse corretamente; 6º) era o representante remunerado ou indenizado de suas despesas exclusivamente por seus representados; 7º) o representante não falava senão pela comunidade que o indicara".⁸²

O *mandato imperativo* foi um modelo de *mandato político* típico das Sociedades medievais feudais ainda não nacionalmente unificadas e com precárias instâncias e práticas políticas. Com o advento dos Estados Constitucionais, esse modelo foi totalmente superado por sua antítese: o *mandato representativo*.

O modelo imperativo de *mandato* foi sendo, porém, gradativamente superado pelo modelo representativo de *mandato*. O Parlamento inglês substituiu o *mandato imperativo* pelo *representativo* de forma lenta e gradual. Desde o século XVII, os membros da *Câmara dos Comuns* deliberavam a partir do que consideravam ser de interesse geral, independentemente de qualquer vínculo com seu eleitorado. No século XVIII essa compreensão do alcance do *mandato político* já estava consolidada nos ensinamentos de Blackstone e no entendimento de Burke.⁸³ Em 1787, a Constituição dos Estados Unidos da América passou a admitir o instituto do *mandato representativo*, apesar de prever o mecanismo do *recall*. O instituto

⁸² FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. Mandato Imperativo – II. In: *Enciclopédia Saraiva do Direito*. n. 51. Op. cit., p. 228.

⁸³ FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. Mandato Imperativo – II. In: *Enciclopédia Saraiva do Direito*. n. 51. Op. cit., p. 230-231.

do *recall* possibilita a revogação do *mandato* do representante antes mesmo de expirar o prazo legal de seus poderes, desde que determinado número de eleitores tomem a iniciativa e haja um justo motivo.⁸⁴

A última convocação para os *Estados Gerais* pelo rei, em 20 de junho de 1789, já proibia o *mandato imperativo*, vedação reiterada pela Revolução, que se seguiu, no Título II, Capítulo I, Seção III, art. 7º da Constituição de 1791: “os representantes não serão os representantes de um departamento particular, mas da nação inteira e não lhes poderá dar algum mandato”.⁸⁵ Assim, a Constituição Francesa de 1791, fiel aos princípios do liberalismo burguês, foi mais longe, consignando em seu texto a proibição categórica do *mandato imperativo*. Esse procedimento acabaria sendo adotado por outras Cartas constitucionais contemporâneas.⁸⁶

⁸⁴ Ver PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. São Paulo : Giordano, 1995. p. 275-278.

⁸⁵ FERREIRA, Pinto. Mandato Imperativo – I. In: *Enciclodédia Saraiva do Direito*. n. 51. Op. cit., p. 223-224.

⁸⁶ Como exemplos da proibição do *mandato imperativo* podem ser citadas: a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, no seu artigo 38, número 1: “os deputados ao Parlamento Federal Alemão são eleitos por sufrágio universal, livre, igual e secreto. São representantes de todo o povo, independentemente de mandato imperativo e instruções e subordinados unicamente à sua consciência”; a Constituição Francesa de 1958, em seu art. 27, declara que “todo mandato imperativo é nulo”; a Constituição Italiana de 1947, em seu art. 67, estatui que “todo membro do Parlamento representa a Nação e exerce suas funções sem estar ligado a mandato algum”; a Constituição Portuguesa de 1976, em seu art. 152.3, estabelece que “os deputados representam todo o país e não as circunscrições pelas quais são eleitos” e a Constituição Espanhola de 1978, em seu art. 67.2, prescreve que “os membros das Cortes Gerais não estarão ligados por mandato imperativo”.

2.3.2.2 *Mandato representativo*

As primeiras manifestações contrárias ao *mandato imperativo* e que, com o tempo, viriam a fundamentar a doutrina do *mandato representativo*, foram expostas na Inglaterra por Edmund Burke, em 03 de novembro de 1774, no seu célebre *Discurso aos Eleitores de Bristol*. A tese fundamental defendida por Burke era a de que, muito embora a vontade dos representados devesse ser respeitada e considerada, não caberia aos representantes sujeitarem-se única e exclusivamente às suas instruções imperativas.⁸⁷

Coube, no entanto, à Constituição Francesa de 1791, o primeiro reconhecimento formal do *mandato representativo*. Os representantes eleitos pelos Departamentos não o seriam mais de nenhum Departamento em particular, mas de toda a Nação, e não lhes sendo conferido nenhum *mandato*. Entende-se, aqui, por *mandato*, qualquer orientação, ordem ou instrução imperativa dos eleitores. Com isso, pela primeira vez fica determinado que o representante não mais guardaria vínculo único de *representação* apenas com o seu segmento social, mas com todos os segmentos do seu país.⁸⁸

Na Inglaterra, o *Reform Bill* de 1832 procurou “substituir o predomínio das antigas oligarquias pela opinião livre”. Com isso, “algumas associações, ostensivas ou

⁸⁷ BURKE, Edmund. *Discurso aos Eleitores de Bristol*. In: PORTO, Walter Costa. *A Representação*. Op. cit., p. 19-21.

⁸⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Op. cit., p. 133. JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Op. cit., 436.

secretas, que aglutinavam grande número de eleitores” e controlavam “o governo em algumas localidades, procuraram impor aos representantes, cuja eleição dependia de seu apoio, o mandato imperativo”. Foi o caso, por exemplo, de Londres, que através da denominada *Resolução de Londres*, de 17 de outubro de 1832, estabelecia, além de outras, as seguintes condições: a) os representantes eleitos para o Parlamento deveriam realizar única e exclusivamente a vontade dos comitentes; b) cada representante eleito assinaria um compromisso, pelo qual estaria obrigado a agir, sempre e em todos os momentos, conforme os desejos da maioria de seus comitentes, claramente expressados, ou, pelas suas ordens, a renunciar ao *mandato* com o qual eles o honraram.⁸⁹ Com o advento do *mandato representativo*, e a conseqüente rejeição do *mandato imperativo*, a *representação política* passa a ser definida como instituto típico de Direito Público, desvinculada totalmente de sua origem privada.

O modelo representativo de *mandato* pressupõe o deslocamento da Soberania nacional para o órgão representativo, assim que decorridas as eleições. Nessa perspectiva, muito embora as opiniões dos representados devam ser levadas em consideração e respeitadas, os representantes estão desobrigados de cumprir à risca as instruções daqueles. Na sua função de representar e expressar a vontade da Nação, os representantes são “invioláveis no exercício de suas prerrogativas soberanas como legisladores” e por serem “titulares de um

⁸⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Op. cit., p. 133-134.

mandato não [ficam presos] às limitações ou dependência de nenhum colégio eleitoral ou circunscrição territorial”.⁹⁰

Conforme destaca Pinto Ferreira, como uma das mais interessantes inovações revolucionárias no movimento liberal do século XVIII, o *mandato representativo* encerra os seguintes princípios: a) a generalidade: o representante não fica adstrito a uma circunscrição ou distrito eleitoral, ele representa a coletividade nacional, daí a sua condição fundamental característica da Soberania nacional; b) a liberdade do exercício mandatício: o representante possui plena autonomia de vontade, devendo ficar livre de qualquer tipo de coação ou pressão externa que possam turvar a sua função de titular da “vontade nacional soberana”; c) a irrevogabilidade: o representante não fica sujeito a receber qualquer comando ou instrução dos seus eleitores, daí a proibição do *mandato imperativo*; e d) a independência no exercício mandatício: o representante possui plena liberdade de ação, portanto o seu *mandato* não fica sujeito a qualquer tipo de ratificação por parte dos representados, presumindo-se, desta forma, que a “vontade representativa seja a mesma [da] vontade nacional”.⁹¹

Enquanto o modelo mandatício imperativo buscava assegurar a influência e a participação dos representados nas decisões políticas, transformando o representante em agente

⁹⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Op. cit., p. 175.

⁹¹ FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1975. v. 2. p. 587. Sobre o *mandato representativo*, ver ainda: BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Op. cit., p. 175-176. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Op. cit., p. 134. BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Op. cit., p. 46-49. SANCHES AGESTA, Luis. *Principios de Teoría Política*. 7. ed. Madrid : Editora Nacional, 1993. p. 273-278.

de sua vontade, no modelo do *mandato representativo*, que acabou prevalecendo, passou-se à concepção de que o representante não deveria estar simplesmente comprometido com os que o elegeram, mas, fundamentalmente, com os interesses gerais da Sociedade. Assim, o *Mandato representativo* passa a funcionar conforme o princípio da substituição política, desvinculado de qualquer obrigação contratual de Direito Privado. Com isso, o *Mandato representativo* acaba transpondo a perspectiva dogmática e contratualista do Direito Privado, que somente regulariza as relações entre mandante e mandatário.

Hanna Pitkin esclarece que, para o modelo representativo de *mandato*, a *representação* só será considerada autêntica se o representante puder tomar suas decisões com base em seu próprio “juízo independente”. Já na concepção imperativa, o índice de autenticidade da *representação* está no estreito compromisso do representante com a vontade de seus eleitores.⁹²

O modelo de *mandato político representativo* é o que, ainda hoje, se encontra em prática nas experiências democrático-representativas, constituindo-se em seu modelo típico de *representação política*. Entretanto, no final do século XIX e início do século XX, a Democracia Representativa passa a ser objeto de fortes críticas. Sob o fundamento de não possibilitar o real controle dos representados sobre as decisões de governo e de não estabelecer quaisquer mecanismos jurídicos de controle ou prestação de contas dos representantes aos seus eleitores, a Democracia Representativa, assentada no modelo de

⁹² PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*. Op. cit., p. 164.

mandato representativo, começou a sofrer severas críticas, sobretudo pelo caráter oligárquico assumido pelos órgãos representativos. Este quadro de impasse ético-político verificado pela Democracia Representativa é o que vem persistindo até os dias atuais.

Uma tentativa significativa de formulação de novo modelo capaz de responder às demandas ainda não satisfeitas pela Democracia liberal-representativa veio a se configurar na formulação kelseniana do *Estado de Partidos*. Tomando como premissa a valorização do *Partido Político* como órgão de *representação*, Kelsen foi um dos principais autores que se debruçaram sobre essa nova concepção de Democracia Partidária que como pressuposto, exige um modelo mandatício partidário, o que equivale a *mandato partidário*.

2.3.2.3 Mandato partidário

A busca por uma Democracia mais autêntica, em condições de substituir o modelo de *representação política* instituído pela Revolução Francesa, teve em Hans Kelsen um grande expoente. Sob a influência teórica kelseniana, o *Partido Político* passa a assumir papel de destaque na reformulação do modelo de *mandato político* vivenciado até então. Esse novo modelo recebe a denominação de *Democracia de Partidos*

(*Democracia Partidária*) ou ainda, conforme Kelsen, *Estado de Partidos*, o *Parteinstaat*.⁹³

No modelo kelseniano, a peça fundamental da estrutura política seria, evidentemente, o próprio *Partido*, desde que: depurado de qualquer vício, estruturado internamente de forma democrática - com as bases escolhendo os seus dirigentes, sem qualquer resquício burocrático e livre de corrupção - com financiamentos transparentes e públicos. O *Partido Político* passaria a ter a função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal. Portanto, a organização partidária nasceria de um processo sócio-político que envolveria um conjunto de pessoas com afinidades ideológicas e com um projeto definido de ação de governo. Desta forma, o Povo se autogovernaria, mesmo que indiretamente, por ser ele o responsável pela fixação das diretrizes governamentais e não mais os representantes eleitos que, em seu nome e lugar, tomavam as decisões políticas. Nesse novo modelo, “os verdadeiros candidatos” passariam “a ser os partidos com seus programas e não os indivíduos que postulam cargos eletivos”. A imperatividade decorreria da *fidelidade partidária*. Vale dizer que os *mandatos* pertenceriam ao *Partido Político*, e os seus “titulares devem obedecer à disciplina deste, sob pena de serem destituídos e substituídos”.⁹⁴ O representante ocuparia uma espécie de função

⁹³ KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de La Democracia*. Trad. Rafael Luengo Tapia et al. Barcelona : Editorial Labor, 1934. p. 37. KELSEN, Hans. *A Democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. São Paulo : Martins Fontes, 1993. p. 40-41. Sobre a crítica à Democracia Representativa, ver KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. Trad. Luis Legaz Lacambra. México : Editora Nacional, 1965. p. 402-405.

⁹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo : Saraiva, 1997. p. 89-91.

partidária comissionada, convertido em um elo da organização e não mais no seu centro.⁹⁵

Embora na dinâmica do *Estado de Partidos* o deputado perca o seu *status* representativo, passando a ser um representante vinculado às determinações partidárias, essa relação de *representação* não se constitui propriamente em um *mandato imperativo*, no qual os representados detêm o monopólio da revogação dos *mandatos* de seus representantes, mas um *mandato partidário* ou *mandato comissionado* dos *Partidos*, pois o representante teria suas ações políticas delimitadas pelas diretrizes partidárias. O não-cumprimento das determinações partidárias acarretaria revogação sumária da função representativa. É justamente por isso que a *fidelidade partidária* torna-se um pré-requisito fundamental para a mecânica dos *Partidos*, e, conseqüentemente para a existência do *Estado de Partidos*.

⁹⁵ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 213-222. A análise da doutrina do *Estado de Partidos* será retomada adiante, no quarto capítulo da segunda parte da presente pesquisa, quando, então, se tratará especificamente de seus fundamentos.

PARTE II

DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA LIBERAL AO ESTADO DE PARTIDOS

A segunda parte pesquisa se orientará integralmente para o *Partido Político*. Composta de quatro capítulos, essa etapa buscará investigar seu objeto, levando em consideração o modelo de *representação política* liberal, e sua concepção de *Partido*, bem como o modelo de *representação* e de *Partido* propostos pela Teoria do *Estado de Partidos*. Os dois primeiros capítulos pretenderão situar o tema partidário abordando sua fundamentação teórica geral. Os dois capítulos seguintes serão dedicados aos pressupostos constitucionalizadores do *Partido Político* e ao próprio modelo de *representação* a ser tomado como referencial de análise para a etapa seguinte e final do trabalho.

CAPÍTULO 1

O PARTIDO POLÍTICO NA CONDIÇÃO DE ÓRGÃO MEDIADOR DA *REPRESENTAÇÃO POLÍTICA*

De uma análise geral das organizações partidárias enquanto fenômeno político característico das Sociedades contemporâneas, pode-se recortar, para fins didáticos, o panorama em duas direções básicas: a primeira que procura explicar a inserção do *Partido Político* na Democracia Representativa, transformando-a em Democracia Representativa Partidária e uma segunda direção que busca examinar com rigor o *Partido Político* em sua dimensão histórica e conceitual

1.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA LIBERAL E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PARTIDÁRIA

Do modelo primeiro de *representação política* engendrado pelo pensamento liberal clássico, surgiram as chamadas Democracias Representativas. A partir do surgimento dos *Partidos Políticos* e da consolidação de seu papel, originalmente instrumental de *representação*, o modelo das Democracias Representativas recebe uma caracterização especial pela inserção das instituições político-partidárias como medianeiras da relação representante-representado. Desde então, passa-se à fase seguinte: o modelo de *representação* próprio às Democracias Representativas Partidárias.

As Democracias Representativas Partidárias são fruto de um processo histórico revelador: a insuficiência de *representatividade* do modelo de Democracia Representativa típico da *representação política* liberal. Com efeito, nos primórdios da perspectiva liberal a *representação* se organizava em nome de um sujeito virtual. O órgão representativo atendia tão-somente à sua própria vontade, desprovido de qualquer vínculo com a vontade dos representados. A dificuldade constante e crescente em verificar a utilidade e a relevância, para os representados, das ações dos representantes foi lentamente constituindo-se no problema central do modelo de *representação* liberal.

Com efeito, em sua formação primeira a Democracia Representativa transformou o representante em um órgão meramente formal, facilitando a atividade de órgãos estatais (técnicos, especializados ou burocráticos) a passar a determinar o que seria ou não prioridade para o Estado, descompromissados com qualquer grau de *representatividade*. Diante desse paradoxo, em determinados momentos e condições, existia a possibilidade de uma minoria numérica deter a hegemonia política de decisão a despeito da ausência de sua legitimidade e da ilegitimidade do sistema político como um todo.¹

No pensamento liberal clássico, há que se salientar, ainda, que a estabilidade social e política estaria mantida apenas pela garantia de dois elementos básicos na *representação*: a instrução e a propriedade privada. Somente com a consolidação de novos direitos políticos, como, por exemplo, a ampliação progressiva do direito ao sufrágio até chegar ao sufrágio universal, é que os representados passaram a expressar e materializar concretamente as suas vontades, a partir de então por órgãos intermediários denominados *Partidos Políticos*.

Dessa forma, nas raízes da doutrina liberal o conceito de *representação política* não se verificava centrado em *Partidos Políticos*. A concepção de organizações políticas integradoras de uma ordem de cidadãos que disputam *mandatos eletivos*, com certa igualdade de condições, a fim de fazerem

¹ Para fins de estudo da problemática da *representação política*, falar em *representatividade* é falar da *legitimidade* de um sistema político e de todos os seus organismos internos, entendendo que ambos os vocábulos se referem precisamente ao vínculo que se estabelece entre a vontade dos representados e as ações de seus representantes.

prevalecer suas idéias, não se constituiu como um elemento do modelo representativo engendrado por influência do liberalismo.

O surgimento das chamadas Democracias Representativas Partidárias se deve à crise do modelo de *representação* anterior altamente descomprometido com critérios mínimos de *representatividade*. É, pois, justamente diante desta crise de *representatividade*, proporcionada pela *representação* liberal, que surgem os *Partidos Políticos*, com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais. Nesse sentido, pode-se afirmar que os *Partidos Políticos* nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de *representação política*.

O grande desenvolvimento observado pelas primeiras organizações partidárias de orientação socialista, teve como pano de fundo o fortalecimento da experiência sufragista e as significativas alterações pelas quais passou a “constituição material” do Estado. Estes fatores, considerados em conjunto, podem ser apontados como determinantes para a consolidação dos *Partidos Políticos* e seu processo de reconhecimento jurídico.²

Assim sendo, na Democracia Representativa os *Partidos Políticos* surgem como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada. A vontade deixa de ser unitária, de um sujeito não-real, conforme vislumbrava a concepção liberal, transformando-se em pluralidade

² BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 42.

de vontades, de sujeitos reais. Os representados passam, então, a identificar-se com os princípios e programas partidários e não mais apenas com a personalidade individual e única do representante.

Se no liberalismo clássico a *representação política* se daria através de uma unidade de indivíduos que buscavam defender interesses específicos, sem qualquer intermediação, na Democracia Representativa Partidária, começou a operar uma nova perspectiva, na qual a participação popular e o resgate da individualidade dos cidadãos passam a desempenhar papéis centrais. Entretanto, embora os interesses da doutrina liberal clássica sejam conflitantes, em suas relações e objetivos, com os propósitos da Democracia Representativa Partidária - considerando que cada modelo buscou responder às necessidades políticas engendradas por épocas distintas - verifica-se que ambas possuem aspectos fortemente coexistentes na contemporaneidade, principalmente em realidades democráticas ainda relativamente novas e incipientes em termos culturais.

Enquanto para o liberalismo clássico a vontade geral apresentava-se como unidade e mito legitimador do Estado, para a fase seguinte desse modelo de Democracia Representativa, o pressuposto fundamental à legitimação dos órgãos de *representação política* está na articulação e na interação de interesses dos diferentes matizes sociais através dos *Partidos Políticos*.

Dessa forma, nas atuais Democracias Representativas toda e qualquer discussão em torno da *representação política* passa, quase obrigatoriamente, pelos

Partidos Políticos, pois estes se apresentam como personagens indispensáveis para o funcionamento efetivamente democrático dos sistemas políticos. As organizações partidárias surgem como sustentáculos vitais para manter a Democracia, e também para sistematizar e materializar as vontades dos cidadãos. Como instrumento aglutinador de vontades, cada *Partido*, através do embate político, busca estabelecer como geral a sua concepção particularizada de mundo.³ Por meio da concorrência de vontades, cada *Partido Político*, individualmente, aspira a estabelecer como geral a vontade particular do grupo que representa. A importância e a necessidade do *Partido* resultará, portanto, da sua própria capacidade em concretizar uma vontade mais geral do grupo, considerado como um todo.

Sigmund Neumann afirma com muita clareza que o caráter de *ser partidário* implica na identificação com um determinado grupo, por conseqüência, diferenciando-se de outro(s). Dessa forma, o termo *Partido* pressupõe a idéia de “*pertencer* a uma organização determinada, e de dissentir, *diferenciar-se* de outras, mediante um programa político específico”. A partir dessas considerações, deve-se conceber o *Partido Político* levando em consideração pelo menos a sua coexistência com um ambiente democrático, a fim de evitar uma temerária ditadura partidária, e é por isso que, para Neumann, um

³ CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L. La Representación como Posibilidad en el Estado de Partidos. *Revista de Derecho Político*, Madrid, n. 27-29, 1988. p. 32.

sistema de *Partido* único revela em si mesmo uma contradição.⁴

Por tudo isso, apesar de a *representação política* ter-se apresentado como instituto correlato ao desenvolvimento do projeto liberal de Estado, com a gradativa ampliação dos direitos políticos e com a plenitude da Soberania política laica, ela passa a destacar-se como um dos principais instrumentos em condições de estabelecer a ponte entre o cidadão e a esfera pública, entre representados e o Estado representativo. A partir da ligação entre representados e representantes, a vontade política de cada cidadão passa a influenciar diretamente as ações dos órgãos públicos. Em tese, pode-se concluir que quanto mais as ações públicas correspondam à vontade da maioria dos representados, maior o seu índice de *representatividade*.⁵

Ainda que nas Sociedades contemporâneas, o espaço político seja caracterizado por uma complexidade de fenômenos que transcendem a relação Estado/Partido ou Partido/Indivíduo, no processo de construção dos atuais Estados democráticos não se pode falar de *representação política* sem destacar a importância e a necessidade

⁴ NEUMANN, Sigmund. *Partidos Políticos Modernos: iniciación al estudio comparativo de los sistemas políticos*. Madrid : Tecnos, 1965. p.595. NEUMANN, Sigmund. *Hacia un Estudio Comparativo de los Partidos Políticos*. In: BLONDEL, J. et al. *El Gobierno: Estudios Comparados*. Trad. Rodrigo Ruza. Madrid : Alianza, 1981. p. 117. Ver também: APTER, D. E. *El Partido Político como Instrumento Modernizador*. In: BLONDEL, J. et al. *El Gobierno: Estudios Comparados*. Op. cit., p. 135-144.

⁵ Cf. CERRONI, Umberto. *Política*. Trad. Marco A. Nogueira. São Paulo : Brasiliense, 1993. p. 175-176.

dos *Partidos Políticos*, os responsáveis pela canalização da vontade popular para o centro das decisões políticas.

A história da humanidade mostra que agrupamentos políticos empenhados na luta pela conquista do Poder sempre existiram. Em determinados momentos, sob a denominação de *seitas, ligas, clubes, comitês, partes, facções*, ou *movimentos*, as organizações políticas acabaram se concentrando, no século XX, prioritariamente em torno dos *Partidos Políticos*. A diferença entre *Partido* e aquelas formas de organização não fica restrita ao número de adeptos. Isto é, o *Partido* não pode ser confundido com mera reunião de alguns notáveis que se julgam detentores da verdade absoluta, como também não pode ser igualado a uma simples *macrofacção*,⁶ nem a um *movimento social*. Sobre este fenômeno chamado *Partido* versam as considerações a seguir.

1.2 O FENÔMENO CHAMADO *PARTIDO POLÍTICO*

Nesta parte da pesquisa far-se-á um estudo histórico do *Partido*, da evolução etimológica do vocábulo *partido* e de sua relação com o termo *seita* e *parte*, a fim de verificar os pressupostos teóricos e doutrinários do *Partido Político*, bem como os elementos que constituem a sua essência conceitual e prática.

⁶ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro : Zahar; Brasília : Ed. UnB, 1982. p. 81.

1.2.1 A dinâmica histórica do *Partido Político*

Na Grécia antiga os homens livres buscavam se organizar em torno de agrupamentos favoráveis ou contrários a determinadas personalidades. Surgida de forma espontânea, tal união visava, fundamentalmente, delegar poderes a alguém para que defendesse os interesses do grupo, contexto no qual o próprio processo de escolha simbolizava o reconhecimento da confiança dos representados.⁷ Nesse caso, porém, não se pode falar ainda em *Partidos*, como nos moldes atuais, mas em *facção*, em decorrência da inexistência de uma estrutura organizacional com princípios programáticos duradouros e difusos.

No transcorrer da Idade Média, a constituição de qualquer forma de organização política de indivíduos encontrava fortes obstáculos na organização sócio-política feudalista. Naquelas circunstâncias, somente algumas camadas privilegiadas, como os senhores feudais e o clero, acabavam exercendo algum tipo de influência na tomada de decisões políticas da Coroa. As demais camadas, principalmente os servos, camponeses e mais tarde a burguesia ascendente, acabavam completamente excluídas de qualquer participação nas deliberações sobre políticas públicas.

Evidentemente que as organizações partidárias não teriam razão de ser no ambiente feudal, uma vez que todo o processo sucessório em termos de Poder estava

⁷ LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 5.

garantido fundamentalmente pela hereditariedade e pelo fato de as tarefas administrativas do sistema político exigirem um número reduzido de servidores. Assim, a existência de *Partidos* como forma de instrumentalizar a participação dos cidadãos no Poder estaria prejudicada.⁸

Entre os séculos XIII e XIX, do final do período medieval até a formação dos Estados constitucionais na Europa, as questões políticas acerca de certos temas polêmicos, como Soberania, legitimidade, legalidade e sucessão no trono, foram paulatinamente conquistando espaço nos salões e nas cortes, determinando novas formas de embate político, até chegar a um “acordo acerca de determinadas regras de enfrentamento, já que na maioria dos casos os agrupamentos adversários só tinham os seus interesses” reconhecidos a partir de meras concessões do soberano.⁹ A idéia que se tinha era de que tudo o que o soberano fazia em favor dos súditos não seria obrigação, mas simples decorrência de sua magnitude e generosidade. Nesse quadro começa a nascer nova mentalidade que busca elevar os súditos à condição de cidadãos, convertendo-os em detentores de direitos inalienáveis frente ao soberano. A vontade do governante passaria, então, a ser determinada pelo conteúdo da lei, não mais pelo seu livre arbítrio.

Os primeiros agrupamentos políticos

⁸ LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 6.

⁹ LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 5. Ver também: LEONI, Francesco. Los Partidos Políticos en el Estado Moderno. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 45, p.147-154, mayo-junio 1985.

começam a surgir a partir do momento em que os diferentes segmentos sociais passam a assumir sua autonomia e consciência de agregação corporativa, em um sentido de autodefesa diante de algum tipo de exploração. Assim, as primeiras formas de organizações políticas visavam, acima de tudo, defender os interesses imediatos e práticos de seus membros, sem grandes preocupações, pelo menos inicialmente, quanto à implantação de uma política de governo mais duradoura.¹⁰

A Teoria dos *Partidos* procura explicar o surgimento das primeiras organizações políticas através de dois processos teóricos paralelos: interna e externamente ao surgimento e consolidação do Parlamento¹¹. Para a primeira perspectiva teórica – a teoria interna, os primeiros agrupamentos surgiram pelo fracionamento político do Parlamento passando em seguida estes novos grupos a articular o apoio de segmentos sociais a serem representados por eles. Neste caso o nascimento dos *Partidos* estaria ligado ao surgimento de grupos parlamentares e de comitês eleitorais. À medida que o Parlamento foi conquistando novas prerrogativas os parlamentares pressentiram a necessidade de se agruparem, através das afinidades de pensamento, a fim de atuarem em comum acordo. Com a extensão do sufrágio popular, sentiu-se a necessidade de

¹⁰ Para Cerroni, esta fase é denominada de pré-política por possibilitar a agregação de indivíduos em torno de uma organização maior. Ver em: CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Trad. Marco Aurélio Nogueira e Silvia A. Kneip. São Paulo : LECH, 1982. p. 17-18. MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político no Brasil*. Joaçaba : Unoesc, 1995. p. 37.

¹¹ Cf. CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 7-10 e 22-29. DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Trad. Cristiano M. Oiticica. 3. ed. Rio de Janeiro : Editora Guanabara, 1987. p. 20-26.

enquadrar este novo segmento em comitês eleitorais, como forma de divulgar os representantes e canalizar os votos. Enquanto os agrupamentos parlamentares organizam as suas atividades e propostas, os comitês eleitorais ficam encarregados de reunir o apoio popular.¹² Para a teoria interna, da articulação entre os grupos parlamentares e os comitês eleitorais é que nasceria o *Partido*.

Para a teoria externa, o nascimento do *Partido* não está condicionado à existência do Parlamento, podendo vir a constituir-se, em alguns casos, antes do próprio Parlamento, como também para reivindicá-lo ou para propor a sua criação. A existência do *Partido* não estaria relacionada com a do Parlamento, mas com a organização social e, fundamentalmente, com a vontade dos indivíduos que desejam participar das decisões políticas. O *Partido* se apresenta “como uma forma de agregação ideológica para defender uma condição humana, para remover determinadas circunstâncias históricas que a deformam, não apenas como uma forma de agregação ideológica”. Ou seja, o *Partido* representa o embrião de nova estrutura estatal, “a primeira célula na qual se resumem os germes da vontade coletiva que tendem a se tornar universais”. Para a teoria externa, o significado histórico e teórico do nascimento dos *Partidos* não pode ficar restrito à análise dos comitês eleitorais ingleses ou dos clubes surgidos na Revolução Francesa, já que em determinados casos, como visto, podem anteceder a criação de Paramentos,

¹² DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 20-26. DUVERGER, Maurice. *As Modernas Tecno-Democracias*. Op. cit., p. 74-78.

como também eles podem ser constituídos para exigir a institucionalização de órgãos representativos.¹³

Para a teoria interna, que limita a sua investigação ao nascimento dos clubes e dos comitês eleitorais, o *Partido* “aparece como um simples mecanismo de organização de forças dotadas de alguma unidade na propaganda de um certo programa e na luta pela conquista do poder”.¹⁴ Já para a teoria externa, o *Partido* teria dimensão histórico-teórica que transcenderia a experiência da Inglaterra e da França, ele seria um “fenômeno histórico mundial”.¹⁵ Na perspectiva dessa teoria, o papel do *Partido* é servir de protótipo, de ponto de encontro e de confrontação entre as diferentes correntes de pensamento, visando a prefiguração de uma Sociedade futura. A partir da *práxis*, o *Partido* deve proporcionar o desenvolvimento de uma consciência política, fundada em rigorosa análise científica da realidade.¹⁶

O aparecimento de *Partidos* em qualquer sistema político, por si só, supõe uma ruptura com o passado, já que a sua existência, enquanto organizações espontâneas e não institucionalizadas de vontades, implica que a Sociedade se levante frente ao Estado para transformar a estrutura política existente. Os *Partidos* aparecem, então, como instrumentos mediadores entre a Sociedade e o Estado, com a função de

¹³ CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Op. cit., p.12-14, 17,19.

¹⁴ CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Op. cit., p. 17.

¹⁵ CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Op. cit., p. 13.

¹⁶ MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. Crítica ao Programa de Gotha. In: *Obras Escolhidas*. São Paulo : Alfa-Omega. [s.d]. v. 2, p. 203-234. MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político em Marx e Engels*. Florianópolis : CPGD/Paralelo 27, 1998. p. 68-69.

aglutinar vontades individuais e harmonizá-las em vontades coletivas. Desta forma, a partir, principalmente, da metade do século XIX, o *Partido* passa a se apresentar como um dos instrumentos mais adequado para intermediar a reforma do Estado, buscando a sua socialização.¹⁷

1.2.2 Relações etimológicas conceitualmente relevantes

Existem algumas relações etimológicas que são extremamente relevantes para a compreensão do desenvolvimento do *Partido Político* enquanto órgão mediador da *representação política*: a relação entre *parte*, *facção* e *Partido*.

1.2.2.1 A relação entre *parte* e *partido*

A raiz etimológica do vocábulo *partido* encontra-se no latim, do verbo *partire*, no sentido de dividir, de parte, de fração, de pedaço, no sentido de que um todo seria composto de partes. Com esse significado o termo em questão foi adotado por algumas línguas ocidentais: em alemão, *partei*; em

¹⁷ LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 6. DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 19.

francês, *parti*; em inglês, *party*; em espanhol e português, *partido*.¹⁸

Conforme destaca Sartori, até o século XVII o termo *partido* não estava presente no vocabulário político, o que vale dizer que o seu significado político não está diretamente vinculado ao latim. A predecessora mais antiga do vocábulo em tela possui conotação etimológica muito parecida e vem a ser a palavra *seita*, “do latim *secare*, que significa separar, cortar e, com isso, dividir”. Pelo fato de *seita* já existir e estar consolidado como termo transmissor do significado preciso de *partire*, a palavra *partido* passou a ser utilizada basicamente para transmitir uma idéia imprecisa e obscura de *parte*, sem qualquer sentido depreciativo.¹⁹

Com a vinculação do termo *parte* ao vocábulo *partido*, entre os séculos XVII e XVIII, obtém-se uma palavra com duas influências semânticas: por um lado “a derivação de *partire*, dividir”, e de outro, “a associação com tomar

¹⁸ No período clássico os romanos já utilizavam o termo *partis secanto*, no Direito Criminal, quando determinavam dividir em partes os corpos dos criminosos executados com a pena capital. Cf. MEIRA, Silvio. *O Direito vivo*. Goiânia : Ed. UFG, 1984. p. 245; Sobre a origem da palavra *partido* ver: DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 20-33. DUVERGER, Maurice. *As Modernas Tecno-Democracias*. Op. cit., p. 74-78. JUSTO LÓPEZ, Mário. *Partidos Políticos. Teoría General y Régime Legal*. 3. ed. Buenos Aires : Depalma, 1982. p. 18. LINARES QUINTANA, Segundo V. *Los Partidos Políticos; Instrumentos de Governo*. Buenos Aires : Editorial Alfa, 1945. p. 63-81. SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 23-33. CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 5-19.

¹⁹ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 24. Para SARTORI, o termo “parte havia há muito perdido sua conotação original”. No francês o vocábulo *parte* está no verbo *partager*, com o significado de partilhar; no inglês está no verbo *partaking*, com o significado de participação, partilha. Além de *partnership* (associação) e *participation* (participação). Ver na obra citada de SARTORI, p. 24.

parte, e portanto com participação”. Será, no entanto, com esta última derivação que o termo *partido* acabará associado. Nesse período, em decorrência do movimento protestante, *seita* acabaria por vincular-se muito mais à sua utilização religiosa, o que possibilitou que a palavra *partido* passasse a incorporar o seu significado na esfera política. Todo esse processo fortaleceu ainda mais a vinculação do termo *partido* com “a idéia de separação e divisão”.²⁰

É interessante notar que a utilização do termo *parte* destaca-se, de forma implícita, nos escritos de Maquiavel, especificamente em sua obra *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Ao analisar a causa da grandeza e da liberdade da República Romana, o autor afirma que foram as “dissensões entre os aristocratas e o povo [...] as causas que asseguraram fosse conservada a liberdade de Roma”, complementando que em qualquer República existem duas correntes: uma representada pelos *interesses do Povo* e a outra pelos *interesses da classe aristocrática*, de forma que “todas as leis para proteger a liberdade nascem da desunião” desses dois segmentos. Para Maquiavel, as leis da República devem conceder “à massa um meio legítimo de manifestar a cólera que lhe possa inspirar um cidadão”; quando isso não lhe é possibilitado, o Povo “recorre a meios extraordinários”, que acabam produzindo males muito maiores do que se a lei tivesse imputado *a priori*. Desta forma, considerem-se “todos os males que teriam resultado para a

²⁰ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 24. CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 5-6. LINARES QUINTANA, Segundo V. *Los Partidos Políticos: instrumentos de gobierno*. Op. cit., p. 63-70.

república romana se tivesse ocorrido [simplesmente] um massacre, como resultado da comoção popular. Teria havido um crime". O crime provocaria o medo; o medo proporcionaria formação de *partes* em busca de proteção; essas *partes* criariam as *facções* ou *seitas* que dividiriam a cidade e originariam "a ruína do Estado". No entanto, a ação de contenção das comoções individuais ou coletivas quando praticada pela autoridade instituída pelos segmentos da cidade, possibilita a prevenção do "desenvolvimento de todos os males que poderiam nascer do simples uso de uma força"²¹ sectária. Evidentemente, Maquiavel procurou destacar a importância do processo de articulação política entre as forças que compõem uma cidade, sendo que as leis deveriam expressar a confluência desses diferentes interesses, o que evitaria o surgimento das *facções* e *seitas*, e, conseqüentemente, de todos os seus efeitos maléficos.

Por outro lado, Montesquieu foi mais preciso do que Maquiavel. Sem mencionar diretamente o vocábulo *partido* o autor destaca com muita clareza, através da palavra *parte*, a importância desse modelo de organização na harmonização de interesses. Nas *Considerações sobre as Causas da Grandeza dos Romanos e da sua Decadência*, Montesquieu registrou: "o que se chama união em um corpo político é coisa muito equívoca. A verdadeira união é uma união de harmonia, que faz com que todas as *partes*, mesmo parecendo opostas, concorram para o bem geral da Sociedade [...] Pode haver união num Estado onde se acredita ver só tumulto"; nesse caso, a

²¹ MACHIAVELLI, Nicolò. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Trad. Sérgio Bath. Brasília : UnB, 1979. p. 30-32 e 40-43.

verdadeira paz existirá na medida em que a harmonia resultar em felicidade. “É como as *partes* do Universo, eternamente ligadas pela ação de umas e a reação de outras”.²²

Tanto Maquiavel como Montesquieu não se preocuparam em analisar o problema com profundidade, pois a questão fundamental que se apresentava, no processo de transição de *parte* para *partido*, era o de “conceber o partido como um *termo objeto*, isto é, como um substantivo concreto que indicasse uma entidade ou agência concreta, distinguível de uma facção”. Tal distinção só foi estabelecida com Burke, aproximadamente meio século depois de Montesquieu.²³

1.2.2.2 A relação entre *facção* e *Partido*

Etimologicamente, a palavra *facção* tem suas origens no verbo latino *facere*, com o significado de fazer, agir. Com o tempo, *factio* passou a indicar um agrupamento de pessoas empenhado politicamente num *facere* perturbador e nocivo. Conforme ressalta Sartori, na raiz latina o significado primeiro de *facção* está relacionado com a idéia de *hubris*, ou seja, de conduta desmedida, sem piedade e, portanto, danosa.²⁴

²² MONTESQUIEU, Baron de. *Considerações sobre as Causas da Grandeza dos Romanos e da sua Decadência*. Trad. Pedro Vieira Mota. São Paulo : Saraiva, 1997. p. 203.

²³ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 25-26.

²⁴ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 23-24. Ver também KAPLAN, Abraham, LASSWEL, Harold. *Poder e Sociedade*. Trad. Maria Lucy G. V. de Seixas Corrêa. Brasília : Editora da UnB, 1979. p. 208-210.

Pode-se caracterizar uma *facção* quando determinado subgrupo se separa, por alguma razão, de um grupo maior. Esse distanciamento passa a significar uma atitude negativa e perniciosa, por sacrificar os interesses da coletividade em favor de uma pequena parcela de indivíduos. Sob esse ângulo, as *facções* são as responsáveis pela separação daqueles que deveriam estar unidos, merecendo, portanto, a desaprovação dos demais membros do grupo.

Mesmo com suas características depreciativas, foram as *facções* que acabaram proporcionando o surgimento dos *Partidos*. Inicialmente, os dois termos foram utilizados como sinônimos muito próximos. O vocábulo *Partido* passou a ser aceito a partir do momento em que prevaleceu a idéia de que ele não era necessariamente uma *facção*. Isto é, o *Partido* não representava algo maléfico e não perturbava o “*bonum commune*, o bem-estar comum”. Em decorrência da proximidade de definições, o processo de transição de *facção* para *Partido* foi muito lento e sinuoso.²⁵

Hobbes, como defensor do Estado absoluto, ao comentar os deveres de quem governa, registrou sua posição contrária a qualquer modalidade de organização, seja em forma de *Partido* ou *facção* que viesse a ameaçar o Poder Público ou a paz dos súditos. Para ele, seria imprescindível que os príncipes contivessem os *facciosos*, através da dissolução e da eliminação sumaria de qualquer *facção*. O autor define a *facção*, como qualquer “multidão de súditos reunidos, seja por contratos

²⁵ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 23-24.

recíprocos firmados entre si, seja pelo poder de alguém, sem a autoridade daquele ou daqueles a quem cabe a autoridade suprema". A *facção* se apresenta como "uma cidade dentro da cidade", um constante chamamento ao desgoverno. Todo príncipe que tolerar qualquer *facção* como se recebesse "um inimigo dentro de suas muralhas, o que é contrário à segurança dos súditos e, portanto, à lei de natureza".²⁶ No *Leviatã*, Hobbes volta a insistir que o Povo "deve ser ensinado a não deixar-se levar pela admiração da virtude de qualquer de seus concidadãos", independentemente de qualquer qualidade pessoal que apresente, "nem de qualquer assembléia – exceto a assembléia soberana – a ponto de prestar-lhe qualquer obediência ou honra adequada apenas ao soberano",²⁷ a quem cabe representar cada interesse particular. Como forma de evitar a insociabilidade e a inata hostilidade dos homens, os interesses particulares deveriam ser renunciados em favor de um interesse maior e geral, depositado na figura do soberano, o que não seria possível ocorrer com a existência de *Partidos* ou *facções*.

Na mesma linha de raciocínio segue Rousseau, ao considerar *Partidos* e *facções* como elementos estranhos ao Estado e desagregadores da *vontade geral*. Segundo ele, no momento em que "se estabelecem facções, associações parciais a expensas da grande [da vontade geral], a vontade de cada uma dessas associações torna-se geral em relação a seus

²⁶ HOBBS, Thomas. *Do Cidadão*. Op. cit., p. 230-231.

²⁷ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Op. cit., p. 202. Ver também BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro : Campus, 1991. p. 45-53. MARTINS NETO, João dos Passos, *Não-Estado e Estado no Leviatã de Hobbes*. Florianópolis : OAB/SC, 1999. p. 89-91.

membros e particular em relação ao Estado”. Assim, ainda que uma associação parcial se sobreponha a todas as outras, “não se terá mais como resultado uma soma das pequenas diferenças, mas uma diferença única – então, não há mais vontade geral, e a opinião que dela se assenhoreia não passa de uma opinião particular”. Para Rousseau, a Soberania, manifestada pelo exercício da *vontade geral*, “é indivisível pela mesma razão que é inalienável, pois a vontade ou é geral, ou não o é, ou é a do corpo do povo, ou somente de uma parte”. Enquanto essa *vontade geral* representa o interesse comum, a *vontade parcializada* “não passa de uma soma das vontades particulares”. Desta forma, “o verdadeiro enunciado da vontade geral” somente pode ser alcançado se no Estado não houver *facções* ou Sociedades parciais e se cada cidadão puder opinar segundo o seu livre arbítrio, sem qualquer intermediação.²⁸

Enquanto para Hobbes o contrato de submissão surge da transmissão dos direitos políticos dos cidadãos a um só soberano representante, para Rousseau o contrato resulta da vontade de cada cidadão em submeter-se à lei por ele próprio elaborada. Assim, mesmo partindo de pressupostos diferentes, os dois pensadores chegam a um ponto em comum, ou seja, para evitar a predominância de interesses egoístas e pessoais dos contratantes, todas organizações que perseguissem fins particulares deveriam ser suprimidas. Em síntese, tanto para Hobbes como para Rousseau, o surgimento de *facções* ou *Partidos* significaria a degradação do próprio Estado.

²⁸ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. Trad. Lourdes Santos Machado. 3. ed. São Paulo : Abril Cultural, 1983. p. 43-47.

Foi com Bolingbroke, nos anos 30 do século XVIII, que o *Partido* e a *facção* foram analisados pela primeira vez de forma mais extensa e profunda. Para este pensador, qualquer *Partido* poderia facilmente degenerar-se em *facção*, já que seria muito mais fácil perseguir os interesses e vantagens pessoais do que propriamente os nacionais. A deformação de um *Partido* de governo para *facção* seria quase um processo natural. Ou seja, “o governo de um partido sempre acaba no governo de uma facção [...] Um partido é um mal político, e a facção é o pior de todos os partidos”. Muito embora a *facção* seja colocada como o pior de todos os males, “ambos são desgraças da mesma família”. Ou seja, o germe maligno que contamina a *facção* também contamina o *Partido*.²⁹

Bolingbroke utilizou os termos *Partido* e *facção* indistintamente, como simples sinônimos. Essa posição fica evidenciada na medida em que o autor afirma que a degeneração do *Partido* em *facção* seria inevitável. Naturalmente, com a fusão de dois órgãos, a consequência óbvia será, igualmente, a fusão das duas palavras. Em decorrência de os *Partidos* surgirem a partir da “paixão e do interesse, e não da razão e da eqüidade”, o que colocaria em risco o “governo constitucional”, Bolingbroke

²⁹ LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 16-17. SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 26-7. BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Madrid : Tecnos, 1997. p. 27-28. LENK e NEUMANN apresentam os conceitos de *facção* e *partido* publicados em um periódico de oposição ao pensamento de Bolingbroke. *Facção* seria “um grupo de homens armados com o poder, que atuam sem princípios de partido e sem nenhuma noção do bem público”, enquanto o *partido* é definido como “divisão nacional de opiniões relativas à forma e métodos de governo para o benefício de toda a comunidade”. Ver p. 17-18 da obra de LENK e NEUMANN.

passa a assumir uma postura totalmente adversa aos *Partidos*.³⁰ Mas, apesar de sua posição contrária aos *Partidos*, o autor acaba, em sua época, fomentando sobre o assunto uma discussão de grande valor, que seria retomada por Hume cerca de dez anos depois.

Em decorrência do arcabouço cultural daquele período histórico, voltado para o fim das “distinções artificiais e odiosas” daqueles “que mantinham opiniões opostas em relação ao que [era] essencial ao governo”, Hume acaba se mantendo vinculado ao pensamento contrário à criação de *Partidos* e *facções*. Assim, o autor passa a utilizar de forma indiferente os dois termos³¹. Segundo seus escritos, os legisladores e criadores do Estado deveriam detestar e odiar os fundadores dos *Partidos* e *facções*, pelo fato de tais modelos de organização influenciarem de forma oposta ao conteúdo das leis, pois elas “subvertem o governo, tornam as leis impotentes e geram uma profunda animosidade entre os homens de uma mesma nação”.³²

Na verdade Hume não estava preocupado em estabelecer uma distinção teórica entre *Partido* e *facção*, seu propósito era criar uma tipologia partidária. Com isso, os dois termos passam a ser utilizados como sinônimos. Os *Partidos* e/ou

³⁰ A conclusão a que se pode chegar é de que Bolingbroke era antipartido. Para ele, o melhor governo seria aquele que nascesse pela Constituição, ou seja, um governo constitucional que garantisse a unidade e a harmonia do grupo social, o que seria impraticável com a existência de *Partidos* e *facções*. SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit. p. 27.

³¹ HUME, David. Dos Partidos em Geral. In : *Hume: vida e obra*. Trad. Anoar Aiex. São Paulo : Nova Cultura, 1999. p. 273-278. SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 27-28.

³² HUME, David. Acerca de las facciones. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 79.

facções, segundo o autor, podem ser classificados em: *personais* ou *reais*. As *facções pessoais* estariam fundadas na amizade ou animosidade entre os seus componentes, enquanto as *facções reais* estariam “fundadas em alguma diferença real de sentimento e interesse”. Para Hume, as *facções pessoais* estariam mais presentes nas pequenas Repúblicas do passado, à medida que as *facções reais* seriam as típicas de seu período histórico. A partir dessa constatação, o autor subdivide as *facções reais* em três tipos: as *facções de interesse*, as *facções de princípio* e as *facções de simpatia* ou *afeição*.³³

Na opinião de Hume, as *facções de interesse* seriam “as mais racionais e desculpáveis”, dificilmente aparecem em “governos despóticos”, por isso “mais reais e perniciosas”. Seria o caso de duas ordens sociais, a dos nobres e a do povo, que mesmo sob um só governo buscam fins distintos. Neste caso, o governante deverá ser muito hábil politicamente para evitar tais divisões. Os *Partidos* e/ou *facções de princípio* são organismos desenvolvidos tardiamente pelo homem na história da humanidade sendo, “talvez o mais extraordinário e estranho fenômeno já produzido”. Seria o caso de “quando diferentes princípios provocam condutas contrárias”, podendo ser princípios políticos ou religiosos, cada um deles querendo, naturalmente, ver triunfar “o direito de acordo com suas próprias” concepções. As *facções por simpatia* seriam aquelas nascidas apenas pelo afeto,

³³ HUME, David. Acerca de las facciones. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 79-80. HUME, David. Dos Partidos em Geral. In: *Hume: vida e obra*. Op. cit. Ver também SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 27-28.

pela amizade, pela simpatia, sem qualquer vínculo político mais profundo.³⁴

Enfim, Hume acaba aceitando a existência de *Partidos e/ou facções* como “conseqüência desagradável” de todo “governo livre”. E, apesar de sua posição contrária aos *Partidos e/ou facções*, Hume “não só permitiu um entendimento mais analítico sobre o assunto como também” construiu “elementos estáveis” que com o passar do tempo serviram de fundamento para novas teorias. A outra contribuição do autor foi a demonstração de que os *Partidos e/ou facções* fundadas em princípios apresentavam-se como forma totalmente original “na cena política” de sua época, e “que os princípios políticos deviam ser distinguidos dos princípios religiosos”.³⁵

Na segunda metade do século XVIII, na *Encyclopédie* Voltaire escreveu de forma sucinta: “A palavra ‘partido’ não é, em si, repulsiva; a palavra ‘facção’ sempre o é”. Com esta afirmação o autor buscava estabelecer definitivamente uma distinção entre os dois termos. Na prática, porém, a sua empreitada não obteve o resultado esperado. Quanto ao significado da palavra *facção*, já não havia muito o que se esclarecer: o desafio ficava para o sentido real da palavra *Partido*. Para Voltaire, “uma *facção* é um partido sedicioso quando ainda fraco, quando não participa de todo o Estado”. Este, segundo o

³⁴ HUME, David. Acerca de las facciones. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 80-81.

³⁵ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 28-29. HUME, David. Acerca de las facciones. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 80-81. HUME, David. Dos Partido em Geral. In: *Hume: vida e obra*. Op. cit., p. 273-278. *A Enciclopédia – Textos Escolhidos* Trad. Luiza Tito Morais. Lisboa : Editorial Estampa, 1974.

autor, foi o caso, da “ *facção* de César [que] tornou-se logo um ‘partido’ dominante e engoliu a República”. A confusão conceitual entre os significados dos termos torna-se mais evidente com a conclusão do autor de que “um chefe de um partido é sempre um chefe de *facção*”.³⁶

Foi com Burke, no entanto, nos anos setenta do século XVIII, que os termos *Partido* e *facção*, pela primeira vez, foram empregados de forma distinta. O termo *Partido* passa a ser definido como a união de “um grupo de homens para fomentar, mediante seus esforços, o interesse nacional, baseados em algum princípio determinado em que todos os membros estão de acordo”, enquanto a *facção* passa a ser tratada como agrupamento de indivíduos que busca, de forma egoísta, a atenção para os seus próprios interesses, os quais não trarão qualquer vantagem para o *Partido* e seus adeptos. Na concepção burkeana, os *Partidos* são apresentados como os meios mais adequados para que os homens possam implementar suas idéias e concepções livremente na esfera estatal. Ou seja, os *Partidos* vão além das *facções* por não estarem fundamentados simplesmente em princípios de *interesses* ou de *afetos* (Hume), mas, sobretudo, em “princípios comuns”. Para Burke, será a luta pelo Poder, travada pelo *Partido*, que o diferenciará das lutas mesquinhas, particulares e interesseiras das *facções*. O raciocínio do autor “não é o de que o partido termina sempre em *facção*”, mas o de que, quando isto ocorrer já não se poderá mais falar em *Partido*. Ou seja, Burke não trabalha com meias palavras; no momento em que

³⁶ Cf. SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 23-24.

se refere ao termo *Partido*, ele escreve *Partido*, por outro lado, quando se refere a *facção*, ele escreve *facção*.³⁷

Enquanto Bolingbroke e Hume apregoam uma idéia contrária aos *Partidos* e *facções*, sob a justificativa de semear a discórdia e a divisão, e, conseqüentemente, a impotência do exercício do Poder pelo governo constitucional, Burke, por seu turno, concluiu que pelo fato de o “Parlamento não ser monolítico”, ele somente estaria em situação vantajosa para “resistir à coroa se seus membros estivessem ligados, isto é, organizados em ligações honrosas”, entenda-se *Partidos*. Em Bolingbroke e Hume a existência do *Partido* somente se justifica “como oposição (quando necessário) do país ao soberano inconstitucional”. Já em Burke, o *Partido* passa a ser concebido na esfera do próprio governo, ou seja, a relação entre súditos e soberano será superada pela relação entre soberanos. Conforme ressalta Sartori, na época de Burke havia um certo consenso quanto à necessidade da Constituição; no entanto, o que não se tinha muito claro era como o “governo constitucional devia ser conduzido, e por quem”. Para Burke, tal papel caberia aos *Partidos*, desde que, obviamente, se tornassem *Partidos*. Em síntese, além de Burke conceber o *Partido* muito antes que este viesse a existir, com seus conceitos muito bem definidos, sua contribuição foi, igualmente, decisiva para que, com o tempo, o

•

³⁷ BURKE, Edmund. Partido e Representação. In: LENK, Kurt, NEUMANN. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 82-83. SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 24-25 e 29-31. SABINE, George H. *Historia de la Teoría Política*. Trad. Vicente Herrero. México : Fondo de Cultura Económica, 1945. p. 448-454. KAPLAN, Abraham, LASSWEL, Harold. *Poder e Sociedade*. Op. cit., p. 206-208.

termo *Partido* se distinguísse do termo *facção*, chegando a superá-lo.³⁸

Apesar de Burke ter-se ocupado desse tema por volta do ano de 1770, os seus conceitos não foram devidamente recepcionados pelos autores da obra *O Federalista*, escrita entre outubro de 1787 e abril de 1788. No *Federalista*, os termos *Partido* e *facção* foram empregados com indiferença. Em determinada passagem do livro, Madison cita como exemplo a votação de uma proposta de lei relativa a dívidas privadas envolvendo interesses de credores e devedores. Neste caso, segundo ele, “os *partidos* são e devem ser os próprios juízes, e a opinião do *partido* majoritário – ou, em outras palavras, a da *facção* mais numerosa – pressupõe-se que prevaleça”(grifo nosso). Ou seja, para este autor, o *Partido* tanto pode ser constituído por minoria ou maioria, só que nesta última hipótese ele também poderá ser denominado *facção*.³⁹

No *Federalista*, a *facção* é definida como

“um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade”.⁴⁰

³⁸ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 30-31. LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 17-18. BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 26-27.

³⁹ HAMILTON, Alexander et al. *O Federalista*. Op. cit., p. 148-150.

⁴⁰ HAMILTON, Alexander et al. *O Federalista*. Op. cit., p. 148.

No entendimento de Madison a solução para evitar o surgimento das *facções* seria fornecida pelo “princípio republicano”. Somente a República estaria melhor aparelhada para controlar os *efeitos* das *facções*, visto que as suas *causas* não podem ser removidas. O remédio para as doenças “mais incidentes em um governo republicano” estaria no “grau de satisfação e orgulho que sentimos por sermos republicanos”, este “será nosso entusiasmo em louvar o espírito e apoiar a posição dos federalistas”, concluem os autores.⁴¹ Sob um aspecto geral, pode-se afirmar que no *Federalista* os termos *facção* e *Partido*, além de serem equivalentes, foram empregados em sentido negativo, prevalecendo a tese apresentada, alguns anos antes por Bolingbroke, de que o governo pelo *Partido* sempre acaba, impreterivelmente, em governo de *facção*.

Os conceitos elaborados por Burke sobre *Partido* e *facção* também não foram recepcionados por algumas das principais lideranças da Revolução Francesa, movimento que abalou as estruturas políticas do continente europeu no século XVIII. Entre os anos de 1789 a 1794, mesmo organizados em diferentes grupos políticos, como era o caso dos girondinos e jacobinos, “os revolucionários franceses dão mostras de um mesmo ânimo e falam com a mesma voz: foram unânimes e persistentes em sua condenação dos partidos”. Nos principais confrontos dos diferentes agrupamentos políticos, a troca de acusação “mais séria era a de chefe de *partido*, o que equivalia a

⁴¹ HAMILTON, Alexander *et al.* *O Federalista*. Op. cit., p. 150 e 154. Ver também SCHATTSCHEIDER, E. E. *Regimen de Partidos*. Trad. Antonio López Pina. Madrid : Tecnos, 1964. p. 30-33, 41-57.

dizer chefe de *facção*".⁴² Vale dizer, portanto, que nos momentos mais decisivos da Revolução Francesa os *Partidos*, além de inimigos do processo, voltaram a ser definidos como sinônimos de *facção*.

Quando consultado pelos girondinos sobre o seu projeto constitucional, o Marquês de Condorcet recomendou, em ataque aos *Partidos* ingleses, que "uma das fundamentais necessidades da República Francesa [era] de não ter nenhum" *Partido*. Já para Danton, como forma de exterminar os conflitos políticos os franceses necessitavam somente de um *Partido*, "o da razão". Robespierre, por sua parte, registrou como causa do excesso de *Partidos* a "ambição, a intriga, a esperteza e o maquiavelismo" dos interesses pessoais. Para ele, "a natureza de todas as facções [entendido partidos] é a de sacrificar o interesse geral", em favor dos particulares. Saint-Just, além de não estabelecer qualquer distinção entre *Partido* e *facção*, foi mais longe em suas críticas: para ele, "todo partido é criminoso (...) Toda facção é, portanto, criminosa", visto que "toda facção procura enfraquecer a soberania do povo", e, "ao dividir um povo, as facções substituem a liberdade pela fúria do partidarismo".⁴³

Para os revolucionários franceses os *Partidos* e as *facções*, tratados como sinônimos, apresentavam-se como organizações conspiradoras contra a Nação. Concebida

⁴² SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 31. BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., 28-29.

⁴³ Todas as citações foram retiradas da obra de SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 31 e da obra BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 29. Sobre a distinção entre a Sociedade e Estado em Saint-Just ver CHATELET, François et al. *Dicionário de Obras Políticas*. Op. cit., p. 1054.

como soberana, a Nação não podia ser partida ou dividida. Dessa forma, qualquer ação facciosa provocada pelos *Partidos, facções* ou por qualquer outro meio, deveria ser imediatamente contida. Inspirado por Robespierre e Saint-Just, o *Comitê de Salvação Pública* não aceitou qualquer fragmentação da Soberania nacional e assumiu postura contrária a qualquer mecanismo ou instituição que ameaçasse a centralização do Poder. Como consequência, destaca Lefebvre, no decorrer da *Assembléia Constituinte* (1789-1791), “o individualismo revolucionário sempre repudiou com horror a disciplina partidária”.⁴⁴ Com a aprovação da Lei Le Chapelier em 1791, toda e qualquer forma de associacionismo foi proibida. Assim, o novo modelo de Estado, fundamentado na concepção liberal clássica, apresentava-se como “Estado anti-associacionístico”, por considerar qualquer forma de organização desagregadora da unidade nacional.⁴⁵

Finalmente, em 29 de maio de 1815, após quase meio século da divulgação das idéias de Burke, com a publicação da obra *Principes de Politique Applicables à tous les Gouvernements Représentatis et Particulièrement à la Constitution Actuelle de la France* (1814), o pensador francês Benjamin Constant reconhece que “em uma organização política, não vale gabar-se da exclusão de facções, quando o que se pretende é apenas conservar as vantagens da liberdade”. No entanto, mais adiante, não deixa de reforçar a convicção de que “deve-se esforçar para se conseguir que estas facções sejam entre si inofensivas [como forma de] prevenir ou suavizar os

⁴⁴ LEFEBVRE, Georges. *A Revolução Francesa*. Op. cit., p. 138.

⁴⁵ CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Op. cit., p. 15.

inconvenientes da vitória de cada uma".⁴⁶ O pensamento de Constant não deixa de reforçar as constatações contidas no *Federalista* de que, sendo impossível impedir o nascimento de *Partidos e facções*, deve-se prezar pela construção de mecanismos que consigam controlar os seus efeitos negativos. No entanto, na França, as idéias de Constant apresentavam-se como avançadas demais para o período, só vindo a receber a devida atenção, a partir de 1830, com o fim da *Restauração*. Na língua inglesa, por outro lado, a distinção entre *Partido* e *facção* somente passou a ser considerada depois de, aproximadamente, cinquenta anos após o *Discurso ao Eleitores de Bristol* de Burke já haver estabelecido conceitos precisos para cada um destes termos.⁴⁷

Levando em consideração a prática e a evolução histórica do *Partido*, pode-se considerar a existência de três premissas básicas para diferenciá-lo da *facção*: 1) Os *Partidos* não são *facções*; 2) Um *Partido* é parte de um todo; e, 3) Os *Partidos* são canais de expressão.⁴⁸

A primeira premissa considera que o *Partido* não é *facção*, ou seja, caso o *Partido* não se apresente diferente da *facção*, ele não poderá ser denominado de *Partido*,

⁴⁶ CONSTANT, Benjamin. *Princípios Políticos Constitucionais*. Trad. Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1989. p. 133.

⁴⁷ Conforme observa SARTORI, em 1821, na Inglaterra os *Partidos* de forma inédita ingressam na esfera de governo e nela se tornaram operativos. Naquele ano, pela primeira vez, foi cunhada a expressão "a oposição a Sua Majestade", como forma de retratar a prática de um governo não mais absoluto mas que passa a assumir responsabilidades pelos seus atos junto ao Parlamento. Como conseqüência, em 1832 foi aprovada a Lei da Reforma que determina a ampliação do direito ao sufrágio. Para outros esclarecimentos sobre o período ver SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit. p. 39-45.

⁴⁸ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 46-50.

mas sim, de *facção*. Enquanto o *Partido* se apresenta como necessidade, a *facção* não é necessidade, ela simplesmente existe. O *Partido* se apresenta como instrumento que busca vantagens coletivas; já a *facção* volta-se para o atendimento de interesses exclusivamente individuais, de alguns poucos. Mesmo com o passar dos tempos, o termo *facção* manteve o seu sentido original, de apenas expressar conflitos particulares, ignorando o público. Por sua vez, o *Partido* foi transformando-se gradativamente em instrumento funcional, procurando estimular diferentes interesses dentro do sistema político. Assim, quanto mais o *Partido* se comporta como *facção*, mais clara é a compreensão de que as críticas não devem ser dirigidas contra o *Partido*, mas contra esse processo degenerativo que o rebaixa à condição de *facção*.⁴⁹

A segunda premissa considera que o *Partido* sempre será parte de um todo que persegue os interesses desse todo, enquanto *facção* é apenas a parte representada pelos interesses de si própria. Apesar de gramaticalmente a palavra *Partido* transmitir idéia de *parte*, dando conotação de fragmentação, deve-se considerar o seu sentido em uma relação com o “todo pluralista”. Isto é, mesmo o *Partido* sendo uma *parte*, se o *Partido* no exercício do Poder não conseguir governar levando em consideração os interesses gerais, em nada ele será diferente de uma *facção*. Muito embora qualquer *Partido* só esteja representando uma *parte*, as ações dessa *parte* devem sempre “adotar uma abordagem *não-parcial* do todo”. Como pressuposto

⁴⁹ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 46-47. KAPLAN, Abraham, LASSWELL, Harold. *Poder e Sociedade*. Op. cit., p. 206-210.

fundamental para se estabelecer “um equilíbrio entre união e separação”, é imperativo que toda *parte* vitoriosa “seja imparcial, que governe para todos e não apenas para si mesma”.⁵⁰ O que significa afirmar que o *Partido*, embora sendo *parte*, deve “conseguir dirigir a sociedade sem dispor da força monopolizada do Estado e [...] fazer-se obedecer sem precisar recorrer à coerção”.⁵¹

Finalmente, a terceira premissa considera que “os partidos são canais de expressão”. Vale dizer que os *Partidos* são, fundamentalmente, instrumentos de *representação* dos cidadãos, que buscam através deles expressar as suas reivindicações. Entretanto, os *Partidos* não possuem só a função de expressar vontades, eles também desempenham o papel de canalizadores, de organizadores das vontades individuais dos cidadãos. Neste contexto, os *Partidos* se apresentam como os meios mais adequados e capacitados para fazer valer as vontades pelas quais estão incumbidos de “fazer eco”. Afinal, conforme registra Sartori, “ao se desenvolverem, os partidos não o fizeram – durante todo o século XIX e boa parte do século XX – para transmitir ao povo os desejos da autoridade, mas antes para transmitir às autoridades os desejos do povo”.⁵²

Outra importante contribuição, no que diz respeito à diferenciação dos atuais *Partidos* com relação aos seus

⁵⁰ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 47-48.

⁵¹ CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Op. cit., p. 26.

⁵² SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 48-50.

ancestrais, foi oferecida por LaPalombara.⁵³ Este autor busca, através de quatro critérios, estabelecer os elementos necessários para distinguir o *Partido* dos outros grupos existentes, principalmente, no final do século XVIII e no início do século XIX, como as *ligas*, os *clubes*, os *grupos parlamentares*, os *comitês*, as *facções*. Os parâmetros para configurar o *Partido* são: 1) organização durável, ou seja, organização cuja esperança de vida política seja superior à de seus dirigentes no Poder; 2) organização constituída e durável, que mantenha extensão e articulações políticas de modo mais amplo possível; 3) vontade deliberada dos membros da instituição de conquistar o Poder e exercê-lo efetivamente, não só influenciar o Poder; e, 4) a preocupação permanente em conquistar o apoio popular, pela militância e pelas eleições.

A partir de tais critérios, as *facções*, *ligas* e *seitas* podem ser facilmente diferenciadas dos *Partidos* pela falta de durabilidade e de continuidade em sua organização, já que desaparecem juntamente com seus patrocinadores, protetores ou padrinhos. Por outro lado, os *clubes de notáveis*, *comitês eleitorais*, *comitês parlamentares*, pela falta de continuidade e de extensão da organização, também não podem ser equiparados à compreensão atual que se tem dos *Partidos Políticos*.

Isto posto, para LaPalombara fica evidente que organizações políticas como os *whigs* e os *tories*, nascidos na

⁵³ LAPALOMBARA, Joseph, WEINER, Myron. Definição do Partido Político. In: CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 6-7 e 19-20. SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologia Política*. Trad. Domingos Mascarenhas. São Paulo : DIFEL, 1979. p. 487-490.

Inglaterra no século XVII, não se constituíam como *Partidos*, por serem “apenas nebulosas associações de interesses e clientelas, sem unidade de comportamento político, vivendo no pequeno mundo encerrado da Corte, do Parlamento e dos proprietários de terras”, não possibilitando qualquer participação popular em sua organização ou controle pelo sufrágio.⁵⁴

Desta forma, as organizações políticas britânicas somente passam a enquadrar-se nos critérios estabelecidos por LaPalombara a partir da reforma eleitoral de 1832, consolidando-se com as reformas seguintes, como visto no primeiro capítulo do presente trabalho. Nos Estados Unidos, segundo os parâmetros do autor, o nascimento dos *Partidos* data de 1830, no governo de Andrew Jackson, quando dois grandes *Partidos* foram criados, um com o nome de *Democrático* que passou a defender a autonomia e os direitos dos Estados-membros; e o outro, denominado *Partido Nacional Republicano*, mais tarde só *Partido Republicano*, que passou a defender a constituição de uma autoridade nacional central. Na França, os *Partidos* somente aparecem depois de 1848, quando as *ligas* parlamentares e os *clubes* políticos, como os jacobinos e os

⁵⁴ CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 6 e 18-9. A posição dos *whigs* e dos *tories* pode ser descritas da seguinte forma: os *whigs* defendiam a liberdade política e a tolerância religiosa. O Estado e a Igreja deviam estar separados. Defendiam, ainda, a independência do Parlamento. Os *tories*, por outro lado, defendiam o direito divino, a não-resistência, a obediência passiva e a prerrogativa do rei. LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 14-15. Ver também o capítulo primeiro do presente trabalho quando trata dos aspectos históricos da representação.

girondinos, passam a ser substituídos por organizações políticas estáveis, duradouras e com grande inserção popular e eleitoral.⁵⁵

Enfim, de acordo com os critérios estabelecidos por LaPalombara, a caracterização de um *Partido Político* necessita obrigatoriamente de que a organização tenha continuidade indeterminada, atuação mais ampla possível, não só na esfera parlamentar, e vontade de exercer efetivamente o Poder, com o apoio popular, dos militantes e, fundamentalmente, do sufrágio. Definidos tais elementos, pode-se concluir que o fenômeno partidário, apesar de possuir suas raízes nas mais remotas organizações políticas criadas pelo homem, possui “estrutura relativamente recente, ligada a certo limiar de desenvolvimento econômico, social e político” de cada Nação.⁵⁶

⁵⁵ Ver CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 6-9 e 19-20. DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 20-33. ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*. Op. cit., p. 248-253.

⁵⁶ CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 7.

CAPÍTULO 2

O *PARTIDO POLÍTICO* COMO OBJETO DE CONHECIMENTO

Pelo fato de o *Partido* apresentar-se como instituição política relativamente nova, existem ainda algumas dificuldades na articulação de uma concepção mais clara e precisa de tal fenômeno por parte do pensamento teórico-político. Os mais variados enfoques ainda se têm mostrado relativamente insuficientes na tentativa de explicar toda a extensão da dimensão teórica do *Partido Político*. Isso porque, como essas organizações apresentam inúmeras fronteiras, a maioria das definições disponíveis se limitam a apresentar somente algumas características, deixando outras de igual ou de maior importância de lado.

A partir dessa constatação, o pensamento político vem procurando estabelecer alguns elementos mais rigorosos que possibilitem uma aproximação teórica mais rigorosa dos *Partidos Políticos*. Nesse processo de investigação existe uma verdadeira diversidade de abordagens teóricas das quais algumas merecem especial destaque.

2.1 A DIVERSIDADE DAS ABORDAGENS

Pela sua complexidade, o *Partido Político* pode ser analisado a partir de enfoques diferenciados. Estas diferentes abordagens se caracterizam, evidentemente, pelos principais aspectos privilegiados, como, por exemplo, sua estrutura, sua história, seus limites, seu programa ou seus princípios. Todavia, existem três formas de tratamento da problemática que envolve o tema em questão que são merecedoras de destaque pela importância de seu alcance teórico em explicar as organizações partidárias enquanto fenômeno político. São elas: a *abordagem funcional*, a *abordagem estrutural* e a *abordagem orgânica*.

2.1.1 Abordagem funcional

A preocupação nuclear do enfoque funcional sobre o *Partido* consiste em articular uma resposta para a finalidade dessa forma de organização política. Nessa busca, a idéia de funcionalidade engloba dois sentidos fundamentais bastante distintos: o primeiro sentido diz respeito às atividades partidárias; o segundo, às conseqüências objetivas de tais atividades.¹

Através da relação função/atividade a abordagem funcional se propõe estudar os papéis efetivamente desempenhados pelos *Partidos Políticos*. Sorauf estudou as funções do *Partido Político* concebendo-as sob três formas básicas: 1) *mobilização de homens em torno de uma organização política*; 2) *controle do Partido sobre as autoridades no exercício do Poder*; e 3) *atividade do Partido junto ao eleitorado*.²

1) *mobilização de homens em torno de uma organização* - o *Partido Político* se apresenta como organização que visa reunir indivíduos a fim de estabelecer uma ação em conjunto para conquistar determinados objetivos. Para isso, em um primeiro momento, o *Partido* busca recrutar seus seguidores; em seguida, conquistar o Poder para lá colocar os seus correligionários. Desta forma, para os seus adeptos o *Partido* pode até vir a tornar-se um fim em si mesmo, uma vez que é na sua

¹ CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 37.

² SORAUF, Frank. *Political Parties and Political Analysis*. In: CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 39-40.

estrutura que os objetivos e as decisões serão traçados e definidos. O Poder, a autoridade e a influência são estabelecidos no *Partido* que deve articular apoios e recursos;³

2) *controle do Partido sobre as autoridades no exercício do Poder* - no exercício do Poder os homens de *Partido* se organizam em instituições representativas. Nos regimes parlamentares ocorre maior controle dos *Partidos* sobre seus representantes e o órgão de *representação* acaba transformando-se em prolongamento da organização partidária, enquanto que nos demais sistemas essa relação não aparece de forma tão nítida. A questão fundamental, porém, é verificar se os membros do governo representam no interior do *Partido* um setor organizado e consciente do que deseja, de seus propósitos, interesses e satisfações que serão diferentes daqueles estabelecidos pelo seu conjunto. Este tipo de impasse pode proporcionar o surgimento de determinados conflitos envolvendo, por um lado, os interesses dos representantes do *Partido* no governo e, por outro, os interesses do próprio *Partido*, o que acaba gerando uma situação extremamente complexa quando se pretende definir a sua efetiva responsabilidade quanto à execução de seu programa;⁴

3) *atividades do Partido junto ao eleitorado* - dentre todos os segmentos que o *Partido* envolve, o eleitorado em geral se apresenta como o mais instável, desorganizado e menos comprometido. Como eleitorado entende-se todos os

³ SORAUF, Frank. Political Parties and Political Analysis. In: CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 39.

⁴ SORAUF, Frank. Political Parties and Political Analysis. In: CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 39.

indivíduos que, mesmo não estando diretamente vinculados à organização, acabam prestando o seu apoio regularmente ao *Partido*, nas eleições ou fora delas. Este tipo de eleitor se encontra ligado ao *Partido* unicamente por um elo de simpatia relativamente estável e persistente no qual o órgão partidário passa a se fiar. Por fim, “a complexidade do comportamento dos partidos pode explicar-se, no essencial, pelo jogo das relações entre [aqueles] três setores do Partido e pela necessidade que enfrentam de coordenar motivações e objetivos divergentes”.⁵

A segunda grande questão, sintetizada pela relação função/conseqüência, concerne aos efeitos objetivos e observáveis das ações do *Partido Político*. Para a compreensão mais clara do raciocínio funcionalista, vale mencionar as seguintes questões levantadas por Charlot a respeito de quais seriam as conseqüências das atividades partidárias e para quem seriam dirigidas, se para o sistema político como um todo, para o próprio *Partido* ou para um determinado subgrupo a ele interno. Ainda sobre tais conseqüências objetivas para cada sistema de referência, o autor aponta algumas hipóteses, nas quais aquelas podem ser manifestas e, portanto, desejadas, ou, latentes e, por conseguinte, inesperadas. Em ambos os casos as referidas conseqüências objetivas poderiam comportar-se ainda, como *funcionais*, quando apresentam alguma contribuição para o reforço do sistema; como *disfuncionais*, se contribuírem para enfraquecer o sistema; ou como *afuncionais*, no caso de não fornecerem nenhuma ameaça. Charlot coloca ainda que pode haver algum

⁵ SORAUF, Frank. Political Parties and Political Analysis. In: CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 39-40.

substituto funcional para o *Partido*, suplantando seu monopólio no exercício justamente das funções que o caracteriza imprescindível.⁶

No entanto, a questão fundamental para esta abordagem funcional do *Partido* é de como esse modelo de organização deve atuar dentro dos limites do próprio sistema, a fim de evitar que ele proporcione uma eventual ruptura em toda a estrutura. Pode-se concluir, desta forma, que no enfoque funcional a função que está reservada ao *Partido* é a de atuar como mero descongestionante da vida social e política.⁷

As observações de Luhmann são extremamente exemplificativas desse tipo de abordagem. Segundo o autor, a “eleição política dificilmente se presta a deixar” que os conflitos sociais sejam definidos pelos próprios interessados. O processo eleitoral somente se presta “a trazer os conflitos para dentro do sistema político, em vez de os levar para fora”, enquanto aos *Partidos* resta a tarefa de amalgamar os conflitos, “mediante processos internos de pré-seleção e desintensificação”, e apresentá-los “aos eleitores apenas sob a

⁶ CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit. p. 37-38.

⁷ Em uma perspectiva mais ampla, pode-se definir *sistema* como determinado conjunto de elementos em que, individualmente, cada um pode ser encontrado em posição diferente em relação aos outros. Em sentido estrito, o *sistema* pode ser definido como conjunto de elementos interdependentes. Nesse caso, todos os elementos estão ligados por algum tipo de relação. Assim, se houver alguma alteração em tais relações, imediatamente haverá reflexo sobre todos os demais elementos e, como consequência, todo o conjunto poderá ser alterado. A respeito ver: ABREU, Alcides. *Análise Sistêmica de Partidos Políticos*. Florianópolis : Editora Movimento, 1977. FERRAZ Jr, Tércio Sampaio. Apresentação. In: LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Trad. Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília : Editora UnB, 1980. p. 01-05. PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito*. Florianópolis : OAB/SC, 1999. p. 96-98

forma dum programa ideal, do agrado geral". Ou seja, a eleição política acaba convertendo-se em um mecanismo com a função de promover a absorção de conflitos e o auto-sancionamento do sistema político como um todo.⁸

As metodologias de corte funcional, em suas mais variadas diferenciações, têm como denominador comum típicos objetos de preocupação: elementos integradores de uma realidade que passa a ser descrita de forma a conformar-se perfeitamente com seus elementos internos. O *Partido Político* poderia, então, ser um desses elementos. O enfoque é preponderantemente dirigido ao exame de sua funcionalidade, ou seja, do estudo descritivo e sistematizado de suas funções dentro desse todo maior e aparentemente harmônico.

A visão de uma grande panela de pressão cujo conteúdo compete às instabilidades interiores ao sistema é uma ilustração intrigante desse tipo de abordagem, isso considerando-se que a válvula de arrefecimento da pressão interna caberia a instituições políticas como os *Partidos*. Desse ponto de vista, estes últimos assumiriam função meramente legitimadora e, como tal, trabalhariam pela manutenção da estabilidade e equilíbrio do sistema político. Não existe, portanto, possibilidades transformadoras que possam realizar-se pelos organismos partidários, o que se coaduna fortemente com a visão liberal dos *Partidos*: são meros instrumentos de legitimação do Poder Político.

⁸ LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Op. cit., p. 136 e 141.

2.1.2 Abordagem estrutural

Duas obras que marcaram profundamente a Teoria dos *Partidos* foram publicadas no início do século XX: *A Democracia e a Organização dos Partidos Políticos*, de Moisei Ostrogorski (1902),⁹ e *A Sociologia dos Partidos Políticos*, de Robert Michels, de 1911.¹⁰ Tais trabalhos apresentam as primeiras investigações empíricas e sistematizadas sobre o *Partido Político*.

Embora esses dois volumes não apresentem definição objetiva de *Partido*, desenvolvem contribuições importantes para a compreensão desta instância de *representação política*, que naquele período inicial do século XX começava a ser objeto de campo próprio de estudo.

Com efeito, a obra de Ostrogorski é a primeira a fazer estudo sistemático e estrutural sobre a *Democracia Representativa Partidária*. O autor busca, acima de tudo, demonstrar o perigo que os *Partidos* representavam para o sistema político. Segundo o autor, o aparecimento dos *Partidos Políticos* resultaria da combinação de dois fatores: 1) a existência de um grande número de eleitores; e 2) as dificuldades de se

⁹ Ver em OSTROGORSKI, Moisei. O Método de Agrupamentos Especiais de Fins Limitados. In: CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 128-130. Em 1912 o autor publica a segunda edição de sua obra *A Democracia e a Organização dos Partidos Políticos*, agora com o título *A Democracia e os Partidos Políticos*. Ver OSTROGORSKI, Moisei. *La Démocratie et les Partis Politiques*. Paris : Éditions du Seuil, 1979.

¹⁰ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Trad. Arthur Chaudon. Brasília : UnB, 1982. ALEMANN, Ulrich Von. Democracia de Partidos y Participación Ciudadana, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 20, p. 119-135, marzo-abril de 1981.

governar um país em processo de industrialização, referindo-se principalmente ao modelo norte-americano. Nesse contexto, pela indiferença política das grandes massas, os *Partidos* passariam a atuar sem qualquer tipo de controle. De todo esse processo teria resultado a criação de um verdadeiro monstro que viria a ser o *Partido Político* e que, a partir de então, passaria a controlar a vontade dos cidadãos e a determinar as prioridades dos serviços públicos. Essa concentração de poderes nas mãos dos *Partidos*, ainda na opinião de Ostrogorsky, prejudicaria profundamente a realização do bem-comum e a própria essência da Democracia.¹¹

De outra parte, a obra *Sociologia dos Partidos Políticos*, de Robert Michels, voltada ao estudo dos *Partidos* social-democratas europeus a partir da *Lei de Ferro da Oligarquia*, dedica-se a promover profunda investigação sobre a Democracia intrapartidária. A tese central construída por Michels procura demonstrar que a conquista da Democracia não resultou da articulação de forças econômicas que atuavam nas Sociedades industriais, mas de outras forças vigorosas o suficiente para frear qualquer tentativa de democratização do sistema político existente. Tais forças estariam representadas pela natureza do indivíduo, pela natureza das lutas políticas e pela natureza das organizações. A consequência natural dessas tendências, segundo

¹¹ OSTROGORSKI, Moisei. O Método de Agrupamentos Especiais de Fins Limitados. In: CHARLOT, Jean. Op. cit., p. 128-130. DOWSE, R, HUGHES, J. Partidos Políticos. In: ABDALA, Washington, MACIEL, Guillermo. *Manual de Ciencia Política*. Montevideo : Fundación de Cultura Universitaria, 1996. p. 136-137.

Michels, seria, inevitavelmente, fazer com que a Democracia desembocasse na *oligarquia*.¹²

Para Michels, a imaturidade das massas não é fenômeno transitório que tende a desaparecer com a evolução da Democracia. Esta condição é uma característica de sua própria natureza. Mesmo organizadas, as massas permanecem comprometidas pela sua respectiva incompetência incurável para resolver todos os problemas que lhes são concernentes. Para o autor, as massas, em si, são amorfas e necessitam de educação e, fundamentalmente, de direção. Quanto mais divididas, mais necessitam de comando.¹³

Michels registra que as organizações políticas são incapazes por si mesmas de realizar a Democracia que originariamente se comprometeram em defender. Para ele, quem diz organização, na verdade, está querendo dizer um grupo de chefes que falam e agem em nome de todos, está querendo dizer *oligarquia*. Como toda divisão de atividades acaba conduzindo a uma separação entre as massas e os dirigentes, a Democracia sempre se converterá em *oligarquia*. Identificado com qualquer outro modelo de organização, o *Partido Político*, inexoravelmente, será uma *oligarquia burocrática* que se caracteriza pela existência, na sua cúpula, de fechado círculo de dirigentes profissionais, praticamente inamovíveis, que controlam

¹² MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Op. cit., p. 206-221. DOWSE, R, HUGHES, J. Partidos Políticos. In: ABDALA, Washington, MACIEL, Guillermo. *Manual de Ciencia Política*. Op. cit., p. 135-136.

¹³ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Op. cit., p. 234 e 239-40. A referência ao termo *massas*, traduz uma expressão quantitativa de indivíduos que têm em comum algum tipo de coesão de qualquer natureza, especialmente política.

e conduzem a instituição conforme os seus próprios interesses. Isso porque, à medida que o *Partido* cresce e se solidifica, amplia-se a necessidade de serem as lideranças naturais substituídas por chefias profissionais. São estas chefias especializadas que possibilitam a institucionalização do burocratismo hierárquico e da oligarquização partidária, caracterizada pelo isolamento entre a cúpula e as bases da organização.¹⁴

Finalmente, para Michels o *Partido Político* é uma potência oligárquica, repousada sobre uma base democrática que possibilita a dominação das elites sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Em síntese, falar em *Partido Político*, obrigatoriamente, é falar em *oligarquia*.¹⁵

Com o objetivo de verificar a influência do pensamento político sobre as estruturas partidárias, em 1951 Maurice Duverger, publica a sua obra *Os Partidos Políticos*¹⁶, contribuição teórica da maior relevância sobre o tema. Neste estudo, o *Partido Político* é visto, em um primeiro momento, como aglutinador de indivíduos dispersos. Em seguida, a partir do convencimento, da persuasão e da disciplina imposta pelos dirigentes partidários, o papel daqueles indivíduos torna-se absolutamente secundário para a vida intrapartidária. Os chefes tendem a formar uma classe de dirigentes totalmente isolada dos

¹⁴ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Op. cit., p. 23. MICHELS, Robert. A Tendência Burocrática dos Partidos Políticos. In: MICHELS, Robert. *Sociologia da Burocracia*. Trad. Edmundo Campos. 3. ed. Rio de Janeiro : Zahar, 1976. p. 101

¹⁵ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Op. cit., p. 238.

¹⁶ DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. 3. ed. Rio de Janeiro : Guanabara, 1987.

militantes, possibilitando a constituição de uma casta “mais ou menos fechada sobre si mesma”.¹⁷ Desta forma, consolida-se um modelo de organização política centralizada e absoluta; em outros termos: *autocrática e oligárquica*.

Para Duverger, a crença na infalibilidade dos *Partidos* e em seus dirigentes, proporcionada pela propaganda e pela persuasão, possibilita o recuo do espírito crítico em favor do espírito da adoração. Com isto,

“os partidos tornam-se totalitários, exigindo de seus membros uma adesão mais íntima, constituindo sistemas complexos e fechados de explicação do mundo. O ardor, a fé, o entusiasmo e a intolerância reinam nessas Igrejas [Partidos] dos tempo modernos: as lutas partidárias transformam-se em guerras de religião”.¹⁸

Sob o domínio de uma elite, a organização partidária repousa essencialmente na prática e nos hábitos não-escritos, enquanto o programa e o estatuto partidário pouco ou nada correspondem à realidade do *Partido*. Desta forma, “a democracia não está ameaçada pelo regime dos partidos, mas pelo rumo contemporâneo das suas estruturas internas”; o verdadeiro não se encontra na “existência dos partidos, mas na índole militar, religiosa e totalitária” que os revestem.¹⁹

¹⁷ DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 188-194 e 455-456.

¹⁸ DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 456.

¹⁹ DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 458-459.

Em relação a Ostrogorsky e Michels, Duverger demonstra aproximar-se da realidade de modo deveras mais eficiente, detectando, pela primeira vez, a existência de diferentes tipologias de *Partidos*. Entretanto, a sua obra *Os Partidos Políticos* não se limita a verificar a forma como os *Partidos* se inserem no contexto social, nem quais são os pressupostos necessários para a sua existência, mas, tão-somente, em fazer uma abordagem estrutural, tomando como parâmetro apenas as práticas e os hábitos partidários não-escritos. Duverger parte da premissa de que os militantes dirigem os adeptos, estes dirigem os simpatizantes que, por fim, dirigem os eleitores.²⁰

Com a obra *Partido Político: análise comportamental*, publicada em 1964, Samuel J. Eldersveld é outro autor que se destaca dentro desse quadro de abordagem estrutural do *Partido*.²¹ Este autor busca definir o *Partido* levando em consideração sua estrutura organizacional. A realidade partidária, objeto de sua investigação, restringe-se, entretanto, ao contexto dos *Partidos* norte-americanos.

Enquanto Robert Michels desenvolve sua perspectiva utilizando-se do modelo oligárquico, Eldersveld apresenta a idéia de *estratarquia*.

Assim, para Eldersveld, o *Partido Político* se apresenta na forma de uma estrutura aberta, "permeável na

²⁰ CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 161.

²¹ ELDERSVELD, Samuel J. Uma Análise "behaviorista". In: CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 44. DOWSE, R, HUGHES, J. *Partidos Políticos*. In: ABDALA, W, MACIEL, G. *Manual de Ciencia Política*. Op. cit., p. 138. SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Op. cit., p. 93.

base como no topo, ciosa em atrair as categorias sociais marginais e desejosa em oferecer-lhes um meio de acesso” à sua organização. O poder de decisão não se encontra concentrado nas mãos de uns poucos, de uma elite, mas é partilhado entre os mais diferentes grupos e subgrupos que constituem o *Partido*, e também, em todos os seus níveis. Por isto, o *Partido* estaria mais próximo de uma *estratarquia* ou *grupoarquia* e não, conforme definiu Michels, de uma *oligarquia*.²²

Desta forma, o Partido *Político* não se caracteriza como *oligarquia* de dirigentes, mas, acima de tudo, como “agregado de categorias dirigentes que cumprem funções diferenciadas na estrutura” da organização, sem que haja a formação de “um sistema de subelites hierarquizadas cujos poderes e *status* seriam estritamente determinados no topo por um círculo dirigente”.²³ Em síntese, para Eldersveld, o *Partido* não tem uma estrutura definida pela presença e pela ação de diferentes grupos e é esta a qualidade que possibilita que o *Partido* esteja habilitado a se adaptar mais rapidamente às diferentes situações e ambientes.

Os autores destacados nesse tipo de

²² O sentido do termo *estratarquia* ficaria entre oligarquia e República. Ocorre quando o corpo político de um sistema exerce alguma força no exercício do Poder. A oligarquia foi estratificada e consideravelmente aumentada. Esta categoria foi retirada de KAPLAN, Abraham, LASSWEL, Harold. *Poder e Sociedade*. Op. cit., p. 258. ELDERSVELD, Samuel J. Uma Análise “behaviorista”. In: CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 44. Ver na mesma obra de CHARLOT às p.32-33 e 44.

²³ ELDERSVELD, Samuel J. Uma Análise “behaviorista”. In: CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit., p. 44.

abordagem têm em comum o tratamento exclusivamente descritivo de seu objeto de estudo, o *Partido*. Enquanto nas duas primeiras décadas do século XX Ostrogorsky e Michels acompanham a tendência liberal de combate aos *Partidos*, promovendo ambos uma crítica radical ao papel das organizações partidárias, já na segunda metade do mesmo século, Duverger e Eldersveld limitam-se a descrever as organizações partidárias a partir dos modelos que propõem. Em Duverger, porém, certo ceticismo persiste em relação aos perigos da formação de uma casta partidária em detrimento de suas bases. Eldersveld, contudo, oferece um retrato marcado por sua leitura behaviorista da estrutura partidária norte-americana, consignando-a como *grupoarquia*.

De modo geral, é de clareza cristalina que essas posturas metodológicas estruturais dedicadas ao estudo do *Partido Político* não oferecem, absolutamente, nenhum modelo prescritivo de *representação política* nem de organização partidária. A tarefa meramente descritiva a que se lançam não partem de qualquer forma de contextualização política ou social e, portanto, não logram nenhuma perspectiva transformadora consubstanciada na idéia de que o *Partido Político* poderia também ser agente de mudanças de determinada realidade política, social ou econômica com objetivos revolucionários ou democratizadores.

2.1.3 Abordagem orgânica

A partir do enfoque orgânico, além de ser organizador e aglutinador de forças, o *Partido Político* leva também consigo um determinado ideal, uma forma de ação para atingir seus objetivos de natureza ideológica, entendendo-se por ideologia “um sistema de pensamento coerente, uma concepção [...] do mundo que constitui, para o grupo ou o indivíduo que adere, um guia” nos seus atos e em suas ações.²⁴

Essa função ideológica do *Partido* pode ser verificada nos textos marxianos. Na verdade, com a publicação do *Manifesto do Partido Comunista*, Marx e Engels buscavam, acima de tudo, resgatar a consciência do proletariado em relação ao seu papel na construção e na transformação da história. Para os fundadores do materialismo dialético, o *Partido Político* se apresentava como instrumento flexível, mutável e imprescindível na tarefa de aglutinação e fomento de um ideal de vida aos operários. Para Marx e Engels, o despertar das consciências não poderia ser produto de apenas um saber, mas de um ser em movimento e em transformação, de uma relação ativa e criativa com o mundo. Nessa perspectiva, a função do *Partido* não seria agir no lugar ou acima da classe operária, mas comportar-se como simples condutor, orientador, com o objetivo único e exclusivo de proporcionar a libertação da classe operária. A visão mutável da função do *Partido* em Marx e Engels está intimamente vinculada à compreensão da realidade objetiva, ou seja, para eles é a

²⁴ CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Op. cit. p. 35.

organização, enquanto criação do homem, que deve adequar-se ao meio, jamais o meio à organização.²⁵

A partir da *Crítica ao Programa de Gotha*²⁶, Marx e Engels passaram a manifestar, de modo mais contundente, posição contrária a qualquer tipo de burocratização no *Partido*. Em suas correspondências que marcaram o processo de divulgação da *Crítica ao Programa de Gotha*, Engels deixa clara a sua oposição à tentativa de oligarquização dentro do *Partido*. Exemplo deste radical antagonismo encontra-se na carta que envia para Kautski, em 11 de fevereiro de 1891, destacando que

²⁵ MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. In: *Obras Escolhidas*. São Paulo : Alfa-Omega, [s.d]. v. I. MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político em Marx e Engels*. Florianópolis : CPGD/Paralelo 27, 1998. p. 26-30.

²⁶ Em congresso realizado entre os dias 22 e 27 de maio de 1875, em Gotha, ocorreu a união de duas importantes correntes operárias: o *Partido Operário Social-Democrata* (conhecido por eisenachianos), liderado por Bebel e Liebknecht, e a *Associação Geral dos Operários Alemães*, liderada por Lassalle. Da união destas duas organizações surge o *Partido Socialista Operário da Alemanha*. A obra *Crítica ao Programa de Gotha* foi escrita por Marx para registrar que discordava do programa aprovado em Gotha. Para ele o novo programa continha muito mais idéias de Lassalle, com o qual tinha divergências profundas, do que marxianas. Como, por exemplo: a lei férrea dos salários que era endossada por Lassalle. Para Marx esta lei deveria ser combatida, pois se de um lado prejudicava os capitalistas, por outro beneficiava os proprietários de terras. MARX, Engels. *Crítica ao Programa de Gotha*. In: *Obras Escolhidas*. Op. cit., p. 218. MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político em Marx e Engels*. Op. cit., p. 38 e 44-50.

“as pessoas devem parar de uma vez por todas, de inclinar-se diante dos funcionários do partido, seus próprios servidores. [As pessoas] devem abandonar essa atitude submissa que adotam diante deles, como se se tratassem de burocratas infalíveis. Também é necessário que os critiquem”.²⁷

Para Engels, a Democracia, a diversidade e o debate no interior do *Partido*, em hipótese alguma comprometeria a sua existência enquanto *Partido*. São justamente esses fatores que tornariam o *Partido* mais sólido e aberto para as mudanças internas ou externas. Em síntese, o que constitui a forma de ser de um *Partido Político* é a sua liberdade de crítica, combinada com a sua liberdade de ação, jamais a unidade interna de pensamento determinada por qualquer burocrata iluminado.

Enfim, o *Partido Político* vislumbrado por Marx e Engels deveria adaptar-se a cada lugar e a cada momento. Para eles, seu próprio pensamento não se apresentava como dogma, mas como a exposição de um processo de evolução, com diferentes e sucessivas etapas. Assim, restaria ao *Partido Político* adotar uma estratégia que refletisse a realidade mais próxima possível de cada Sociedade.

²⁷ ROSSANDA, Rossana. De Marx a Marx: Clase y Partido. In: CUADERNOS DE PASADO Y PRESENTE. *Teoría Marxista del Partido Político*, México, n. 38, p. 01-14, 1987. MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político em Marx e Engels*. Op. cit., p. 38-39.

Em sua obra *Filosofia do Direito*,²⁸ Radbruch também se ocupa do papel da ideologia no *Partido*, afirmando que as organizações partidárias não podem deixar de, em virtude de uma necessidade de natureza sociológica, “criar uma ideologia ou, pelo menos, de apresentar como interesse de toda a coletividade o seu próprio interesse”. Para este autor, a ideologia partidária não representaria somente um elemento de luta contra os seus adversários; mas “também um instrumento de captação para a conquista de novos adeptos”. Desta forma, a adesão de novos correligionários ao *Partido* é determinada não apenas por interesses particulares, mas, fundamentalmente, pelas idéias programáticas proclamadas por esta mesma organização. Ou seja, quanto mais bem articulado o programa partidário, mais habilitado estará o *Partido* em sugerir alternativas que solucionem os problemas da vida pública, o que determinaria, de forma conclusiva, sua diferenciação das demais organizações políticas.

Conforme destaca Cerroni, no seu dia-a-dia

“o *Partido Político* deve ser ambicioso e modesto como o cientista, e como bom intelectual coletivo deve redescobrir a virtude da ciência: a dúvida metódica na corajosa pesquisa da verdade, a persistente finalização das menores operações, a fantasia criadora e a

²⁸ RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*. Trad. L. Cabral de Moncada. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1937. p. 86-87.

disponibilidade antidogmática para a experimentação".²⁹

Ou seja, levando em consideração o painel político atual, o *Partido* se apresenta como canalizador de aspirações, de necessidades e de esperanças de universalização da vida de todos os homens e não apenas de seus adeptos ou de um pequeno segmento social. Neste sentido, o confronto ideológico surge como instrumento e garantia da plena integração democrática, jamais como mecanismo que justifique o aniquilamento do adversário pela violência física ou simbólica. Nas palavras de Cerroni, o fim da *vaidade de partido* poderá possibilitar que as grandes metas da política moderna, como "a universalização da existência através da potencialização da liberdade de cada um e da igualdade de todos", sejam relançadas.³⁰

O enfoque orgânico do *Partido* não se restringe à análise da sua própria estrutura ou organização, mas está, fundamentalmente, na adequação do seu programa aos objetivos que pretende atingir. Neste caso, o "ceticismo organizativo", preocupado tão-somente em verificar as relações entre dirigentes e dirigidos, acaba sendo substituído pela compreensão do funcionamento programático do *Partido*, de sua filosofia, de seu ideal. Segundo essa concepção, a máquina

²⁹ CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Op. cit. p. 53

³⁰ CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Op. cit. p. 53 e 57-58. PEREZ ROYO, Javier. La Teoría del Partido Político de Umberto Cerroni. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 16, p. 185-195, julio-agosto de 1980. MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político no Brasil: teoria, história, legislação*. Joaçaba : UNOESC, 1995. p. 39.

partidária não pode ser vista só como instrumento de conquista de votos ou de Poder, ela deve, acima de tudo, ter a capacidade de propor e de realizar um programa que possibilite a transformação da ordem social, política e econômica. Para Cerroni, o programa partidário, deve operar de forma ativa e essencialmente permeável a toda e qualquer transformação.³¹

Na concepção de Cerroni, o *Partido Político* somente nasce a partir do momento em que se verifica a existência de dois elementos fundamentais: a) uma máquina organizativa; e b) um programa político estruturado, articulado e aprovado democraticamente pelos seus membros, tudo isso combinado com uma organização territorial difusa e tendencialmente nacional. É a partir da constituição desses elementos que as antigas organizações políticas, compostas por notáveis, passam a dar lugar às novas organizações políticas de massas. Desta forma, segundo Cerroni, não se pode justificar o nascimento dos *Partidos Políticos* tomando como parâmetro apenas *facções*, *clubes* ou *comitês eleitorais*. Na realidade, a origem do *Partido Político* não deve ser creditada apenas “lá onde nascem os parlamentos”, pois muitas vezes o *Partido* também pode surgir em países em que não existem Parlamentos, como também, ele pode ser formado “antes dos parlamentos ou, talvez, para propor ou reivindicar a criação dos parlamentos”. Para Cerroni, o *Partido* tem uma dimensão histórico-teórica que ultrapassa claramente qualquer experiência constitucional: “o partido político é um fenômeno histórico mundial”.³²

³¹ CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Op. cit. p. 35-36.

³² CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Op. cit., p. 13.

Qual seria, então, “o partido político que estruturado no plano organizativo e programático, nasceria lá onde não existem os parlamentos?”, indaga Cerroni. Sua resposta recai sobre o *Partido Socialista*. Para ele, este *Partido*, com uma máquina organizada e um programa articulado, nasceu justamente para reivindicar a ampliação do sufrágio e/ou preparar as eleições para o Parlamento.³³ Como exemplo, pode ser citado o caso das organizações políticas operárias que, com o passar dos anos, proporcionaram a criação do *Partido Social-Democrata Alemão* (SPD), em 21 de outubro de 1891.³⁴

Nessa mesma linha de raciocínio apresentada por Cerroni, pode ser enquadrada a tese de Margarida Vieira, ao afirmar que o *Partido Socialista Brasileiro* (PSB) foi um “partido-semente, agitador de uma nova cultura política, que se expressou em um projeto de cidadania coletiva que, ao contrário” das demais forças políticas, buscou combinar “a dimensão social e política da democracia”. A definição de *Partido-semente*, desta forma, aparece como proposta de construção de nova ordem político-cultural. Isto é, além do Poder, a meta do *Partido* é construir e carregar “uma nova concepção de mundo”, importando, para isso, “menos as vitórias eleitorais e mais a formação de quadros, menos as idéias estabelecidas e mais os debates provocados, menos o desempenho no sistema político

³³ CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Op. cit., p. 13-14.

³⁴ Sobre todo o processo organizativo e político dos trabalhadores que culminou com a criação do *Partido Social-Democrata Alemão*, ver MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político em Marx e Engels*. Op. cit.

estabelecido que as condições para o estabelecimento de uma nova cultura política”.³⁵

2.1.3.1 *Partido Político em Gramsci*

No pensamento gramsciano o *Partido Político* é definido como “a primeira célula na qual se aglomeram germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais”,³⁶ meio de soldadura dos diferentes segmentos sociais.

Inspirado pela obra *O Príncipe*, de Maquiavel, Gramsci passa a denominar o *Partido Político* como “o moderno Príncipe, o mito-príncipe.” Esse *moderno Príncipe* não poderia “ser uma pessoa real, um indivíduo concreto; só poderia ser um organismo; um elemento complexo da Sociedade”, ou seja, o *moderno Príncipe* não poderia estar vinculado a um indivíduo, mas à organização que efetivamente aglutine a vontade coletiva. Tomando por base a filosofia da práxis, Gramsci entendeu que o *moderno Príncipe* pode ser corporificado por uma organização que já esteja atuando politicamente no interior da Sociedade. Tal organização já fora historicamente constituída: o *Partido Político*.³⁷

³⁵ GUSTIN, Miracy B. S., VIEIRA, Margarida L. M. *Semeando Democracia: a trajetória do socialismo democrático no Brasil*. Contagem : Palesa, 1995. p. 242.

³⁶ GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Op. cit., p. 6.

³⁷ GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Trad. Luiz Mário Gazzaneo. 6. ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1988. p. 6 e 24-25. Ver também: COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1999. p. 167.

Conforme enfatiza Carlos Nelson Coutinho, “a tarefa do ‘*moderno Príncipe*’ consistiria em superar os resíduos corporativistas (momentos egoístico-passionais), [...] para a formação de uma *vontade coletiva nacional e popular*”. E, com isso, buscar formar “um grau de consciência capaz de permitir uma iniciativa política que englobe a totalidade dos estratos sociais de uma nação, capaz de incidir sobre a universalidade diferenciada do conjunto das relações sociais”.³⁸ Assim, o *moderno Príncipe*, encarnado no *Partido Político*, passaria a representar a inteligência e a vontade coletiva.

Gramsci oportunamente observa que o *Partido* se apresenta como *intelectual coletivo* ou *moderno Príncipe*³⁹, caracterizado por sua inteligência e por uma certa organização. Inteligência no sentido de que ele deve compreender e decifrar a realidade, e, ao mesmo tempo, programar a sua transformação. Traçados os seus princípios programáticos, a organização imediatamente passa a operar. Na sua ação, o *Partido*, enquanto instituição política, deve ser capaz de, ao mesmo tempo, elaborar e agir. Seu compromisso é proporcionar o surgimento de operadores de idéias, de novos projetos ideológicos e não de determinar a simples reprodução de idéias ou esquemas de comando. O compromisso do *Partido* é servir de protótipo da Sociedade do futuro e possibilitar a confrontação entre as mais diferentes correntes de pensamento. Dito isto, resta ao *Partido*

³⁸ COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Op. cit., p. 169.

³⁹ GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, A política e o Estado Moderno*. Op. cit., p. 22-29. Sobre este assunto, ver também BORGES FILHO, Nilson, MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político em Marx, Engels e Gramsci*. *Ulisses, Revista de Política e Cultura*, Florianópolis, n.1, p. 39-48, set. 1998.

Político: ou assumir o seu papel de propulsor das grandes transformações, ou reduzir-se a uma organização burocrática, autoritária, oligárquica, logo, mortificadora da vida social e política. Por oportuno, é necessário ressaltar que na hipótese de burocratização, a organização partidária deixa de ser o que deve e busca ser,⁴⁰ nesse caso, transforma-se em qualquer coisa, menos em *Partido* na sua acepção contemporânea.

Conforme observa Carlos Nelson Coutinho, o *Partido Político* aparece nos escritos de Gramsci, “como uma objetivação fundamental do momento catártico”. O *Partido Político* não seria um “organismo corporativo – um comerciante não entra num partido político para fazer comércio, nem um industrial para produzir mais -, mas sim um organismo catártico, universalizante”. Pode-se dizer que, “no partido político, os elementos de um grupo social econômico” superam a sua visão corporativa, “egoístico-passional” em torno do seu “desenvolvimento histórico e se tornam agentes de atividades gerais, de caráter nacional e internacional”. O *Partido* assume o papel de “síntese, de mediação”, de interesses, dos diferentes grupos sociais, que buscam articular um corpo unitário em torno de nova proposta de ordem política, social, econômica e jurídica.⁴¹

Desta forma, para Gramsci a história de um *Partido* é o resultado “do quadro complexo de todo conjunto social e estatal”; como consequência, “pode-se dizer que escrever a história de um partido significa exatamente escrever a história

⁴⁰ CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Op. cit., p. 36-37.

⁴¹ COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Op. cit., p. 169-171.

geral de um país". Assim, a importância de cada *Partido Político* é determinada pelo grau de interferência que suas ações políticas têm no processo de construção da história de cada país. Para isso, o *Partido Político* deve estar diretamente vinculado aos problemas sociais, jamais se apresentando como projeto pronto e acabado; caso isto venha a ocorrer, sua existência torna-se historicamente inútil.⁴²

Para Gramsci, o *Partido Político* só se torna necessário historicamente quando há a confluência de três elementos fundamentais: 1) o *elemento difuso*, isto é, homens comuns que buscam participar politicamente submetendo-se à *disciplina* e à *fidelidade partidária*. Desta forma, esses indivíduos só se constituem uma força política na medida em que existe algo que os centralize, organize e discipline, caso contrário preponderaria a dispersão e a anulação recíproca de interesses individuais; 2) o *elemento de coesão principal*, centralizado no campo nacional e capaz de tornar "eficiente e poderoso um conjunto de forças que, abandonadas a si mesmas, representariam zero ou pouco mais". A este elemento caberia o papel de deter "uma força altamente coesiva, centralizadora e disciplinadora"; e, por fim, 3) o *elemento médio* com habilidade suficiente para articular o primeiro com o segundo elemento, colocando-os em

⁴² GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Op. cit., p. 6, 24-27 e 287-289. Ver também: COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Op. cit., p. 167-180.

contato não só sob o aspecto “físico”, mas, fundamentalmente, sob os aspectos moral e intelectual.⁴³

Com a articulação desses três elementos, a organização partidária poderia resistir com maior vigor a qualquer tentativa que visasse a sua destruição, tanto pela força como pela coerção, já que a razão de sua existência está vinculada às condições orgânicas de determinado segmento social.⁴⁴

Justamente diante dessa realidade, totalmente nova para o Estado do século XX, aparece o *Partido Político* credenciando-se a assumir o papel do verdadeiro soberano - o *moderno Príncipe*. Coube, então, aos diferentes Estados, através de suas constituições, reconhecer formalmente os *Partidos Políticos* e, ao mesmo tempo, introduzir mecanismos jurídicos que possibilitassem certo controle para “que esta realidade ‘de fato’ não viesse a ser incompatível com o princípio constitucional da soberania popular”.⁴⁵

O enfoque orgânico dos *Partidos Políticos* é centrado nas potencialidades que oferecem na organização dos indivíduos com vistas à mudança do sistema político. Mais que mera instância de *representação política*, ao *Partido* cumpriria a missão de possibilitar o desenvolvimento da consciência política dos seus integrantes e, a partir deles, da Sociedade como um todo.

⁴³ GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Op. cit., p. 25-26. Ver também BORGES FILHO, Nilson, MEZZARROBA, Orides. O Partido em Marx, Engels e Gramsci. *Revista Ulysses*, Florianópolis, n. 1, p. 45-47, set. 1998.

⁴⁴ SADER, Emir (Org.) *Gramsci: sobre poder, política e partido*. Trad. Eliana Aguiar. São Paulo : Brasiliense, 1990. p. 20-21. GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Op. cit., p. 291.

⁴⁵ BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 93.

Ferramenta poderosa de transformação revolucionária, enquanto mudança radical do paradigma político, não necessariamente violenta, a essa abordagem orgânica cabe fornecer um modelo prescritivo.

O fundamental dessa concepção orgânica dos *Partidos* é que, ao contrário dos modelos anteriores (funcional e estrutural), valoriza-se o seu papel essencial como canalizador das expressões e demandas da Sociedade.

Com efeito, o modelo teórico que opera com semelhante noção do papel democratizador dos *Partidos Políticos* pode ser encontrado nos quadros da Teoria do *Estado de Partidos*. A partir dos debates que precederam a Constituição de Weimar, a *representação política* percebeu a possibilidade de nova direção: a idéia de um *Estado de Partidos*, como se verá no quarto capítulo desta segunda parte.

Antes de prosseguir a investigação sobre o fenômeno *Partido Político*, é necessário esclarecer que como instância de *representação política* os organismos partidários podem e até mesmo devem, a partir de algumas perspectivas teórico-políticas mais relevantes, propiciar a *participação política*. É como instrumento essencial e orgânico ao instituto da *representação* que ele aqui será tratado. Portanto, a depuração de seu conceito leva a um necessário requisito metodológico preliminar: diferenciar claramente as instâncias políticas que têm por escopo e finalidade fundamental a *representação política* - os *Partidos Políticos* -, das instâncias políticas que têm por vocação

precípua incentivar e propiciar a *participação política* dos cidadãos, ainda que desprovidas de caráter parlamentar, tais como os *movimentos sociais*. Na verdade, examinando atentamente o painel de preocupações gerais das Ciências Sociais, uma questão ocupa lugar de razoável destaque: aquela que privilegia justamente o estudo do papel dos chamados *Novos Movimentos Sociais* no interior das organizações políticas, tal como se vê a seguir.

2.2 O PARTIDO POLÍTICO E OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Os *movimentos sociais* surgiram como alternativas coletivas para provocar mudanças, no conjunto ou em partes, em determinadas instituições sociais e políticas, e também com o propósito de construir nova ordem social, política e econômica. No século XIX, eram assim denominados os mais variados tipos de *movimentos* - anarquista, socialista, comunista ou sindical - que pretendiam promover ampla organização dos trabalhadores, objetivando adquirir ou aumentar determinadas “vantagens ou benefícios”, conferindo-lhes um “papel definido em uma nova ordem social”, superando assim a condição de dependência e exclusão em que a classe dos trabalhadores se encontrava.⁴⁶

⁴⁶ SCHERER-WARREN, Ilse. *Movimentos Sociais*. Florianópolis : Editora da UFSC, 1984., p. 12. *Dicionário de Ciências Sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro : Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1987. p. 788-789. Verbete: *Movimentos Sociais*.

Após a Segunda Guerra Mundial o conceito de *movimentos sociais* passou a abranger outros setores da Sociedade, englobando organizações ocupadas com as mais diversas questões, desde aquelas vinculadas aos agricultores e camponeses, até outras embuídas com lutas anticolonialistas, presentes na América Latina, na Ásia, na África. Mas existem, também, outros *movimentos* que passam a opor-se a quaisquer transformações sociais ou políticas, como a Ku-Klux-Klan, nos Estados Unidos da América. Para identificar os *movimentos sociais*, devem ser consideradas algumas características fundamentais, como, por exemplo, uma perspectiva de longa duração e de forte integração na organização, além de um vínculo significativo entre os seus participantes. De forma geral, pode-se dizer que os clubes, associações e *Partidos* têm sua origem comumente na articulação de *movimentos sociais*. As organizações passam a ser construídas na medida em que surge a “consciência de grupo”, quando os indivíduos percebem a existência de afinidades entre si, no que diz respeito à submissão a determinadas condições sociais adversas e às respectivas “dificuldades e obstáculos” em ultrapassá-las.⁴⁷

Os *movimentos sociais* se apresentam, em sentido amplo, como um tipo de comportamento político de alcance coletivo, o que, de certo modo, acaba refletindo o próprio perfil de toda uma Sociedade. Na definição de Alain Touraine, os *movimentos sociais* “são as forças centrais que lutam umas contra

BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Op. cit., p. 787-788. Verbete: Movimentos Sociais.

⁴⁷ DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Op. cit., p. 789.

as outras para dirigir a produção da sociedade por ela mesma, a ação de classe pela direção da historicidade”.⁴⁸

Nesse mesmo sentido, conforme define Boaventura de Sousa Santos, os *movimentos sociais*

“são nutridos por inúmeras energias, que incluem em sua constituição desde formas orgânicas de ação social pelo controle do sistema político e cultural até modos de transformação e participação quotidiana de auto-reprodução societária”.⁴⁹

Já os *movimentos sociais*, em sentido estrito, recebem atualmente a denominação de *Novos Movimentos Sociais*, ou *Novos Sujeitos Sociais*, e surgem a partir da recusa da “política de cooperação entre as agências estatais e os sindicatos”; são *movimentos* “mais preocupados em assegurar direitos sociais – existentes ou a ser adquiridos para suas clientelas”. Utilizando-se dos meios de comunicação e de atividades de protesto, os *Novos Movimentos Sociais* buscam mobilizar o recurso do apoio da opinião pública para as suas causas a fim de exercer de modo mais eficiente uma política de pressão forte e constante nas políticas públicas levadas a efeito pelos organismos do Estado. Com esses mecanismos de pressão, os *Novos Movimentos Sociais* buscam “promover mudanças nos

⁴⁸ Conforme Alain Touraine citado por SCHERER-WARREN, Ilse. *Movimentos Sociais*. Op. cit. p. 91. Ver também SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 4. ed. São Paulo : Editora Cortez, 1997. p. 256-265.

⁴⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Op. cit., p. 263.

valores dominantes e alterar situações de discriminação”, sobretudo no âmbito das instituições sociais.⁵⁰

Para Boaventura de Sousa Santos, a grande novidade dos *Novos Movimentos Sociais* “não reside na recusa da política, mas, ao contrário, no alargamento da política para além do marco liberal da distinção entre Estado e sociedade civil”. Os *Novos Movimentos Sociais* procuram atuar na esfera da Sociedade e não na esfera do aparelho estatal. Em relação ao Estado, os *Novos Movimentos Sociais* “mantêm uma distância calculada, simétrica da que mantêm em relação aos partidos e aos sindicatos tradicionais”.⁵¹ Na mesma direção segue Scherer-Warren, ao afirmar que os *Novos Movimentos Sociais* atuam “mais diretamente no seio da sociedade civil”, buscando fortalecê-la “em relação ao aparelho de Estado e perante a forma tradicional do agir político”⁵² estabelecida pelas organizações partidárias.

Para Alain Touraine, a formação de um *Novo Movimento Social* inicia, fundamentalmente, “através do sofrimento, da recusa dos valores industriais e da procura de uma nova maneira de viver”. Assim, segundo autor, “a formação de um movimento social a partir das reações e das lutas que lhe dão origem, mas que ele deve superar, opera-se em três principais

⁵⁰ GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais – paradigmas clássicos e contemporâneos*. Rio de Janeiro : Loyola, 1997. p. 125. SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. Rio de Janeiro : Loyola, 1993. p. 49-50.

⁵¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Op. cit., p. 261 e 263.

⁵² SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. Op. cit., p. 53.

domínios: o movimento de mulheres, movimentos regionais e movimento antinuclear.”⁵³

De início, o *movimento de mulheres* se expressava, apenas através da defesa radical do *feminismo*, concentrando-se mais nas lutas reivindicatórias em favor de liberdade e igualdade (salários, empregos, voto). Seria, entretanto, posteriormente que o *movimento de mulheres* passaria a definir-se melhor: além de defender os direitos das mulheres, o *movimento* passa a “incitá-las contra o sistema de dominação que produziu a mulher como ser dependente e o homem como agente de dominação”. Esse mesmo processo de evolução está presente nos *movimentos regionais*, nos *movimentos antinucleares*, como também em qualquer outro que surgir mais tarde. Ou seja, em todos esses *movimentos*, “opera-se a mesma passagem de uma ação de defesa para a contestação de um poder, da afirmação de uma identidade para a denúncia de uma relação de dominação.”⁵⁴

Para Touraine, o *movimento social* não se constitui apenas de um conjunto de objetivos”, ele pressupõe “a participação de indivíduos em uma ação coletiva”. Na medida em que o *movimento* estiver forte e decidido a autogerenciar-se, a estabelecer por si mesmo os seus objetivos e estratégias, sem estar subordinado a *Partidos* ou a teóricos, ele poderá “criar novas formas de ação coletiva”.⁵⁵ Quer dizer que é pelo agir social que o homem faz a sua própria história; e a Sociedade, por si mesma,

⁵³ TOURAINE, Alain. *O Pós-Socialismo*. Trad. Sonia Goldfeder et al. São Paulo : Brasiliense, 1988. p. 121.

⁵⁴ TOURAINE, Alain. *O Pós-Socialismo*. Op. cit., p. 138.

⁵⁵ TOURAINE, Alain. *O Pós-Socialismo*. Op. cit., p. 138-139.

promove sua permanente autoconstrução.

Claus Offe é outro pensador que se dedica à questão em tela. Em sua obra *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, com preciosa clareza o autor adverte que os *Novos Movimentos Sociais* não se colocam nos parâmetros habituais das discussões que envolvem os termos direita/esquerda, ou das relações sócio-econômicas como classe trabalhadora/classe média, ou, ainda, de moradores urbanos/rurais, pois os seus delineamentos estão mais voltados para questões como: meio ambiente, emancipação sexual, não-violência. Para Offe, tais *movimentos* buscam politizar questões que não podem ser facilmente “codificadas” em um sistema estruturado que o autor chama de *velho paradigma* - fundado no consenso e na separação entre o público e o privado -, como é o caso do modelo liberal. Dessa forma, os *Novos Movimentos Sociais*, resultado de ações coletivas, passam a atuar justamente em espaços políticos não-institucionalizados. No entendimento do autor, os *movimentos sociais* apresentam-se como componentes novos, no interior de um novo ordenamento em gestação. Com o objetivo de interferir nas políticas públicas e na transformação de valores sociais, esses *movimentos sociais* passam a se articular em torno de propostas concretas, reivindicando o papel de *interlocutores* entre o espaço público e o privado. Como novos atores sociais, no que o autor chama então de *novo paradigma*, esses *Novos Movimentos Sociais* passam a atuar em nome da

coletividade e em função do conteúdo de cada *movimento*; exemplo: ecologia, direitos humanos, discriminações, paz, terra.⁵⁶

No geral, os valores básicos defendidos por esses *movimentos* são a "autonomia pessoal e identidade, em oposição às formas de controle centralizadas", existentes no *velho paradigma*. Assim, o que determina o *novo* é a ação, devido ao caráter eminentemente político. Para Offe, os valores patrocinados "pelos movimentos em si não contêm nada de novo". Isto porque todos os valores e normas defendidos pelos *movimentos* do *novo paradigma* já estavam, de uma forma ou de outra, "firmemente enraizados na filosofia política" desenvolvida nos últimos séculos. Em síntese, segundo o autor os *movimentos* não devem ser definidos nem como *pós-modernos* - por não constituírem novos valores, além dos já existentes -, nem como *pré-modernos* - por não estarem atuando em um contexto sócio-político no qual prevalece o irracional.⁵⁷

Ao analisar as perspectivas futuras dos *Novos Movimentos Sociais*, Offe chama a atenção para alguns aspectos importantes que devem ser superados por esses movimentos: 1) a necessidade de transpor as suas estruturas organizacionais frágeis que, geralmente, prevalecem; 2) a necessidade de maior clareza nas regras de resolução de conflitos; e 3) a superação do trabalho voluntário, que acaba

⁵⁶ OFFE, Claus. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid : Editorial Sistema, 1988. p. 174. Ver também: AGUILERA DE PRAT, Cesareo R. Problemas de la Democracia y de los Partidos en el Estado Social. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 67, enero-marzo, 1990, p. 117. GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais*. Op. cit., p. 166-167.

⁵⁷ OFFE, Claus. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Op. cit., p. 213. GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais*. Op. cit., p. 167.

impondo uma estratégia incipiente e com compromissos espontaneístas e pessoais ao *movimento*. Na prática, a falta de tais ingredientes leva o *movimento* ao pragmatismo e à utilização indiscriminada de diferentes concepções políticas, resultando na falta de um projeto de ação definido. Por fim, no entender do autor, para que os *movimentos* possam atingir os seus propósitos eles necessitam, irremediavelmente, fazer alianças com forças políticas institucionais que tenham programa e atuação próximos aos seus interesses.⁵⁸

É de fundamental relevância ressaltar que Offe não trabalha na perspectiva de supressão dos *Partidos Políticos*, em favor dos *movimentos sociais*. Para ele, a própria existência dos *Partidos*, como organizações estruturadas e com funções determinadas, é fundamental para o processo de formação da vontade popular. Vontade esta que não só se expressa através dos *Partidos*, mas, de fato, se estabelece através deles.

Em relação à importância indiscutível dos *Partidos Políticos*, também Touraine compartilha de semelhante posicionamento. Com efeito, para o pensador francês a “representação dos interesses da maioria provocou, sobretudo, a criação de associações, sindicatos e partidos [...] que permitiram a entrada das ‘massas’ em uma vida política até então dominada por notáveis ou príncipes”. Dessa forma, “os partidos e sindicatos aparecem [...] como elementos indispensáveis da democracia”. Na medida em que uma Sociedade se torna complexa, mais ela se

⁵⁸ OFFE, Claus. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Op. cit., p. 235. GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais*. Op. cit., p. 169-170.

fragmenta politicamente, aumentando a necessidade de “agentes” que agreguem as suas demandas para estabelecer uma ligação com o aparelho estatal. Assim sendo a natureza dos *Partidos* não deve e não pode ficar restrita à sua própria vontade ou à vontade estatal, ela deve resultar, fundamentalmente, “do grau de formação e organização das demandas sociais”. Quando os *Partidos* não levam em consideração a sua própria natureza, eles acabam sendo tomados “pelo faccionalismo ou [pelas] lutas de tendências que se transformam cada vez mais em clientelas”. Por fim, Touraine é enfático ao afirmar ser “quase impossível conceber uma democracia sem partidos”.⁵⁹

Após as considerações acima, pode-se concluir que o surgimento dos *Novos Movimentos Sociais*, de forma geral, deve a sua ocorrência justamente às dificuldades dos *Partidos Políticos* em exercer a função de porta-voz dos mais variados e, muitas vezes, heterogêneos grupos sociais. Mesmo assim, o *Partido* ainda continua “sendo o principal mecanismo de agregação e de ajustamento de interesses”. Por outro lado, os *movimentos sociais* apresentam, igualmente, algumas limitações na sua atuação. Apesar de terem incrementado outras formas de mobilização dos cidadãos, a partir de importantes reivindicações, esses *movimentos* no geral não conseguiram ainda construir uma política programática e teórica definida, mostrando com clareza

⁵⁹ TOURAINE, Alain. *O Que é a Democracia?* Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis : Vozes, 1996. p. 132-133 e 135. Ver também: TOURAINE, Alain. *Palavra e Sangue: Política e Sociedade na América Latina*. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo : Trajetória Cultural/ Campinas, SP : Editora UNICAMP, 1989. p. 348-352.

suas alianças, procedimentos e cadências nos desdobramentos de suas propostas.⁶⁰

Os *movimentos sociais* não devem ser vistos como ameaças para o sistema político; muito pelo contrário, eles se colocam como instrumentos vitais para o processo de aglutinação de novas demandas sociais e, fundamentalmente, no trato de questões muitas vezes ainda não captadas pelas organizações institucionalizadas. Em síntese, os *movimentos sociais* “não são, em si mesmos, agentes negativos ou positivos da história, do processo de modernização ou da libertação da humanidade”. Eles apenas representam, ao mesmo tempo, “um conflito social e um projeto cultural”.⁶¹ Por outro lado, “os partidos, via de regra, são frutos de maturações” de *movimentos sociais* e políticos anteriores, “que devem ser detectados para se apreender, em toda sua inteireza, a racionalidade dos caminhos de determinado momento”.⁶² Neste sentido, o desafio que se coloca aos *Partidos* é o de captar a importância dos *movimentos sociais*, nos seus propósitos de oferecer outras formas de *participação política*.

Assim, enquanto os *movimentos sociais*, pelos seus propósitos, buscam apenas a *participação política* a fim de exercer determinada influência na decisão de determinado caso, o *Partido*, com todas as limitações que lhe são peculiares, ainda, apresenta-se como a organização que melhor reúne

⁶⁰ AGUILERA DE PRAT, Cesareo R. La Democracia y los Partidos en el Estado Social. *Revista de Estudios Políticos*, n. 67, op. cit., p. 114 e 118.

⁶¹ GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais*. Op. cit., p. 146-147.

⁶² GUSTIN, Miracy B. S., VIEIRA, Margarida L. M. *Semeando Democracia: a trajetória do socialismo democrático no Brasil*. Contagem : Palesa, 1995. p. 25.

condições, em termos estruturais e programáticos, para realizar a *representação política*.⁶³ Entretanto, há que se esclarecer, novamente, que embora instância formal de *representação política*, qualquer *Partido* pode também funcionar como amplo espaço de *participação política*, atendendo o que dele se espera, do ponto de vista da realização plena de suas possibilidades políticas.

Para delimitar o alcance do campo de atuação política das duas formas de organização, é necessário indagar sobre a capacidade ou a possibilidade de os *movimentos sociais* substituírem os *Partidos Políticos* em sua função de *representação política*, constituindo-se, dessa forma, em novas formas de organização social e política. Se os *movimentos sociais* conquistarem a possibilidade de atividade representativa, encontrar-se-iam na mesma condição de *Partidos Políticos* e, portanto, com as mesmas vantagens e limitações que estes organismos oferecem no quadro político do Estado. Confirmando tal hipótese, os *Novos Movimentos Sociais* deixariam de operar exclusivamente no domínio da Sociedade e passariam a ser seus próprios canais de expressão no âmbito do Estado, tornando-se *Partidos*.

Levando em consideração os propósitos dos *movimentos sociais*, pode-se concluir que eles não se incompatibilizam com os propósitos das organizações partidárias.

⁶³ AGUILERA DE PRAT, Cesareo R. La Democracia y los Partidos en el Estado Social. *Revista de Estudios Políticos*, n. 67, op. cit., p. 111. ALEMANN, Ulrich von. Democracia de Partidos y Participacion Ciudadana. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 20, marzo-abril de 1981, p. 133-134. Sobre a dinâmica emancipatória dos *movimentos sociais* ver JULIOS CAMPUZANO, Alfonso de. Problemas de Legitimidad en el Sistema de Partidos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 33, abril/jun. de 1996, p. 195-198.

Os objetivos são diferentes, mas se complementam na medida em que ambos se voltam para despertar a consciência política do indivíduo, enquanto sujeito da história.

CAPÍTULO 3

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS *PARTIDOS POLÍTICOS*

Enquanto, a partir de meados do século XIX acentuaram-se a participação e a influência dos *Partidos Políticos* no contexto das políticas públicas ocidentais, os ordenamentos jurídicos ainda ignoravam esta já então significativa presença das organizações partidárias na cena política. Nesse período, o Poder Público dominado por uma postura radicalmente antipartidária, recusava-se ao reconhecimento do direito de existência legal dos *Partidos* embora tolerando-os em suas atividades. Assim, a constituição dessas organizações se deu, de forma geral, para além dos espaços políticos institucionalizados e sem seu patrocínio direto.

Sobre esta incompletude dos sistemas legais em relação ao reconhecimento e à regulamentação dos *Partidos*, Max Weber chega a registrar, em sua obra *Economía y Sociedad*, que apesar de eles se apresentarem como os portadores mais importantes da vontade política dos cidadãos, sua existência não era mencionada por nenhuma Constituição e por nenhuma lei.¹ Isto, é claro, até a segunda década do século XX, período imediatamente anterior à publicação já póstuma (1921) da mencionada obra.

Sobre a progressiva atitude de reconhecimento jurídico-político das organizações partidárias pelo Estado, Triepel apresenta as seguintes etapas: na primeira, o Estado combate os *Partidos Políticos*; na segunda, ignora-os; na terceira, reconhece-os; na quarta, legaliza-os nas diferentes leis eleitorais e nos regulamentos das Câmaras; e na última, na maioria dos casos, incorpora-os em suas Constituições, a fim de atuarem de acordo com os princípios democráticos e, ao mesmo tempo, sujeitarem-se a determinados controles estatais.² O estudo do processo de constitucionalização dos *Partidos Políticos* pode fornecer algumas pistas seguras para ampliar a compreensão desse fenômeno político contemporâneo, como se vê a seguir.

Considerando que o processo de reconhecimento constitucional dos *Partidos Políticos* "não se esgota necessariamente com a sua regularização pelo texto constitucional", García-Pelayo esclarece que através da legislação ordinária as

¹ WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Trad. José Medina Echavarría et al. 2. ed. México : Fondo de Cultura Económica, 1944. p. 1076.

² TRIEPEL, Heinrich. Derecho Constitucional y Realidad Constitucional. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., 187.

organizações partidárias podem vir a receber complementações ou desdobramentos legais, podendo, em alguns casos, acabar transformando-se em “verdadeiros estatutos que fixam com precisão os direitos e deveres dos partidos frente ao Estado”, como também “os dos militantes frente ao conjunto do partido, assim como a regulamentação básica de seus órgãos e de suas competências”.³

Todavia, conforme salienta ainda o autor espanhol, a tendência natural dos *Partidos* é resistir às regulamentações específicas já que elas, com algumas vantagens, acabam limitando a sua liberdade de organização e de ação, proporcionando, assim, maior controle por parte do Estado. Considerando esses aspectos, pode-se identificar, de forma geral, as seguintes modalidades de regulamentação dos *Partidos*:

a) as que reconhecem constitucionalmente os *Partidos*, sem estabelecer qualquer legislação específica, como é o caso do art. 49 da Constituição da República Italiana de 1947 e do art. 4º da Constituição Francesa de 1958;

b) as que reconhecem constitucionalmente os *Partidos*, com legislação complementar que oferece ampla maleabilidade quanto à atuação interna e externa das organizações partidárias, como é o caso da Espanha, cuja Constituição de 1978, no seu art. 6º, determina que os *Partidos* concorrem para a formação e a manifestação da vontade popular, enquanto a Lei

³ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 52.

54/1978 estabelece ampla flexibilidade de atuação para os *Partidos*;

c) as que reconhecem de forma ampla os *Partidos*, estabelecendo-lhes em seguida, uma lei específica. Como exemplo, pode ser citado o art. 21 da Constituição da República Federal da Alemanha de 1949 e a conseqüente Lei sobre Partidos Políticos de 24 de julho de 1967; e

d) existe também possibilidade de o texto constitucional não reconhecer expressamente os *Partidos*, mas, em contrapartida, esse reconhecimento pode estar previsto pela legislação infraconstitucional, como na Áustria, em cujo Direito Constitucional os preceitos constitucionais podem, eventualmente, estar contidos em leis ordinárias. O art. 1º da Lei federal sobre os *Partidos* estabelece que “a existência e pluralidade de partidos políticos constituem parte integrante da ordem democrática da República Austríaca”.⁴

Entretanto, quanto à falta de reconhecimento formal dos *Partidos*, devem ser consideradas, preliminarmente, duas exceções relevantes: a Grã-Bretanha e os Estados Unidos da América.

⁴ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 52. No caso da Espanha, ver SOLOZABAL ECHAVARRIA, J. J. Sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos en el Derecho Constitucional y en el Ordenamiento Español. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 45, mayo-junio de 1985, p. 155-164. OTTO PARDO, Ignacio de. *Defesa de la Constitución y Partidos Políticos*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

A Grã-Bretanha, é na verdade, exemplo paradoxal. Por um lado, para entender a complexidade, a extensão e a operacionalidade de sua Constituição, deve-se, obrigatoriamente, começar pela análise das próprias organizações partidárias; por outro, tanto na Constituição como na legislação infraconstitucional ou em qualquer ato do Parlamento ou em decisão judicial, não se faz, em momento algum, qualquer menção aos nomes dos *Partidos*. Como consequência, este último tipo de organismo político restou completamente destituído de qualquer direito ou obrigação legal. No entanto, mesmo não constando formalmente no ordenamento jurídico inglês, na prática os *Partidos* são reconhecidos como organizações políticas que visam fundamentalmente à conquista do Poder. Assim, para atingir os seus objetivos, eles tratam de organizar os eleitores nos diferentes distritos eleitorais.⁵

A Constituição dos Estados Unidos da América também é omissa em relação aos *Partidos Políticos*. Evidentemente, destaca Binkley, é do conhecimento geral “que os homens que fizeram a Constituição [dos Estados Unidos] não esperavam a formação de Partidos Políticos”. Para os primeiros constituintes americanos, “a política seria determinada por maiorias transitórias consistentes em combinações de interesses que concordariam em determinada solução de uma questão em curso,

⁵ OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de. Teoria Geral dos Partidos Políticos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 50, p. 35-36, jan. 1980. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Op. cit., p. 295. *Constituição da Grã-Bretanha*. Rio de Janeiro : Edições Trabalhistas, 1987. De forma indireta os *Partidos Políticos* na Inglaterra foram reconhecidos com a *Ministers of Crown Act* de 1937, quando estabelece que o *leader of H. M.s Opposition* deve receber um soldo do Estado. Cf. LEIBHOLZ, Gerhard. Representación e Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partido Políticos*. Op. cit., p. 207.

provavelmente formulada num estatuto.” Mas a realidade acabou, de forma inesperada, revelando-se inteiramente outra quando o novo governo começou a funcionar sob a nova Constituição. Os grupos participantes da confecção do texto constitucional põem em vigor um conjunto de medidas tendenciosas assim que assumem o comando do governo federal, “em favor dos interesses comerciais e financeiros, de modo a despertar a oposição dos produtores agrários do interior”. Da resistência destes últimos surgiu o primeiro “desafio à maioria dominante”, constituindo-se como nova combinação de forças de caráter institucional e permanente. Assim, como resultado desse processo de confronto político, o grupo, então hegemônico, para enfrentar a oposição desencadeia o processo de formação *Partido Federalista dos Estados Unidos da América*.⁶

A partir de então, mesmo não sendo recepcionados pelo ordenamento jurídico constitucional norte-americano, os *Partidos* passaram a influenciar de forma decisiva as ações de governo, o que, naturalmente, seria o desejo de qualquer *Partido*. Por conseguinte, os *Partidos* norte-americanos, de uma forma ou de outra, se transformaram em partes integrantes do processo de governo, logicamente com objetivos mais materiais, pois, especialmente nos Estados Unidos, os *Partidos* são essencialmente instrumentos de acesso ao Poder. Mesmo assim, qualquer investigação que trate da formação do governo daquele país, para não ficar incompleta deve, obrigatoriamente, levar em consideração os pressupostos, a organização e as ações das

⁶ BINKLEY, Wilfred E. *Partidos Políticos Americanos*. Trad. João Távora. 3. ed. Rio de Janeiro : Fundo de Cultura, 1961. p. 11-12.

organizações partidárias.⁷ A história das instituições políticas norte-americanas coincide, em muitos pontos, com a própria história dos *Partidos Políticos* naquele país.

No caso norte-americano, embora a Constituição Federal não faça qualquer menção a organizações partidárias, o mesmo não ocorreu nas Constituições de alguns de seus Estados federados. Com efeito, em pelo menos dezessete Constituições Estaduais, o termo *Partido* é empregado, ainda que de forma fortuita. É o caso das Constituições da Virgínia, Califórnia, Utah, Alabama, New York, Nebraska, South Carolina, Nevada, Oregon, Geórgia, Louisiana, Mississippi, Maryland, Pensylvania, Oklahoma, New Mexico. Nos Estados de Maryland e Virgínia já existe legislação que busca estabelecer regras para o funcionamento dos *Partidos*, com o objetivo de combater não apenas fraudes e abusos nas convenções e eleições primárias, mas também a corrupção eleitoral. Já nas Constituições dos Estados de Oklahoma, South Georgia, Mississippi, Califórnia, Louisiana e Ohio, pode o Legislativo dispor legalmente sobre as eleições primárias.⁸

De outra parte, no território da produção judicial do Direito existem, nos julgados da Suprema Corte dos Estados Unidos, preciosas manifestações favoráveis ao reconhecimento dos *Partidos*, destacando a sua importância enquanto órgãos do Estado.

⁷ LINARES QUINTANA, Segundo V. *Los Partidos Políticos: instrumentos de gobierno*. Op. cit., p. 54-55. JUSTO LÓPES, Mario. *Partidos Políticos. Teoría General y Régimen Legal*. Op. cit., p. 44.

⁸ Ver em: LINARES QUINTANA, Segundo V. *Los Partidos Políticos: instrumentos de gobierno*. Op. cit., p. 60-61. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Op. cit., p. 295. LUISI, Luís. *Sobre Partidos Políticos, Direito Eleitoral e Outros Ensaíos*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1975. p. 10-11.

Em decisão prolatada pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 03 de abril de 1944, onde se discute o direito dos negros de votar nas assembleias primárias, ou seja, nas reuniões de votantes que pertencem ao mesmo *Partido Político*, destaca-se a seguinte passagem:

“[...] o sistema legal [do Estado do Texas] para a escolha dos candidatos de partido que vão participar na eleição geral faz do partido, que é obrigado a seguir estes preceitos legislativos, um órgão do Estado, na medida em que é ele quem determina os participantes da eleição primária. O partido assume este caráter de órgão oficial em virtude dos deveres que lhe impõem as leis do Estado. Estes deveres não se tornam matéria de Direito privado pelas circunstâncias de que seja um partido político quem exige seu cumprimento.”⁹

3.1 O RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS

Como bem observou Bonavides, os *Partidos Políticos*, enquanto “instituições políticas extralegais ou extraconstitucionais, como ‘parte da Constituição viva’, mas ‘sem um lugar na Constituição escrita’ pertencem” a uma realidade típica da

⁹ Decisão da Suprema Corte dos EUA citada em KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Máynez. 2. ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1958. p. 350-351.

Democracia liberal.¹⁰ Somente com o advento da Democracia de massas, no contexto do Estado Social, que as organizações partidárias “chegam à plenitude de seu poder e ao seu reconhecimento jurídico.”¹¹ Com efeito, a maioria jurídica dos *Partidos* só se concretiza efetivamente no início do século XX, período em que se buscava estabelecer mecanismos que proporcionassem maior racionalização do Poder. Isto é, uma forma de submeter ao Direito todas as interações sociais.

O principal marco desse processo ocorreu com a criação de um Tribunal Eleitoral pela Constituição de 1918, na antiga Tchecoslováquia. Com a regulamentação do funcionamento do Tribunal Eleitoral, pela lei de 26 de fevereiro de 1920, ficava estabelecido que os deputados eleitos poderiam ser privados de seus *mandatos*, por decisão daquele órgão, caso não observassem o princípio da *fidelidade partidária* nas votações parlamentares.¹² Com isso, a antiga Tchecoslováquia não só reconhecia juridicamente os *Partidos*, mas, acima de tudo, atribuía-lhes a tarefa privativa de aglutinadores e representantes efetivos das vontades dos diferentes

¹⁰ *Democracia Liberal* é concebida como aquela em que ocorre o predomínio da liberdade individual sobre a igualdade social. Cf. MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de Direito Político*. Op. cit., p. 33. Para fins deste trabalho, é entendida como o modelo democrático característico dos Estados liberais e como tal é antitética à *Democracia de Massas*, concebida como aquela em que ocorre o predomínio da igualdade e liberdade social sobre os interesses individuais.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Op. cit., p. 292. Estudo comparativo feito em 142 Constituições vigentes em 1978 demonstrou que: a) 93 Constituições (65,5%) continham preceitos sobre os *Partidos Políticos*, sem incluir as que mencionavam outros nomes como associações ou grupos políticos; b) 61 Constituições (43%) estabeleciam um regime pluripartidário, enquanto que as demais permitiam o funcionamento ou de um só *Partido* ou de determinados *Partidos*. Cf. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid : Alianza, 1986. p. 48.

¹² LUISI, Luís. *Sobre Partidos Políticos, Direito Eleitoral e Outros Ensaios*. Op. cit., p. 11-12. OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de. Teoria Geral dos Partidos Políticos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Op. cit., p. 37.

grupos políticos, através de suas próprias organizações partidárias. E de institucionalizar uma nova forma de *mandato*, denominado *mandato partidário*. Por essa nova modalidade, como anteriormente visto, o *mandato* não está vinculado ao representante, mas ao *Partido*. Assim sendo, o representante passa a seguir, nas votações, as orientações do órgão coletivo, representado pelo *Partido*, e não mais os critérios eminentemente pessoais. O *mandato partidário* surge, portanto, como modelo alternativo ao *mandato imperativo* (de cunho privatístico) e ao *mandato representativo* ou *virtual* (defendido por Burke).

Por uma lei aprovada em 11 de novembro de 1930, o Parlamento finlandês, além de reconhecer a existência dos *Partidos Políticos* e fixar os elementos necessários para a sua constituição e funcionamento, pioneiramente também estabelece “normas de proteção do regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos, declarando inelegíveis os adeptos das organizações partidárias que preconizam uma modificação revolucionária da ordem política vigente.”¹³

Deve-se destacar, igualmente, que “a entrada dos partidos no mundo do Direito coincide de forma temporal com a consolidação na Europa das primeiras organizações socialistas, as quais estão, ao mesmo tempo, intimamente relacionadas com todo esse processo de crescente – e socialmente doloroso – assentamento”.¹⁴

¹³ LUISI, Luís. *Sobre Partidos Políticos, Direito Eleitoral e Outros Ensaio*s. Op. cit., p. 12.

¹⁴ BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 40.

Por outro lado, no campo da ação política, nos países em que os sistemas políticos foram destruídos em decorrência da Segunda Guerra Mundial, o processo de (re)construção de nova ordem política ocorreu por intermédio de organizações partidárias até então mantidas no exílio ou na clandestinidade. Aos poucos, a consequência desse quadro foi a crescente constitucionalização dos *Partidos Políticos* atingindo amplas proporções até se propagar em nível mundial.¹⁵ Já no campo teórico, em paralelo a esta tendência de juridicização do fenômeno político-partidário, as discussões em torno da sua institucionalização nos ordenamentos jurídicos passaram a ter maior ênfase. Nesse período pós-guerra, sob o patrocínio da UNESCO e da Associação Internacional de Ciência Política, os debates sobre o fortalecimento das organizações representativas e democráticas tornaram-se tema central de congressos e encontros do gênero. Desde então, essa temática vem ocupando lugar de destaque na produção de material destinado a analisá-la sob os mais diferentes ângulos.¹⁶

O reconhecimento constitucional dos *Partidos Políticos* passou, no pós-guerra, a ser efetuado por uma gama cada vez mais ampla de países ocidentais, dentre os quais pode-se destacar: a Constituição da República Italiana de 1947, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949, a Constituição da República da França de 1958, a Constituição da República Portuguesa de 1976 e a Constituição da Espanha de 1978. Pela importância que desempenham no aspecto de reconhecimento

¹⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 47-48.

¹⁶ LÓPEZ, Mario Justo. *Partidos Políticos: Teoría General y Régimen Legal*. Op. cit., p. 4-8.

legal dos *Partidos*, esses textos constitucionais merecem aqui atenção especial.

3.1.1 A constitucionalização dos *Partidos Políticos* na Itália

Com a derrota do regime fascista italiano, o passo seguinte foi a revogação de todas as disposições repressivas promulgadas em 1926, instituidoras do sistema de *Partido* único, no caso o *Partido Nacional Socialista*, e a dissolução de todas as outras organizações políticas da época.

Com a promulgação da nova Constituição da República Italiana, em 27 de dezembro de 1947, fica estabelecido no seu artigo 49 que “todos os cidadãos têm direito de se associar livremente a partidos para concorrerem, com método democrático, na determinação da política nacional”. Assim, conforme destaca Ruffia, mesmo que no novo ordenamento constitucional italiano os *Partidos Políticos* não tenham sido completamente regulamentados, conforme reclamavam diferentes setores no interior da *Assembléia Constituinte*, ao menos o artigo 49 da Constituição, além de reconhecê-los sob o estrito ponto de vista jurídico, reservou-lhes “uma posição e uma função de relevo essencial na vida constitucional do Estado”.¹⁷

¹⁷ RUFFÌA, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*. Op. cit., p. 784. Sobre as discussões da Assembléia Constituinte Italiana ver: BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 103-111. ZAMPETTI, Pier Luigi. *Del Estado Liberal al Estado de Partidos: La Representación Política*. Trad. Virgílio J. Loiacono. Buenos Aires : EDIAR, 1969. p. 147-177.

3.1.2 A constitucionalização dos *Partidos Políticos* na Alemanha

A Constituição de Weimar, de 1919, mesmo não utilizando o termo *Partido* já reconhecia o direito de associação política ao estabelecer, no art. 124, que “toda associação pode adquirir a personalidade jurídica conforme as prescrições do direito civil. Esta personalidade não pode ser negada pelo fato de perseguir um fim político, social ou religioso”. Visando ampliar o direito de associação e a realização efetiva da vontade coletiva pelo órgão estatal, o art. 130 determinava que “os funcionários são servidores da comunidade, não de um partido”, ficando, entretanto, “garantida a todos os funcionários a liberdade de opinião política e de associação.”¹⁸

Foi, no entanto, aproximadamente quatro anos após a capitulação das tropas alemãs, com a promulgação da Lei Fundamental de Bonn, em 23 de maio de 1949, que os *Partidos Políticos* encontraram definitivamente guarida no ordenamento jurídico constitucional alemão. Conforme dispõe o art. 21.1 da Lei Fundamental, “os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de corresponder aos princípios democráticos [...]”. Nesta mesma linha continua o art. 21.2, “os partidos que pelos seus objetivos ou

¹⁸ LINARES QUINTANA, Segundo V. *Los Partidos Políticos – instrumentos de gobierno*. Op. cit., p. 57. Na Alemanha, o primeiro reconhecimento infraconstitucional dos *Partidos Políticos* como associações eleitorais ocorreu através do art. 17 da Lei Eleitoral do Reich de 1869, por ocasião da eleição para o *Reichstag*. Ver em CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. México : Fondo de Cultura Económica, 1992. p. 86.

pelas atitudes dos seus adeptos tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental democrática e livre [...] são inconstitucionais. Cabe ao Tribunal Constitucional Federal decidir sobre questões de inconstitucionalidade". Neste sentido, conforme interpreta Leibholz, com a constitucionalização desses dispositivos a República Federal da Alemanha passa a reconhecer "que os *Partidos* são instrumentos necessários para a formação da vontade do povo, não só sob a óptica político-sociológica, mas, fundamentalmente, no espaço constitucional." Para ele, esta disposição da ordem jurídica alemã possibilitou o nascimento da *Democracia de Partidos*, ou seja, de uma Democracia construída pelos *Partidos* como unidades de ação e para a qual esses *Partidos* são partes indispensáveis no processo de integração política.¹⁹ Como se verá adiante, este novo modelo de *representação política*, que também receberá o nome de *Estado de Partidos*, só se torna possível pela radicalização do processo democrático.

¹⁹ Algumas constituições dos Estados federados alemães, anteriores à Lei Fundamental de Bonn, como por exemplo: a Constituição de Baden, de 22 de maio de 1947, já estabelecia em seu art. 120 que os partidos têm de se sentir co-responsáveis na conformação da vida política e na direção do Estado, com independência ainda que façam ou não parte do governo do *Land*. LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 207-208. Ver também NOHLEN, Dieter. Sistema Federal y Sistema de Partidos Políticos. Algunas anotaciones sobre el desarrollo del federalismo en la República Federal de Alemania. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 4, p. 149-154, julio-agosto de 1978.

3.1.3 A constitucionalização dos *Partidos Políticos* na França

Na caso francês, em decorrência da tradição liberal, marcadamente individualista, instalada após a Revolução, a regulamentação dos *Partidos Políticos* sempre sofreu grandes limitações. A Lei Chapelier, que restringiu severamente o direito de associação política durante todo o século XIX, pode ser citada como exemplo. Esta restrição perdurou até 01 de julho de 1901, quando foi aprovada a Lei sobre Contrato de Associação. A nova legislação fundamentava-se no Código Civil e buscava regulamentar todas as modalidades de associação, não estabelecendo qualquer distinção entre associações e *Partidos Políticos*. Entretanto, mesmo com a aprovação dessa Lei, a França mantinha ainda em vigor os artigos 291 e 292 do Código Penal, “concebidos como autênticos instrumentos repressivos contra as associações”. Assim, somente depois de iniciado o século XX é que os *Partidos* gradativamente passaram a adquirir consagração jurídica. Em julho de 1910, através de proposta do Deputado M. Manoury, que buscava resguardar a ação dos *Partidos* ou dos grupos políticos, foi aprovado o artigo 12 do Regimento da Câmara que materializou, mesmo timidamente, o primeiro passo para o reconhecimento jurídico das organizações partidárias. Em 8 de novembro de 1911, através de resolução a Câmara instituía uma conferência de presidentes, da qual fariam parte os *Partidos*. Por fim, a partir de 20 de junho de 1932 ficava estabelecido que os “grupos parlamentares deveriam entregar ao secretário geral da Câmara um programa de partido”. Assim,

passava-se a reconhecer os estatutos dos *Partidos* como verdadeiros instrumentos jurídicos, mesmo que no âmbito infraconstitucional.²⁰

Aprovada pelo *referendum* em 28 de setembro de 1958 e promulgada em 04 de outubro de 1958, a Constituição Francesa da V República passou, pela primeira vez, a reconhecer oficialmente os *Partidos Políticos*. Incluídos no Título da Soberania, no art. 4º da Constituição Francesa, ficou estabelecido que “os partidos e os agrupamentos políticos concorrem, pelo sufrágio, à representação no poder. Formam-se e exercem suas atividades livremente, devendo respeitar os princípios da democracia e da soberania nacional”.²¹ Ainda que reconhecidos constitucionalmente, a legislação a que ficaram submetidos manteve-se por demais heterogênea. Em muitos casos, os *Partidos* permaneceram inclusive sujeitos à mencionada Lei de 01 de julho de 1901, regulamentadora do Contrato de Associação. Exemplo é o art. 3º daquela Lei, que prevê o controle da Democracia interna da associação; outro é o art. 7º que prevê quais são os procedimentos necessários para dissolver uma associação. Nestas duas situações, mesmo só mencionando o termo *associação*, a aplicação de ambas estende-se, igualmente, aos *Partidos*.²²

²⁰ A Lei Chapelier de 1791, imposta no decorrer da Revolução Francesa, “impregnada de um individualismo hostil a todo tipo de associativismo”, considerava que qualquer tipo de organização, política ou não, limitava a liberdade individual. Por isso, deveria ser proibida. CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 81 e 97. BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. OP. cit., p. 35-36.

²¹ Constitución de la República Francesa de 1958. In: *Leyes Constitucionales*. Madrid : Taurus, 1963. p. 222-223.

²² CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 97-101.

3.1.4 A constitucionalização dos *Partidos Políticos* em Portugal

A Lei Portuguesa de Revisão Constitucional n° 891, de 22 de setembro de 1919, manifestou pela primeira vez a formalização constitucional do direito de *representação política* através da terminologia *correntes de opinião*. Tal Lei instituiu um “Conselho Parlamentar que o Presidente da República devia consultar em caso de dissolução das Câmaras”. Composto por dezoito membros, o Conselho seria eleito pelo *Congresso* a partir da *representação* das “diversas correntes de opinião dotadas de representação parlamentar”, segundo os critérios de proporcionalidade.²³

Por outro lado, a Constituição Portuguesa de 1933, notadamente corporativista, mostrou-se “antipartidária e antipluralista”. A Filosofia Política subjacente a essa Constituição, segundo Canotilho, “aspirava à fundamentação de uma política reestruturante da sociedade, capaz de superar o Estado atomista da Revolução Francesa e o liberalismo, bem como o parlamentarismo e o partidarismo”.²⁴ Na verdade, a Constituição de 1933 representava a incorporação dos princípios consignados pelo estatuto da *União Nacional*, associação criada em 1932, desprovida de caráter partidário e que buscava assegurar a ordem cívica de forma independente do Estado, através da colaboração de seus filiados. Em

²³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra : Almedina, 1993. p. 328. OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de. Teoria Geral dos Partidos Políticos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 50. Op. cit., p. 39-40.

²⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Op. cit., p. 328-329 e 446.

fevereiro de 1970, no decorrer de seu IV Congresso, a *União Nacional* deliberou alterar a designação da organização, passando, então, a chamar-se de *Ação Nacional Popular*. Seu novo estatuto caracterizava-a expressamente como *associação cívica*, com o objetivo de “promover a participação dos cidadãos no estudo dos problemas da Nação Portuguesa e a prática das soluções mais condizentes com os princípios que professa”, reafirmando, no entanto, não possuir compromissos partidários nem alimentar qualquer tipo de *espírito de partido*.²⁵

A primeira regulamentação portuguesa sobre os *Partidos Políticos* foi introduzida pelo Decreto-lei 595, de 07 de novembro de 1974, buscando regulamentar suas atividades. Entretanto, o efetivo reconhecimento constitucional das organizações partidárias em Portugal só viria a ocorrer a partir da Constituição Republicana de 02 de abril de 1976. A constitucionalização dos *Partidos* está prevista no art. 51.1:

“a liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e *Partidos Políticos* e de, através deles, concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político”.²⁶

Diante desse novo contexto, Canotilho e Moreira destacam que a Constituição da República Portuguesa de

²⁵ CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra : Almedina, 1996. t. I, p. 389-390.

²⁶ *Constituição da República Portuguesa*. Rio de Janeiro : Edições Trabalhistas, [s.d]. p. 40.

1976 não se ateve somente ao reconhecimento da existência dos *Partidos Políticos*". Ela os elevou, acima de tudo, "à dignidade da *constituição formal*".²⁷ Acompanhando a tendência constitucional alemã, o texto constitucional português está voltado para uma concepção ampliada do papel dos *Partidos*, fortalecendo, como se verá adiante, a idéia de *Democracia Partidária*.

3.1.5 A constitucionalização dos *Partidos Políticos* na Espanha

No processo político-jurídico espanhol, verifica-se inicialmente também uma forte oposição ao fenômeno partidário. Os *Partidos* eram, em primeiro momento, concebidos como sinônimos de *facções* e *organizações antinaturais*. Como conseqüência, o Código Penal de 1822, em seus artigos 317 a 319, passou a proibir terminantemente o funcionamento de qualquer tipo de associação política. Em 1868, com a revolução denominada *A Gloriosa*, passa a ser garantido o direito de associação. Em 1870, o Código Penal incorpora essa nova conquista, ficando, no entanto, previstas como ilícitas "as associações que por seu objeto ou circunstâncias fossem contrárias à moral pública e as que tivessem por objeto cometer alguns dos delitos previstos". Em 1887 entra em vigor a *Lei de Associação* de 1887, muito mais voltada para "vigiar as associações do que propriamente para permitir seu funcionamento com liberdade".²⁸

²⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra : Coimbra Editora, 1991. p. 195.

²⁸ BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 36-38.

Por outro lado, os Regulamentos das Câmaras na Espanha, como o provisório de 1931 e o de 1934, “consagram, se bem que com distinta intensidade, o importante papel parlamentar dos partidos”. O Regulamento de 1931, por sua vez, mencionava a palavra *Partido* por três vezes, já o Regulamento de 1934, somente se referia ao vocábulo *Partido* através de expedientes indiretos.²⁹

Ratificada pelo *referendum* nacional de 06 de dezembro de 1978 e publicada em 29 de dezembro de 1978, a Constituição Espanhola, no *Título Preliminar* que inclui o art. 6º, recepcionou as organizações partidárias, sendo que a estrutura e o funcionamento internos dos *Partidos* devem ser necessariamente democráticos, da seguinte forma:

“os Partidos Políticos exprimem o pluralismo político, concorrem para a formação e a manifestação da vontade popular e constituem instrumento fundamental de participação política. A sua criação e o exercício da sua atividade são livres no respeito da Constituição e da lei.”³⁰

Os *Partidos Políticos* espanhóis foram regulamentados pela Lei nº 54, de 04 de dezembro de 1978. Assim, pelo fato de ser esta Lei anterior à Constituição, as organizações partidárias encontraram algumas limitações formais com relação aos dois ordenamentos jurídicos. Enquanto a Constituição estabelece que os *Partidos* “concorrem para a formação e a manifestação da

²⁹ BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 38.

³⁰ *Constituição da Espanha*. Rio de Janeiro : Edições Trabalhistas, [s.d]. p. 4.

vontade popular e constituem instrumento fundamental de participação política”, a Lei 54/78 possui uma filosofia mais voltada para a regulamentação de associações políticas e para as organizações partidárias existentes no período anterior à vigência do texto constitucional. Por outro lado, a própria Constituição Espanhola de 1978, através do art. 22, incorpora o espírito da Lei 54/78, que estabelece serem “ilegais as associações que persigam fins ou utilizem meios tipificados como delitos”. Assim, por não haver lei regulamentadora posterior à Constituição, os programas e ações dos *Partidos*, enquanto associações, acabaram sujeitos a “controle exclusivamente penal, e não ideológico”. Dessa forma, conforme destaca Solozabal Echavarria, na Espanha o controle sobre os *Partidos* ocorre “fundamentalmente com caráter repressivo e não preventivo”.³¹

Contudo, o aspecto mais relevante estabelecido pela Constituição Espanhola de 1978 foi incorporar, em seu art. 6º, “verdadeira definição da natureza constitucional do partido político”, que passou a ser concebido como “um meio para expressar o pluralismo e um instrumento fundamental para garantia do direito de participação dos cidadãos nos assuntos públicos

³¹ SOLOZABAL ECHAVARRIA, J. J. Sobre la Constitucionalización de los Partidos. *Revista de Estudios Políticos*, n. 45. Op. cit., p. 163. Sobre os paradoxos da Lei 54/78 ver também: OTTO PARDO, Ignacio de. *Defesa de la Constitución y Partidos Políticos*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1985. CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 126-135. *Cuadernos y Debates: Régimen Jurídico de los Partidos Políticos y Constitución*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, v. 51, 1994. JIMENEZ CAMPO, Javier. Sobre el Régimen Jurídico-Constitucional de los Partidos Políticos. *Revista de Derecho Político*, Madrid : Universidade Nacional, n. 26, 1988, p. 09-26.

através de representantes livremente eleitos em eleições periódicas e pelo sufrágio universal".³²

Em termos jurisprudenciais, seguindo os princípios estabelecidos no art. 6º da Constituição, o Tribunal Constitucional espanhol reforçou a idéia de que os "partidos são instituições de relevância constitucional", porém "não reúnem todos os elementos necessários para serem considerados como poderes públicos, nem órgãos de Estado", situando-se, portanto, em "zona intermediária entre o público e o privado", ou seja, "como associações que, não sendo poderes públicos, exercem, contudo, funções públicas".³³

3.2 ASPECTOS PRIVILEGIADOS NA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS *PARTIDOS POLÍTICOS*

A partir da sua inserção constitucional, o *Partido* passou a desfrutar de determinadas garantias e, ao mesmo tempo, a sujeitar-se a determinados compromissos que pretendem regulamentar a sua estrutura e, principalmente, a sua forma de ação política. Evidentemente que essa regulamentação ocorreu de acordo com as particularidades de cada país, conforme pode ser constatado nos diferentes textos constitucionais. García-Pelayo propõe o estudo dos *Partidos Políticos* levando em consideração o conjunto de

³² BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 123.

³³ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 70.

aspectos constitucionalmente contemplados de modo mais freqüente, articulados da seguinte forma: a *liberdade externa* – direitos e deveres **do Partido**; a *liberdade interna* – direitos e deveres **no Partido**; e o *direito a prestações do Estado*.³⁴

3.2.1 *Liberdade externa*

Através do *status de liberdade externa* busca-se delimitar “a esfera de liberdade dos *Partidos* frente ao Estado, na sua formação, existência e atividade, bem como nas relações de concorrência” que se estabelecem entre as organizações partidárias. Por este *status* são estabelecidos os pressupostos necessários para que os *Partidos* possam cumprir seus objetivos, no contexto estrutural e funcional do sistema democrático constitucional.³⁵

Assim sendo, a Constituição Francesa de 1958 tratou de reconhecer os *Partidos* no art. 4º, do Título I, justamente a parte destinada para à Soberania. Além de estabelecer que os *Partidos* devem concorrer para a formação do sufrágio, a Constituição Francesa garantiu-lhes a liberdade de organização e de funcionamento. Dessa forma, o texto constitucional francês reconhece que o *Partido* deve ser concebido como componente imprescindível para a vida estatal; mas sua formação e ações ficam limitadas ao respeito pelos princípios da Soberania nacional e da

³⁴ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 52-67.

³⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 53.

Democracia. A Constituição Italiana de 1947, por seu turno, trata dos *Partidos* em seu art. 49, mais precisamente no Título dedicado aos Direitos Fundamentais, garantindo ao cidadão o direito de livre associação para concorrerem, democraticamente através dos *Partidos*, na determinação da política nacional. Tal princípio é ratificado pelo art. 18, da mesma Constituição, quando assegura a liberdade de associação e proíbe a formação de organizações políticas com caráter militar. Quanto à liberdade programática ou de ação, a Constituição Italiana, no inciso XII das Disposições Finais, proíbe, ainda, terminantemente qualquer tentativa que vise a reorganização do *Partido Nacional Fascista*. O ponto comum entre Itália e França é que nenhum desses dois países dispõe de lei que trate especificamente dos *Partidos Políticos*. Os *Partidos* estão submetidos à legislação que trata das associações em geral. Nos dois Países, os *Partidos Políticos* estão sujeitos à Lei das Associações, com isso, eles só podem ser dissolvidos mediante decisão judicial, mas apenas em questões que envolvam ilícitos penais.³⁶

No caso espanhol os *Partidos* foram recepcionados pelo art. 6º, incluído no Título Preliminar, da Constituição de 1978. De acordo com aquele dispositivo, tornaram-se livres a criação de *Partidos* e o exercício de suas atividades políticas, desde que respeitem os princípios constitucionais e as determinações da lei. Por sua parte, o art. 22 da Lei 54, de 04 de dezembro de 1978, sobre os *Partidos Políticos*, permite ao cidadão

³⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 53-54 e 58-59. LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 43.

espanhol criar *Partidos*, com fundamento no direito básico de que qualquer indivíduo pode livremente associar-se. De acordo com essa lei, o *Partido* adquire personalidade jurídica após o seu registro, o qual só poderá ser indeferido caso haja “indícios racionais de ilícito penal”, restringindo à autoridade judicial o poder de julgar. O *Partido* poderá ser dissolvido pela autoridade judicial, desde que a associação tenha praticado ato ilícito tipificado no Código Penal ou se a organização praticar atividades contrárias aos princípios democráticos.³⁷

Na República Federal da Alemanha, a Constituição de Bonn de 23 de maio de 1949 reservou o art. 21, incluído na parte da Federação e dos Estados, para reconhecer os *Partidos*, reservando-lhes a tarefa de colaborar na formação da vontade política do povo. A criação de *Partidos* é livre. Por outro lado, os *Partidos* são considerados “associações de cidadãos” (art. 2 da Lei de Partidos, de 24 de julho de 1967) que possuem capacidade jurídica para requerer e ser requerido em seu próprio nome (art. 3 da Lei de Partidos). No caso da Alemanha, diferentemente das outras organizações que podem ser dissolvidas pela legislação ordinária, os *Partidos* legitimamente constituídos só podem ser extintos pelo Tribunal Federal Constitucional. A inconstitucionalidade de um dado *Partido* só pode ser declarada se, “pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentar prejudicar ou eliminar a ordem fundamental democrática e livre, ou puser em perigo a existência da República Federal da Alemanha” (art. 21.2 da Lei Fundamental e art.

³⁷ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 55-56 e 59. OTTO PARDO, Ignacio de. *Defesa de la Constitución y Partidos Políticos*. Op. cit., p. 47-54.

32 da Lei de Partidos). De acordo com o art. 2.2, da Lei de Partidos, uma associação perde a sua posição jurídica como *Partido* se deixar de participar durante seis anos com suas próprias propostas eleitorais em eleições federais ou nos *länder*.

Em Portugal, a Constituição de 02 de abril de 1976 recepciona os *Partidos* em seu art. 10.2, incluído na parte que trata dos Princípios Fundamentais, cabendo-lhes concorrer para organizar e expressar a vontade popular, sempre respeitando os princípios da independência nacional e da Democracia política (art. 10.2); não é determinado, no entanto, o órgão encarregado de fazer esse controle. O art. 51.1 da Constituição estabelece, ainda, que a liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e *Partidos Políticos* e através deles concorrer para a organização do Poder Político. Conforme o art. 5º, do Decreto-lei 595/1974, não é necessária autorização para constituir qualquer *Partido*, basta que cinco mil cidadãos inscritos no censo eleitoral solicitem a sua inscrição. Entretanto, a personalidade jurídica somente será concedida após o registro no Tribunal Supremo de Justiça. A Constituição veda a utilização de denominações relacionadas com religiões e igrejas pelos *Partidos*. Finalmente, os *Partidos* podem ser dissolvidos por tribunais ordinários quando o número de filiados for inferior a quatro mil, quando for declarado insolvente ou quando seu fim real seja sistematicamente ilícito ou contrário à moral e à ordem pública (art. 21 do Decreto-lei 595/1974).

3.2.2 *Liberdade interna*

Além do cumprimento dos princípios democráticos previstos nos textos constitucionais, por este *status* o *Partido* fica obrigado ao controle ideológico dos seus programas, ao controle de suas ações, às regras mínimas de organização, a atender, a reconhecer e a garantir a aplicação dos Direitos Fundamentais no seu próprio interior.³⁸ Dessa forma, a Democracia intrapartidária apresenta-se como requisito essencial para que os *Partidos* possam cumprir a sua função de ser a via de acesso dos indivíduos junto ao Estado; por outro lado, isto só será possível caso a direção e os membros da organização permaneçam vinculados às suas bases sociais. Enfim, pelo fato de constituir-se em modalidade de organização *sui generis* por usufruir de certos privilégios (subvenção pública, monopólio na apresentação de candidaturas, além de outros), naturalmente o *Partido* deve submeter-se a uma regulamentação que neutralize a concentração de poderes em torno de pequeno número de dirigentes.³⁹ Ou, conforme registrou Michels, a lei de ferro de uma oligarquia na vida intrapartidária.⁴⁰ Entretanto, é claro que essa regulamentação estatal deve ter como limite a vontade daqueles que efetivamente legitimam o *Partido* e a própria funcionalidade do sistema democrático. Considerando, ainda, a liberdade de associação, não cabe à legislação interferir no conteúdo

³⁸ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 10.

³⁹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 61-62.

⁴⁰ MICHELS, Robert. A Tendência Burocrática dos Partidos Políticos. In: *Sociologia da Burocracia*. Trad. Edmundo Campos. 3. ed. Rio de Janeiro : Zahar Editora, 1975. p. 35, 101 e 238.

programático ou na administração interna da organização partidária.⁴¹

Para Lenk e Neumann, “a democracia interna [no *Partido*] requer uma oposição interna, cuja existência e função devem estar formalmente asseguradas e assumidas na prática”. Para isso, o *Partido* deve assegurar a formação de frações internas e também da *representação* das minorias e dos demais grupos de interesses em toda a sua estrutura organizacional. “As frações internas, com organização e programa parcialmente autônomos, devem ser permitidas”, sobretudo naqueles *Partidos* que “aspiram integrar interesses distintos”; caso isso não ocorra, a função primária do *Partido*, que é a luta de um grupo para obter o Poder, estará seriamente prejudicada, pois “quem quer a democratização de toda a organização também há de querer a formação de frações”.⁴² A diversidade de opiniões, idéias e projetos no interior de qualquer organização política torna-se, portanto, o pré-requisito essencial para não se cair no equívoco das verdades absolutizadas.

A Constituição da República Federal da Alemanha de 1949 estabelece em seu art. 21 que o ordenamento interno dos *Partidos* deve corresponder aos princípios democráticos, devendo os *Partidos* até prestar contas publicamente da procedência dos seus recursos. Por outro lado, o art. 6º da *Lei de Partidos*, de 24 de julho de 1967, estabelece que o *Partido Político* deve ter estatuto e programa escritos. O estatuto deverá prever a forma de admissão de filiados, direitos e deveres dos filiados, medidas disciplinares, além

⁴¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 62-63.

⁴² LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 43.

de outras. Pela citada Lei (art. 6.4), torna-se possível organizar *Partidos* regionais (nos *Land*). Órgão supremo do *Partido*, a Assembléia de seus membros deve se reunir pelo menos uma vez a cada dois anos (art. 9.1) e é encarregada de eleger a Direção do *Partido* (art. 9.4). A Lei de Partidos prevê, ainda, em seu art. 14, a criação de tribunais arbitrais do *Partido*. A tarefa do tribunal seria arbitrar e decidir sobre divergências existentes no interior do *Partido*, sobre controvérsias de aplicação e interpretação dos estatutos. Os membros dos tribunais arbitrais são eleitos para um período máximo de quatro anos. Os árbitros não devem ser membros de sua Direção nem estar a serviço do *Partido*. Eles devem ter independência, sem vínculo com qualquer comando. A escolha de candidatos para as eleições dos candidatos do *Partido* aos órgãos representativos deve ocorrer por votação secreta de todos os membros da agremiação (art. 17).

A Constituição Espanhola restringe-se a determinar, no seu art. 6º, que a estrutura interna e o funcionamento dos *Partidos* deverão ser democráticos. Por outro lado, a Lei 54, de 04 de dezembro de 1978, limita-se a afirmar que o órgão máximo do *Partido* será a Assembléia Geral formada pelo conjunto de seus membros; que todos os filiados do *Partido* terão direito a ser eleitores e elegíveis para os cargos do *Partido* e acesso às informações sobre suas atividades e situação financeira; e que os cargos de direção do *Partido* serão preenchidos pelo sufrágio livre e secreto.⁴³

⁴³ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 65. CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 118-135. OTTO PARDO, Ignacio de. *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*. Op. cit., p. 61-63.

Por fim, as Constituições da Itália, da França e de Portugal não apresentam qualquer preceito com relação à ordem interna dos *Partidos*. No caso específico de Portugal, o Decreto-lei 595/1974, no seu art. 7º, estabelece que a organização interna dos *Partidos* deverá satisfazer as seguintes condições: a) não pode negar a admissão ou excluir ninguém por motivo de raça ou de sexo; b) os estatutos e os programas serão aprovados por todos os filiados; e c) os titulares dos órgãos centrais serão eleitos por todos os filiados.

3.2.3 Direito a prestações do Estado

Neste *status* está incluído o direito dos *Partidos* de receber *financiamento público*, como: a) ajuda financeira para disputar eleições; b) o direito na utilização dos meios de comunicação para a propaganda eleitoral. Tais auxílios estatais, nas palavras de García-Pelayo, restam justificados por sua condição de exercício de “funções públicas sem as quais seria impossível a existência e atualização do Estado pluralista e, em geral, da ordem constitucional”.⁴⁴

A partir da Segunda Guerra Mundial o *financiamento público* para os *Partidos Políticos* se converteu em questão decisiva para a ordem democrática, em decorrência da extensão das atividades político-partidárias e dos elevados custos para acompanhar as inovações crescentes das novas técnicas de

⁴⁴ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 65-66.

propaganda eleitoral. Portanto, o auxílio financeiro estatal se justifica por ser impossível os *Partidos* patrocinarem os seus gastos somente com as contribuições de seus membros, militantes e simpatizantes. Tal situação pode levá-los a buscar recursos em outras fontes muitas vezes completamente estranhas aos princípios da organização, podendo implicar o risco de dependência de interesses dos grupos financiadores. Desta forma, o financiamento estatal se justifica na medida em que busca neutralizar qualquer tipo de dependência ou de vinculação da organização partidária a interesses pessoais ou de grupos estranhos aos seus propósitos. Quanto ao direito de acesso e utilização dos meios de comunicação, em particular rádio e televisão, esses instrumentos representam a melhor forma de propaganda política e os melhores canais para que “os partidos possam informar a opinião pública e cumprir, assim, com as funções que lhes correspondem no sistema político democrático”, justificando assim sua necessidade.⁴⁵

Sob o aspecto formal, os *Partidos* devem ser tratados com igualdade. A distinção que pode ocorrer entre eles está na efetiva presença e participação no contexto político. Desta forma, o princípio da igualdade deve estar configurado com a proporcionalidade entre o auxílio recebido pelo Estado (fundo partidário, tempo disponível nos meios de comunicação) e o número de sufrágios conquistados ou o percentual de representantes eleitos

⁴⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 66. Nas Constituições da Alemanha, França, Itália, Portugal e Espanha, a ajuda financeira aos *Partidos* não está prevista em seus dispositivos, estando, porém, disposta na legislação ordinária. No Brasil, conforme será visto na última parte desta pesquisa, a Constituição da República Federativa de 1988, prevê, de forma inédita, em um texto constitucional, no parágrafo 3º, IV, do art. 17, que “os Partidos Políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”.

nas últimas eleições. A partir desses critérios pode ser verificada a real *representatividade* de cada *Partido*, “sua quota de participação na direção política do Estado, seja no exercício do Governo, seja no de oposição”.⁴⁶

Em síntese, levando em consideração os textos constitucionais mencionados, pode-se destacar três importantes razões determinantes para a recepção dos *Partidos Políticos* pelo Direito Constitucional:

a) uma primeira, de cunho eminentemente ideológico, possibilitou que a constitucionalização dos *Partidos* representasse “a repulsa aos regimes que os haviam eliminado da vida política (Estado autoritário) ou instituído o monopólio de um partido (Estado totalitário)”. Assim, o reconhecimento jurídico dos *Partidos* ratifica a “afirmação de que a verdadeira democracia, a democracia pluralista, só é viável pela existência da pluralidade de partidos que, em relações competitivas pelo exercício ou influxo no exercício do poder no Estado, ofereçam ao eleitorado distintas opções” políticas;⁴⁷

⁴⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 66-67. LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org). *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 42-43.

⁴⁷ Entendida como razão de ordem política em GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 49-50.

b) uma segunda, de caráter político, possibilitou que, considerando os preceitos expostos acima, os *Partidos* fossem concebidos como fator constitutivo da estrutura democrática objetiva. A partir desta perspectiva, os *Partidos* passam a ser concebidos como “parte integrante e fundamental do sistema jurídico-político democrático, cuja função é a de ‘concorrer’ no desenvolvimento do processo democrático ou a de ‘colaborar’ na formação da vontade política do povo”,⁴⁸

c) uma terceira razão propriamente jurídica está na formalização no discurso constitucional da garantia do direito de associação política para determinado fim, como o desdobramento ou a objetivação de um Direito Público subjetivo. Isto é, participar efetivamente do processo democrático; e, pelas características de sua natureza e fins, o de se submeter a determinados condicionamentos quanto aos seus objetivos e estrutura interna.⁴⁹

Será, portanto, a partir da execução dessas duas últimas perspectivas que os *Partidos*, considerando as particularidades de cada país, transformar-se-ão em instituições jurídico-políticas de extrema relevância na execução da tarefa de representar a vontade política dos cidadãos.

⁴⁸ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 50-51. O verbo *concorrer* é utilizado no art. 10.2, da Constituição da República Portuguesa de 1976, no art. 6º da Constituição da Espanha de 1978, no art. 49 da Constituição da República Italiana de 1947 e no art. 4º da Constituição Francesa de 1958. Por outro lado, o verbo *colaborar* é utilizado no art. 21 da Constituição da República Federal da Alemanha de 1949.

⁴⁹ García-Pelayo limita-se a apontar duas variantes motivadoras do processo de constitucionalização dos *Partidos Políticos*, quais sejam as que denomina de razões políticas e jurídico-políticas. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 50-51.

Todo esse processo de reconhecimento jurídico das instituições político-partidárias contribui para a formação de um novo contexto político-constitucional fomentador de profundas mudanças com respeito às conquistas herdadas do século XIX. Uma delas diz respeito a um novo conceito, denominado, como visto, de *Estado de Partidos*, cujos plenos efeitos na “estrutura e na dinâmica de funcionamento do Estado” só se concretizariam após a Segunda Guerra Mundial, quando, finalmente, o “constitucionalismo racionalizado e democrático” passou a incorporar as mudanças operadas pela consolidação de novo modelo de *Partido*.⁵⁰

As possibilidades metodológicas mais consistentes de abordagem da problemática concernente aos *Partidos Políticos* e a sua valorização nos limites da proposta de um novo modelo político de *representação* – a *Democracia de Partidos* ou o *Estado de Partidos* -, são temas de análise do próximo capítulo.

⁵⁰ BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 43. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 29. RUIZ MIGUEL, Carlos. Recensiones. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 72, p. 325, abril-junio, 1991.

CAPÍTULO 4

O ESTADO DE PARTIDOS

4.1 A DEMOCRACIA, OS *PARTIDOS* E A *DEMOCRACIA DE PARTIDOS*

A construção da Democracia enquanto espaço político das massas é uma realidade contemporânea. Esta conquista situa-se em um plano político e tem conseqüências para os modelos de *representação*. Assim, os modelos democráticos de *representação política* devem ser vistos à luz das condições históricas da época em que se apresentam e de cada país. Dessa forma, da Democracia Ateniense à *Democracia de Partidos*, uma longa e íngreme estrada foi trilhada no curso do desenvolvimento político da humanidade no ocidente.

Quando Clístenes instaurou as primeiras instituições democráticas atenienses em 508 a.C., os cidadãos de Atenas passaram a decidir diretamente em assembléia geral sobre os assuntos concernentes à cidade. Todos aqueles que integravam um *demos*, dirigido por um *demarca*, participavam das assembléias. Surge daí a expressão *democracia*, ou seja, *governo do demos*. Esse novo sistema foi saudado por Tucídides, na *História da Guerra do Peloponeso*, como Democracia perfeita por não estar o governo nas mãos de uns poucos, mas de muitos.¹

No modelo ateniense de Democracia garantia-se: a) a *isonomia* ou igualdade de justiça para todos os cidadãos, sem qualquer distinção de classe, grau ou riqueza; b) a *isotímia*, que abolia toda e qualquer forma de títulos ou funções hereditárias o que possibilitava o livre acesso de qualquer cidadão ao exercício das funções públicas; e c) a *isagoria*, que garantia o direito do uso da palavra, isto é, a igualdade de todos os cidadãos, para manifestar-se nas assembléias populares a fim de debater publicamente os assuntos do governo. Com isso, em Atenas consagrava-se de forma original os dois princípios fundamentais da Democracia: a *liberdade de expressão* e a *igualdade de direitos*. Através da *liberdade de expressão* conquistava-se o direito de discordar dos que controlavam o Poder e pela *igualdade de direitos*

¹ CHEVALLIER, Jean-Jacques. *História do Pensamento Político: da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico*. Trad. Roberto Cortes de Lacerda. Rio de Janeiro : Editora Guanabara, 1982. p. 31. VAYENÁS, Alexander. Democracia: das origens à modernidade. In: ZANETI, Hermes (Org.) *Democracia: a grande revolução*. Brasília : UnB, 1996. p. 31-33.

possibilitava-se o acesso livre de qualquer cidadão a esse mesmo Poder.²

A noção de Democracia, portanto, passou a ser diretamente associada ao conceito de *liberdade*. Esta *liberdade* – concebida fundamentalmente como forma de participação ativa do sujeito na formação da vontade coletiva – passava a não ser mais compreendida como a submissão do indivíduo à autoridade do Estado, mas a determinada ordem de Estado de forma a participar efetivamente de sua própria criação.³

Sendo o conceito de *liberdade* vinculado à busca da vontade coletiva, “viver democraticamente significa captar esta vontade coletiva, a partir dos mecanismos representativos, e, neste caso, uma das peças basilares do Estado democrático é o partido político”. Assim, “se a expressão democracia conduz a uma concepção de Sociedade na qual as liberdades se encontram delimitadas pelo Direito”, pode-se dizer que o tema da *representação político-partidária* “retoma esta questão na medida em que busca fórmulas satisfatórias de organização do poder”.⁴

² CHEVALLIER, Jean-Jacques. *História do Pensamento Político: da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico*. Op. cit., p. 31-34. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Op. cit., p. 205-206. KELSEN, Hans. *A Democracia*. Op. cit., Ver também: BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Op. cit., p. 31-32. ZANETI, Hermes (Org.) *Democracia: a grande revolução*. Op. cit. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete Vezes Democracia*. São Paulo : Convívio, 1977. p. 43-44. SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo : Ática, 1994. v. I. p. 34-58.

³ KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de la Democracia*. Op. cit., p. 24.

⁴ LEITÃO, Cláudia Sousa. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros*. Op. cit., p. 34.

García-Pelayo propõe três etapas na evolução das formas democráticas.⁵ Entretanto, com intuito de esclarecer mais rigorosamente os recursos categoriais utilizados aqui, torna-se necessário incluir a Democracia Representativa Partidária, como sucedânea do modelo liberal de *representação política* que por sua vez excluía, e até mesmo combatia, os *Partidos Políticos*.

Isto posto, seriam estas as fases evolutivas da Democracia, para efeitos didáticos: a) *Democracia Direta* - caracterizada pela identidade entre a ação dos governantes e a vontade dos governados. Neste modelo, entre o Povo e o exercício do Poder não há nenhum tipo de mediação política, pois os membros do grupo social deliberam diretamente; b) *Democracia Representativa* - quando a identidade se transforma na dualidade representante/representado. Nesta relação, somente a vontade do representante terá valor jurídico como a vontade expressa do representado. Modelo de *representação política* que, como anteriormente visto, identifica-se com o próprio pensamento liberal clássico, remetendo diretamente à sua concepção de *representação*; c) *Democracia Representativa Partidária* - em que o papel de intermediação entre representantes e representados passa a ser desempenhado pelos *Partidos Políticos*. Evolução do modelo anterior e que guarda com ele uma relação ao mesmo tempo de continuidade e conflito; e d) *Democracia de Partidos* (ou *Estado de Partidos*) - neste modelo, além de mediar os interesses dos órgãos representativos e dos representados, os *Partidos* também funcionam como fator decisivo na mediação entre os

⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 82-83.

cidadãos e seus representantes caso em que estes últimos ficam submetidos ao *mandato partidário*, ou seja, à vontade única e exclusiva do *Partido*, pois considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária. Desta forma, o representante perde o seu caráter de exclusividade na atividade de *representação* “e, conseqüentemente, as eleições adquirem um caráter plebiscitário”, já que o eleitor passa a outorgar a sua confiança e a sua capacidade de decisão ao *Partido* como organização, e não aos candidatos apresentados por ele.⁶

Entretanto, é necessário esclarecer que a presença do instituto da *representação política* em determinado país não se constitui por si só exclusiva garantia democrática. Com efeito, a existência mal ou bem acabada dos mecanismos representativos pode ser vislumbrada em qualquer modalidade de Estado, mesmo os não-democráticos. O que torna um Estado democrático não é, portanto, a presença de *Partidos Políticos* como órgãos privilegiados na *representação* do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas sim, e no mínimo, o comprometimento partidário com a Democracia, somado a sua capacidade de veicular a *participação* e as demandas sociais às decisões políticas.

O período do Regime Militar, de 1964 a 1984, no Brasil ilustra bem essa última hipótese. Veja-se que a *representação política* não fora suprimida, e *Partidos Políticos* cumpriam sua função representativa formal. Pode-se falar nesse caso de um Estado Representativo, ou seja, um Estado que se

⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 82-83.

organiza mediante o instituto da *representação política*, conforme os ditames do modelo liberal. E pode-se falar ainda de um Estado Representativo Partidário, para referir-se à inserção dos *Partidos Políticos* no modelo de *representação*. Mas, quando se fala de um *Estado de Partidos*, necessariamente se está falando de uma *Democracia de Partidos*, uma vez que é um modelo que tem como ponto de partida a exigência de ambiente democrático para ser implementado.

Na medida em que os *Partidos* foram sendo constitucionalmente reconhecidos a partir do século XX, coube-lhes a especial tarefa de realizar a *representação política*. Desta forma, o compromisso com a realização da Democracia passou a ser objeto programático intrínseco às determinadas organizações partidárias. Afinal, conforme salienta García-Pelayo, “só os partidos podem cumprir a função de transformar as orientações e atitudes políticas gerais vividas por certos setores da Sociedade em programas de política nacional”. E também só os *Partidos* podem “converter as necessidades expressas ou latentes e os desejos mais ou menos difusos de parcelas da população em pretensões precisas e concretas” a serem realizadas pelos poderes públicos. Nessa tarefa de representar, exige-se, no entanto, que os *Partidos* apresentem uma organização sólida e um programa bem definido. São essas as condições básicas para que eles possam realizar, na medida do possível, a vontade de seus eleitores, bem como cumprir exigências e requisitos da Democracia em uma época em que prevalece a participação das massas.⁷ Nesse contexto, portanto, pode-se falar em *Democracia Representativa de*

⁷ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 77-78 e 82.

Partidos, já que lhes cabe a tarefa de mobilizar os indivíduos para a participação e a integração no processo democrático.

A *Democracia Representativa Partidária* surge, portanto, como adaptação dos princípios democráticos – *liberdade e igualdade* - às novas conjunturas históricas do século XX e, em especial, a dois fatores que acabam relacionando-se entre si. O primeiro decorrente da massificação dos direitos democráticos, creditado não só ao crescimento demográfico da “Sociedade”, mas, fundamentalmente, à ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais. E o segundo decorre de a Sociedade contemporânea apresentar-se “não só como uma Sociedade estruturada em pequenas, médias e grandes organizações nacionais e transnacionais”, mas, acima de tudo, por caracterizar-se como Sociedade em que para se conseguir qualquer bem, serviço ou realização de objetivo vital, se faz necessária a mediação de uma ou de várias organizações. Assim, quando essa realidade se projeta no campo político, os *Partidos* se mostram como organizações imprescindíveis para realizar tal mediação, bem como para atualizar os princípios democráticos de acordo com o contexto histórico de cada Sociedade. Por outro lado, ao mesmo tempo que os *Partidos* buscam detectar os comportamentos políticos gerais em determinada organização social, a fim de transformá-los em programa de ação política e satisfazer as necessidades que se alojam em suas bases de apoio ou área de influência, eles também tratam de induzir ou de fazer

despertar novas demandas no interior de cada agrupamento social, com a promessa fundamental de satisfazê-las.⁸

4.2 ESTADO DE PARTIDOS: ABORDAGEM PRELIMINAR

A Teoria do *Estado de Partidos* (*Parteinstaat*) fundamenta a construção de uma dinâmica nova de funcionamento no Estado, apresentando-se como modelo alternativo ao da *representação política* liberal, pois são justamente os aspectos problemáticos desse último modelo que formam o pano de fundo para o desenvolvimento da compreensão democrático-partidária do Estado, uma vez que o modelo de *representação* liberal demonstrou sua incapacidade em garantir a efetiva *representatividade*. O novo paradigma de organização política seria o resultado da articulação e da interação entre o sistema partidário e a estrutura do Estado, e tem como meta estabelecer um sistema político que garanta a efetiva *representação* do sujeito coletivo.⁹

Na perspectiva do *Estado de Partidos* a vontade geral estatal passaria a ser construída no interior dos *Partidos Políticos*, ficando o órgão de *representação*, no caso o

⁸ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 73-74.

⁹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 11. A noção de *sujeito coletivo* importa uma ficção, é um recurso de linguagem que contradiz a noção liberal de um sujeito individual como agente político e social. O *Partido Político* é um exemplo dessa modalidade de sujeito. Ambos, sujeito individual e coletivo, podem ser *agentes políticos*, justamente por atuarem na esfera política.

Legislativo, relegado a segundo plano. O centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do Parlamento para o interior dos *Partidos Políticos*. As políticas públicas passariam a ser consequência da ação e da vontade dos *Partidos Políticos* enquanto sujeito coletivo, levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio. A vontade dos indivíduos seria previamente determinada e harmonizada na estrutura interna dos *Partidos*. As organizações partidárias seriam transformadas, assim, em catalisadoras das políticas públicas.¹⁰ O princípio básico do *Estado de Partidos* é o de proporcionar, na medida do possível, que cada *Partido* se preocupe em tornar hegemônicas suas idéias e concepção de mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da *Democracia* e da *disciplina intrapartidária*.

Segundo Chueca Rodriguez, na Democracia Representativa o processo eleitoral não pode e não deve ficar restrito a uma simples relação entre duas pessoas, *representante e representado*. A *representação política* necessita guardar correspondência com a idéia de *representatividade*, que será articulada pelos *Partidos Políticos* "como garantidores institucionais do sistema democrático". A eleição, acima de tudo, deve ser manifestação de confiança do representado nesse sujeito coletivo que é o *Partido*, reconhecido formal e politicamente pelas suas funções. A escolha do eleitor, obviamente, deve sempre recair sobre um programa partidário com o qual mais se identifique. Em contrapartida, resultado de construção coletiva,

¹⁰ CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L. La Representación como Posibilidad en el Estado de Partidos. *Revista de Derecho Político*, Madrid, n. 27-28, 1988, p. 37-38.

esse programa somente poderá ser modificado por meio de processo político intrapartidário amplo e democrático, que permita a efetiva participação do conjunto de seus autores.¹¹

4.2.1. Sistema partidário e estrutura do Estado

Na Inglaterra a partir do final do século XVIII, e nos Estados Unidos ao longo do século seguinte, a literatura sobre os *Partidos* girava em torno dos efeitos favoráveis e desfavoráveis que poderiam causar ao sistema político ou ao sistema de governo, olvidando o problema da articulação do *Partido* com a estrutura do Estado.¹² Dominante no século XVIII e XIX, a tendência do pensamento político de negligenciar o tratamento contextualizado das organizações partidárias deve-se, provavelmente, à forte influência do pensamento liberal de então: em um primeiro momento combatidas e responsabilizadas pela fragmentação da Soberania nacional, e, em um segundo momento, aceitas apenas como simples instrumentos de ascensão ao Poder Político e da própria legitimação dessa conquista.

Entretanto, a partir da metade do século XIX, já havia na Alemanha acentuada preocupação de discutir a articulação das organizações político-partidárias com a estrutura

¹¹ CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L. La Representación como posibilidad en el Estado de Partidos. *Revista de Derecho Político*, op. cit., p.42-43.

¹² GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 14.

do Estado. No caso específico daquele país, isso foi possível pela prévia presença de elementos teóricos e práticos que García-Pelayo enumera:¹³

a) o surgimento de uma *Teoria do Estado* sistematizada que buscava abarcar a problemática estatal junto com as relações sociais, enquanto nos demais países europeus tal relação não era, até então, muito estudada e desenvolvida. Em decorrência dessa realidade alemã, a área de conhecimento que envolvia o estudo da *Teoria do Estado*, pelas suas próprias funções gnoseológicas, foi chamada a delinear os pressupostos básicos que possibilitassem a articulação das organizações político-partidárias com o sistema estatal;¹⁴

b) a existência de forte tensão, não detectada ou já superada na maioria dos países europeus, entre o componente parlamentar e o componente monárquico

¹³ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 14.

¹⁴ Em 1865 surge na Alemanha a primeira edição de uma obra que passa a estabelecer importante marco na relação Estado-Sociedade. Seu autor chama-se GERBER. Com seus *Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrecht* (Fundamentos de um Sistema de Direito Estatal Alemão) o autor procurou fazer uma sistematização exclusivamente jurídica dos fenômenos políticos. Em 1873 aparecem duas outras obras também importantes, influenciadas diretamente pelo livro de GERBER. A primeira, de MAX SEYDEL, com o título de *Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre* (Fundamentos de uma Teoria Geral do Estado); e a Segunda, de ALBERT Th. van KRIEKEN, com o título *Über die Sogenannte Organische Staatstheorie. Ein Beitrag zur Geschichte des Staatsbegriffs* (Sobre a chamada Teoria Orgânica do Estado. Contribuição a história do conceito de Estado). A obra de GERBER também exerceria grande influência sobre outro pensador alemão, GEORG JELLINEK, que, com seu livro *Teoria Geral do Estado*, publicado em 1900, propõe uma disciplina autônoma para o estudo do Estado. Ver GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 14-27. LARENZ, Karl. *La Filosofía Contemporánea del Derecho y del Estado*. Trad. E. Galán Gutiérrez e A. Truyol Serra. Madrid : Editorial Revista de Derecho Privado, 1942. p. 163-174. Ver também: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Op. cit., p. 3.

parlamentar. A questão fundamental que se colocava era a de determinar se o centro de decisões políticas deveria permanecer na estrutura do governo monárquico, sustentado pela burocracia e por aparelhos repressivos, ou se radicava na esfera do Parlamento; ou, ainda, se, situando-se no Parlamento, a vontade popular, com a mediação das organizações político-partidárias, deveria ou não fazer-se representar;¹⁵

Entre os anos 1850 e 1918 vigorava na Alemanha uma monarquia constitucional, considerada por seus defensores como exemplo original típico da “concepção germânica em oposição ao absolutismo e ao parlamentarismo”; não era esse, no entanto, o entendimento dos seus opositores que a consideravam “uma etapa de transição entre o absolutismo e o parlamentarismo”. Nesse período o Estado era definido como “entidade existente por si mesma que transcende a sociedade, uma expressão do espírito objetivo [...] que se caracteriza pela unidade, totalidade, objetividade, permanência e generalidade frente a pluralidade, parcialidade, subjetividade e contingência dos critérios e interesses sociais divergentes”. Ou seja, o Estado apresentava-se como “sistema senão totalmente fechado, certamente com o maior autocontrole possível a respeito da penetração em sua estrutura de critérios e interesses sociais”. Em outras palavras, “para os alemães não se tratava de um povo que tinha um Estado, mas de um Estado que tinha um povo”.¹⁶ Justamente nesse contexto é que as discussões acerca da

¹⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 14-15.

¹⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 17-18.

interação entre as organizações político-partidárias com a esfera estatal começariam a ganhar crescente destaque na Alemanha.

Conforme enfatiza García-Pelayo, em uma monarquia constitucional não se pode falar em regime de *Partidos*, mas tão-somente em “maior ou menor influxo dos partidos e das Câmaras parlamentares em geral”. Nesse caso, “o ponto de gravidade radica mais na crítica do que na cooperação positiva ao governo”, haja vista que o governo se coloca como representante do Estado, enquanto que os *Partidos* se colocam “como representantes dos interesses particularizados das ramificações profissionais, econômicas, territoriais e de comunidades religiosas”.¹⁷

c) a existência de uma clara consciência da necessidade da separação ou, pelo menos, de distinção entre Estado e Sociedade. Tal discussão, finalmente, seria o fator que acabaria sendo determinante para o desenvolvimento da Teoria do *Estado de Partidos*. A Sociedade passaria a ser concebida como espaço no qual ocorrem os embates de interesses egoístas e particulares, enquanto o Estado seria a configuração da totalidade e a expressão máxima dos interesses gerais: a expressão da verdadeira comunidade nacional. Naturalmente que essas idéias de uma forma ou de outra já estavam presentes em outros países, porém, a partir da metade do século XIX, nenhum outro “havia

¹⁷ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 23-25. Ver também BLUNTSCHLI, Johann Caspar. *El Progreso en la Evolución de los Partidos*. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 128-136.

alcançado a clara consciência teórica e o *substratum* jurídico-político" tal como na Alemanha.¹⁸

Antes, porém, que a idéia de um *Estado de Partidos* adquirisse *status* teórico definido, algumas discussões alcançaram certa relevância no painel do pensamento político alemão anterior à Constituição de Weimar.

4.2.2 Antecedentes teóricos: o *Partido Político* entre Estado e Sociedade

Os antecedentes teóricos do modelo de *representação política* do *Estado de Partidos* encontram-se nos próprios domínios da Teoria do Estado alemã entre fins do século XIX e primeiras décadas do século seguinte. Naquele momento o cenário do pensamento teórico-político era dominado pelas incursões de uma gama variada de autores na Teoria do Estado como também nos limites de uma ainda incipiente Teoria do *Partido*. É dentro do debate concernente às relações entre Estado e Sociedade que o tema dos *Partidos Políticos* passa a ocupar lugar destacado nas discussões que se seguiram.

O pensamento de pelo menos três autores merece ser estudado como forma de aproximação à problemática

¹⁸ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 14-15. Sobre a discussão concernente à relação Estado-Sociedade ver LARENZ, Karl. *La Filosofía Contemporánea del Derecho y del Estado*. Op. cit., p. 163-174.

representativo-partidária no seio da dinâmica Estado-Sociedade. O primeiro, Bluntschli, por volta 1869 já se dedicava a esse assunto, ainda que de perspectiva tipicamente liberal. Suas incursões nesse tema são dignas de menção pelo destaque que dá ao papel dos *Partidos* frente ao Estado. Jellinek compartilhou com o autor anterior algumas posições que aqui serão mencionadas. Após esse enfoque atenção especial deve ser dada aos trabalhos de Richard Schmidt que, no primeiro ano de século XX, tentou aproximar a *Teoria do Partido* da *Teoria do Estado*, afirmando a cristalização de um vínculo político permanente entre Estado e Sociedade mediante a atuação imprescindível dos *Partidos*.

4.2.2.1 Relação Estado-*Partido* em Bluntschli

Para Bluntschli, os *Partidos Políticos* apresentam-se como *instituições políticas*, compostas por *grupos sociais livres*, sendo seus membros unidos por “uma ação política comum delimitada por uma determinada ideologia e orientação”. Os *Partidos Políticos* são o produto da *representação* e, ao mesmo tempo, buscam representar as “diferentes correntes do espírito político, que animam a vida do povo dentro da ordenação jurídica e constitucional”. Por outro lado, as *facções* representam a deformação dos *Partidos*, sua forma degenerada. Enquanto os *Partidos* buscariam o aperfeiçoamento do Estado, as *facções* o destruiriam. Enquanto a “construção progressiva do Estado é obra

dos partidos, [...] a desintegração do Estado revela ser tipicamente atividade das facções”.¹⁹

Na leitura de Bluntschli, quando o *Partido* busca subordinar os interesses do Estado aos seus interesses particulares, deixa de atuar como *Partido* para assumir a função de *facção*. Via de regra, a *facção* não tem por objetivo servir ao Estado, mas, simplesmente, fazer com que o Estado a sirva. Isto é, a *facção* não tem como finalidade servir aos interesses comuns, somente aos seus próprios interesses egoísticos. “No conflito entre o bem do Estado e o interesse do partido, a *facção* prefere o segundo e sacrifica o primeiro”. Em momento algum as organizações partidárias podem colocar-se antes do Estado, porque estariam posicionando a parte acima do todo. Com isso, o *Partido* jamais deve querer subordinar os interesses do Estado aos seus próprios interesses particulares, uma vez que apenas representa parte de uma totalidade mais ampla e nunca a totalidade propriamente dita.²⁰

Para esse autor, os *Partidos* não fazem parte do corpo estatal; muito pelo contrário, eles se configurariam como *grupos sociais livres* cuja composição estaria diretamente vinculada pela entrada ou saída de seus membros. Assim, se o *Partido Político* se configura como pequena parte de um todo e jamais a totalidade em si, em hipótese alguma poderia ser

¹⁹ BLUNTSCHLI, Johann Caspar. El Progreso en la Evolución de los Partidos. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 128-129.

²⁰ BLUNTSCHLI, Johann Caspar. El Progreso en la Evolución de los Partidos. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 129.

identificado com o próprio Estado. O partidarismo político encontraria seus limites na ação imparcial de seus membros que eventualmente exercessem funções no Estado. Sendo assim, os *Partidos* são apenas *instituições políticas* e não instituições de Direito Público, isto é, não jurídicas. O autor entende por *político* “o grau de participação de um partido nas questões vitais e realmente decisivas do Estado como ente global”.²¹

Exemplo de pensamento de natureza tipicamente liberal, Bluntschli parece apoiar a idéia de um Estado Representativo Partidário. Com efeito, o autor deixa claro que reconhece a importância do papel dos *Partidos Políticos* junto ao Estado, ainda que estabeleça nítida distinção entre eles. O modelo de *representação política* liberal, desenvolvido pela crescente participação partidária de então, possui forte ressonância na posição do autor que têm seu maior mérito na tarefa de valorizar o papel dos *Partidos*, ainda que enquanto instituições apenas políticas.

4.2.2.2 Estado e Sociedade em Jellinek

A idéia de separar Estado e Sociedade já havia sido tratada por Georg Jellinek, na obra *Teoria Geral do Estado (Allgemeine Staatslehre)*. Para ele, o *Partido* se caracteriza

²¹ BLUNTSCHLI, Johann Caspar. El Progreso en la Evolución de los Partidos. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 21 e 128-136. Ver também: GÁRCIA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 25-26.

como *formação social*, e por isso, a sua organização não tem qualquer “caráter estatal”. Sendo assim, o *Partido Político* não pode ser objeto da Teoria do Estado, mas apenas das Ciências Sociais. Conseqüentemente, o *Partido* não é instituição de Direito Público, mas instituição política, sem qualquer ligação com os órgãos do Estado. Segundo Jellinek, a formação de *Partidos* tem sua origem nos grupos sociais que gozam de plena liberdade. Neste sentido, a atuação de cada *Partido Político* dependeria única e exclusivamente da entrada e de saída de seus membros. Para Jellinek, portanto, se a organização partidária é um produto da própria Sociedade, logicamente que inexistente a necessidade de se introduzir um conceito de *Partido* na estrutura do Estado.²²

Segundo Jellinek, os *Partidos Políticos* são, por natureza, grupos que, mediante convicções comuns, relativas a certos fins do Estado, buscam organizar-se com a finalidade de realizar concretamente estes fins. Nesta perspectiva, as organizações partidárias surgem como produtos da própria Sociedade que lutam para que esta possa conquistar e controlar o Poder do Estado.²³ Ou seja, para Jellinek, tanto o Estado como a Sociedade devem ser considerados como distintos e independentes, sendo que entre eles existe um processo de luta pelo controle do Poder Político. Nesse contexto, os *Partidos Políticos* estariam muito mais identificados com a Sociedade do que com o Estado.

²² JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Trad. de la segunda edición alemana por Fernando de Los Rios. Buenos Aires : Albatros, 1981. p. 83-84.

²³ JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Op. cit., p. 84-85. Ver também: JELLINEK, Georg. Los Partidos como Elementos de la Sociedad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 184-186.

É interessante notar que, no período que antecede a Constituição de Weimar, toda problemática envolvendo o estudo dos *Partidos Políticos* estava em voga. Assim, a título ilustrativo, além de Bluntschli e Jellinek, outro autor que se ocupou da questão partidária nesse período foi Gustav Radbruch. Em sua obra *Filosofia do Direito*, de 1914, ele chega a dedicar um parágrafo de sua Parte Geral ao que denomina *Teoria Filosófico-Jurídica dos Partidos*. Nos limites desse estudo, Radbruch compreende que todo *Partido* deve necessariamente ter uma ideologia, a partir da qual poderá não só deflagrar disputas com seus adversários como também utilizá-la enquanto instrumento de cooptação de novos adeptos.²⁴ Mas é em Richard Schmidt que uma Teoria dos *Partidos* perfeitamente integrada à Teoria do Estado ganha corpo, possibilitando mais tarde o desenvolvimento do aporte teórico do *Estado de Partidos*.

4.2.2.3 Relação Estado-Partido em Richard Schmidt

Richard Schmidt foi o primeiro autor a tentar introduzir uma *Teoria de Partidos* como parte imprescindível e inseparável da *Teoria do Estado*: os *Partidos Políticos* se apresentariam como instrumentos da vida social buscando amoldar politicamente o Estado. Segundo o autor, os postulados jurídicos e políticos na ordem estatal deveriam surgir das convicções e demandas individuais. Como seria impossível

²⁴ RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*. Op. cit., p. 86-87.

implementar uma política estatal comum a cada indivíduo, a questão que se coloca é a de quem estaria em condições de mediar Estado e indivíduos e de que forma. Assim, nascidos a partir das convicções políticas comuns de grupos de indivíduos, os *Partidos Políticos* surgem como os instrumentos mais apropriados na articulação da vontade política de cada agrupamento da Sociedade, como “forças formadoras do Estado dentro da vida social”.²⁵

A partir de Schmidt, em sentido amplo o *Partido Político* pode ser definido como um grupo de indivíduos que na sua união busca se inserir

“na vida política, para poder dismantelar determinada instituição jurídico-política, ou implantar outra mediante a persuasão dos governantes, ou para influenciá-la mediante manifestações ou exposições de sua opinião na imprensa, em assembléias populares, ou pela a influência nos órgãos representativos, ou pela participação nos cargos públicos, ou talvez pela violência das armas em guerras civis ou em revoluções”.²⁶

Os *Partidos* seriam, em Schmidt, os portadores de princípios jurídicos, institucionais e jurídico-

²⁵ SCHMIDT, Richard. Los Partidos Como Fuerzas Formadoras del Estado. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 28, 171,175 e 183. O livro de Richard Schmidt intitulado *Allgemeine Staatslehre*, foi publicado em 1901, na cidade alemã de Leipzig.

²⁶ SCHMIDT, Richard. Los Partidos Como Fuerzas Formadoras del Estado. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 172.

políticos em comum com aqueles mesmos princípios que configuram e instruem o Estado. Assim sendo, a luta entre os *Partidos* deve ser encarada como característica da própria vida estatal, seus “efeitos sobre [o Estado] podem ser bons ou maus dependendo do sistema em que estão ordenados e na medida em que querem fazer valer a particularidade de seus interesse”. É justamente a partir dessa perspectiva que Schmidt passa a defender a tese de que os *Partidos* estariam indissoluvelmente unidos à vida do Estado, e nesta perspectiva, a Teoria do Estado deveria ser, fundamentalmente, a sistematização da vida dos *Partidos*.²⁷

Schmidt trabalha na perspectiva de um sistema de *Partidos* que seja pluralista. As normas jurídicas e os princípios constitucionais sob o aspecto teórico sempre deveriam decorrer da concorrência das mais diferentes concepções políticas existentes em um grupo social. A principal idéia proposta por Schmidt consiste na necessidade de reconhecimento das ações dos *Partidos* como necessárias e fundamentais no processo de formação jurídica e política do Estado.²⁸

Definindo o estatuto teórico da Teoria do *Partido* como área pertinente à Teoria do Estado, Richard Schmidt

²⁷ SCHMIDT, Richard. Los Partidos Como Fuerzas Formadoras del Estado. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 171-176. Ver também: GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 25-26.

²⁸ LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 28-29. SCHMIDT, Richard. Los Partidos Como Fuerzas Formadoras del Estado. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 171-183.

lança os precedentes metodológicos necessários a que uma Teoria do *Estado de Partidos* possa desenvolver-se. Isso porque, no problema da articulação entre estrutura partidária e Estado, o autor compreende os *Partidos Políticos* como intermediadores essenciais ao processo de formação da vontade coletiva. O *Partido*, então, não é mais visto somente como organismo original e exclusivamente político, passa também a ser um ente jurídico, cujo reconhecimento legal torna-se necessário para sua incorporação no jogo político da *representação* político-partidária do Estado.

Contudo, o debate que propiciou o surgimento de uma Teoria do *Estado de Partidos* somente se apresentou mais tarde, em paralelo com o processo constituinte alemão de Weimar.

4.2.3 Estado e *Partido* na Constituição de Weimar

Até 1918, especialmente na Alemanha, as organizações partidárias haviam sido tratadas apenas como uniões eleitorais, associações de eleitores, sem qualquer distinção das demais associações políticas e sociais. Por outro lado, com relação ao funcionamento parlamentar, a legislação desconhecia totalmente as organizações político-partidárias.²⁹ No decorrer do

²⁹ LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 28.

processo político da República de Weimar,³⁰ pela primeira vez a questão do reconhecimento dos *Partidos Políticos* veio a baila, gerando grande polêmica. Ainda que o resultado tenha sido negativo, a Constituição de Weimar de 1919, passou a reconhecer em seu art. 124 o direito das associações políticas que adquirissem a sua personalidade jurídica de acordo com a legislação *infraconstitucional*.

Na luta pelo reconhecimento formal dos *Partidos Políticos* pelo Direito Constitucional na época da elaboração da Constituição de Weimar surgiu a expressão *Estado de Partidos (Parteinstaat)*. Inovadora para a época, a idéia de um *Estado de Partidos* foi introduzida em oposição ao modelo de governo autocrático do *Estado de Autoridade (Obrigkeitsstaat)*, que concebia o Estado a partir de sua identificação com a *autoridade*, fosse de um príncipe ou das *autoridades burocráticas*; em ambos os casos, os indivíduos eram considerados como súditos, isto é, “massa passiva que deve ser governada e administrada” em todos os setores. Para tanto, o *Estado de Autoridade* retirava dos súditos qualquer pretensão de auto-administração, participação ou controle dos atos de governo. Diante desse *Estado de Autoridade*, a responsabilidade de um

³⁰ A nova República alemã surge com a promulgação de sua Constituição, a 11 de agosto de 1919, em Weimar, em decorrência direta dos efeitos da Primeira Guerra Mundial. A República de Weimar representa a história da primeira Democracia parlamentar da Alemanha, que tem como contexto um país enfraquecido e humilhado pela Primeira Guerra Mundial. Enquanto as concepções ultrapassadas, formadas pelos remanescentes do regime imperial, resistiam às novas idéias, grandes agitações revolucionárias sacudiam o país. A República de Weimar chega ao final em 1933, com a subida de Hitler ao poder. Ver RICHARD, Lionel. *A República de Weimar: 1919-1933*. Trad. Jônatas Batista Neto. São Paulo : Companhia das Letras, 1988.

governo só poderia ser proporcionada por outro modelo de Estado: o *Estado de Partidos*.³¹ Dessa forma, a velha discussão sobre o problema das relações entre Estado e Sociedade oriunda do pensamento político repercutiu no decorrer do processo de elaboração da Constituição de Weimar.

Com efeito, será no contexto histórico da Constituição de Weimar na Alemanha, em 1919, que será produzida “essa nova expressão destinada a representar um conceito com o qual se quer caracterizar uma realidade política baseada na democracia de partidos”, passando, naturalmente, pelo reconhecimento formal do Direito Constitucional.³²

Questionava-se nos debates daquele período sobre a distinção entre as duas esferas de decisão – Estado e Sociedade –, e sobre a viabilidade de suas interações. Haveria necessidade ou não de um outro tipo de organização para mediar a vontade entre Estado e Sociedade? Se os *Partidos* podiam atuar no Parlamento (*Reichstag*), será que eles também não poderiam exercer a função de criação de todos os demais organismos estatais, como também de atuar na condição de mediadores entre o Estado e a Sociedade? Foi justamente a partir desse conjunto de indagações que a *Teoria do Partido* passou a ser associada com a Teoria do Estado. Diante dessa nova compreensão, chegou-se à conclusão de que nos Estados efetivamente democráticos caberia aos *Partidos* a tarefa de

³¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 16, 29-30.

³² BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 43. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 29. RUIZ MIGUEL, Carlos. Recensiones. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 72, p. 325, abril-junio, 1991.

articular a vontade popular, buscando transformá-la em ações políticas junto ao Estado.³³ Do debate concernente à relação Estado-Sociedade, surgiria novo elemento complicador, o *Partido Político*. As discussões passaram então centrar seu foco sobre a relação Estado-*Partido*.

No entanto, apesar dessa discussão envolvendo a forma de articulação entre Estado e *Partido*, o texto da Constituição de Weimar não estabeleceu qualquer prescrição positiva sobre as organizações partidárias. Os *Partidos* foram tratados pela Constituição como organismos secundários no processo de formação da vontade política do Estado e da Sociedade. A Constituição de Weimar não se preocupou em estabelecer qualquer definição precisa sobre a função que os *Partidos Políticos* desempenhariam na nova ordem jurídico-política, excetuando o art. 124 no qual é reconhecido o direito de associação política, e o art. 130, que afirma que os funcionários públicos são servidores da comunidade e não de um *Partido Político*.³⁴ Somente na Constituição Alemã de 1949, *Lei Fundamental da República Federal Alemanha*, é que os *Partidos Políticos* seriam finalmente reconhecidos.

Conforme registram Lenk e Neumann, o pensamento que prevaleceu durante todo o processo de elaboração da Constituição de Weimar foi que o papel dos

³³ LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 30. Ver também: CERRONI, Umberto. *Política: métodos, teorías, procesos, sujetos, instituciones, categorías*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo : Brasiliense, 1993. p. 123-125.

³⁴ KEIM, Walther. Introdução. *Lei dos Partidos Políticos da República Federal da Alemanha*, São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, n. 1, 1992, p. 1-8.

Partidos deveria ser exercido por indivíduo que representasse o conjunto da população, tal como o Presidente da República, ou por um Estado com funções meramente administrativas, ou por um Estado formado por funcionários que estivessem acima de qualquer *Partido* ou ainda por um Estado formado por juizes que governariam a partir da interpretação da Constituição e das leis.³⁵

Esse entendimento, no entanto, não era compartilhado por alguns dos mais importantes juristas alemães da época, em especial por H. Kelsen, G. Radbruch, R. Thoma, H. Heller, os quais postulavam o reconhecimento dos *Partidos Políticos* desde a Constituição até o ordenamento como um todo³⁶ e, ao mesmo tempo, procuravam defender e manter viva a idéia da organização do Estado a partir de sua interação com os *Partidos Políticos*.

4.3 APORTE TEÓRICO DO ESTADO DE PARTIDOS

Contemporâneos do processo de elaboração constitucional de Weimar, alguns juristas alemães participaram da polêmica sobre a constitucionalização dos *Partidos Políticos* e sobre seu reconhecimento oficial como instância política vital para a Democracia alemã. Hans Kelsen, Gustav Radbruch, R. Thoma e Hermann Heller são autores que se

³⁵ LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 31-32.

³⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 30.

pronunciaram em torno desse objeto comum de análise e podem ser indicados em conjunto como os fundadores de uma Teoria do *Estado de Partidos*, contudo ainda incipiente.

4.3.1 *Partido Político e Democracia em Kelsen*

Hans Kelsen teve papel de destaque em prol do reconhecimento formal das organizações partidárias. Para o grande mestre da Teoria Jurídica do século XX, o Estado que consolida o reconhecimento constitucional dos *Partidos Políticos* é um *Estado de Partidos* e como tal deve ser o objetivo maior de qualquer Estado verdadeiramente democrático.

Segundo Kelsen, somente a partir do reconhecimento pelas normas constitucionais se poderia falar em uma Teoria do *Estado de Partidos*. As suas mais importantes observações acerca do tema encontram-se no ensaio *Essência e Valor da Democracia*³⁷, publicado pela primeira vez em 1920.

Nessa obra, Kelsen observa que a Democracia no século XX repousa, fundamentalmente, sobre os *Partidos Políticos*, já que os compromissos desse modelo de

³⁷ KELSEN, Hans. *A Democracia*. Op. cit., p. 23-103. KELSEN, Hans. *Formacion de la voluntad en la democracia moderna*. LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p.197-204. Além da versão em português, foi utilizada a versão espanhola KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de La Democracia*. Op. cit. Ver também RODRIGUES DIAZ, Angel. Un marco para el analisis de la representación política en los sistemas democráticos. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 58, p. 179-182, octubre-diciembre de 1987.

organização devem estar diretamente vinculados ao fortalecimento dos princípios democráticos. Para ele, o reconhecimento formal dos *Partidos* resume-se simplesmente na retificação de uma função que eles, na prática, já viriam exercendo havia muito tempo. Com efeito, antes mesmo de qualquer menção na esfera normativa do Estado, os agrupamentos políticos – ainda que com outras nomenclaturas diferentes de *Partido* - já exerciam papel ativo no processo de formação da vontade estatal, apesar de que com certas limitações.³⁸

Os *Partidos Políticos* seriam órgãos imprescindíveis e necessários para que o indivíduo pudesse exercer alguma influência na formação da vontade do Estado. A influência individual não teria qualquer repercussão no sistema estatal, já que, agindo de forma isolada, padeceria de articulação política. Dessa forma, a realização da plena Democracia só seria possível a partir do momento em que o indivíduo, buscando assegurar a sua projeção sobre a vontade coletiva, passasse a reunir-se em organizações com fins políticos e representativos. Assim, os *Partidos Políticos* passariam a ter a função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las na esfera do Estado.³⁹

Para Kelsen, falar em Democracia requer, necessária e inevitavelmente, falar em um *Estado de Partidos*. Assim, procurando atacar os que se opunham ao reconhecimento

³⁸ KELSEN, Hans. *A Democracia*. Op. cit. p. 38-39. Ver também KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de La Democracia*. Op. cit., p.35-37. KELSEN, Hans. *Formación de la voluntad en la democracia moderna*. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 197-198.

³⁹ KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de La Democracia*. Op. cit., p. 35-37.

formal dos *Partidos Políticos*, Kelsen afirma que qualquer tendência política que invista depreciativamente contra esse modelo de organização, na verdade estaria ocultando um ataque maior contra a própria realização da Democracia: “só por dolo, por hipocrisia ou pela mais pura ingenuidade”, alguém poderia acreditar na hipótese de realização da Democracia sem a inclusão de *Partidos Políticos*. A hostilidade empregada, muitas vezes consciente ou inconscientemente, por forças políticas contrárias aos *Partidos*, para Kelsen, no fundo buscariam estabelecer o controle absoluto do conjunto dos indivíduos e do Estado em torno de suas convicções particularizadas do mundo. Na tentativa de estabelecer a vontade de um só grupo, não levando em consideração as convicções opostas dentro do Estado, as forças políticas contrárias aos *Partidos* procuram dissimular a sua verdadeira natureza e os interesses que defendem sob diferentes formas e argumentos. Na visão kelseniana, todo grupo político que se coloque na condição exclusiva de porta-voz do “verdadeiro” interesse coletivo, dos interesses verdadeiramente “orgânicos” do todo social, da vontade “bem-intencionada” da comunidade ou dos interesses “suprapartidários”, no fundo está rejeitando os *Partidos Políticos* e com isso hostilizando a Democracia.⁴⁰

No entendimento de Kelsen, somente com a articulação e a organização dos indivíduos em torno de *Partidos Políticos* haveria a possibilidade de surgirem condições para que diferentes grupos, com interesses divergentes, possam negociar

⁴⁰KELSEN, Hans. *A Democracia*. Op. cit. p. 40-41. KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de La Democracia*. Op. cit., p. 36, 37, 43-44. KELSEN, Hans. *Formación de la voluntad en la democracia moderna*. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 198 e 200-202.

acordos entre si e, ao mesmo tempo, estabelecer os parâmetros para que a vontade coletiva, levada a cabo pelo Estado, se oriente em uma direção eqüitativa.⁴¹

Não existiria, para Kelsen, qualquer possibilidade de outros grupos sociais, como, por exemplo, as organizações profissionais, substituírem os *Partidos Políticos* no processo de formação da vontade do Estado. Enquanto as organizações profissionais se fundamentariam na defesa dos interesses “materiais” e corporativos de um único grupo, os *Partidos* trabalhariam na perspectiva de construir uma vontade geral pela conciliação dos interesses de grupos opostos.⁴²

Segundo Kelsen, a Democracia introduziu significativo avanço no século XX: a possibilidade de garantir aos indivíduos o direito de se organizarem em *Partidos Políticos*, uma vez que nas suas origens a doutrina liberal não concebia o Povo enquanto totalidade, como potência política. Entretanto, com o fortalecimento do processo democrático, os indivíduos isolados passaram a ser instigados a se organizar em *Partidos Políticos*. Assim, a designação efetiva de *Povo* consolidou-se no momento

⁴¹ KELSEN, Hans. *A Democracia*. Op. cit. p. 38-39. KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de La Democracia*. Op. cit., p. 34-35.

⁴² KELSEN, Hans. *A Democracia*. Op. cit. p. 40-41. Nesta discussão Kelsen se opõe a Triepel, que se recusa a considerar o Partido Político elemento constitutivo do Estado porque estaria fundado no “egoísmo”. Para Triepel, o Estado poderia fundamentar-se nas organizações profissionais caso “repousassem sobre uma base tão simples e sobre uma igualdade de interesses tão completa entre seus membros que não existisse, em seu seio, oposição que pudesse servir de brecha para os Partidos Políticos”. Cf. KELSEN, Hans. *A Democracia*. Op. cit. p. 364-368, nota 11. Ver também TRIEPEL, Heinrich. *Derecho Constitucional y Realidad Constitucional*. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 187-193.

em que as forças sociais, inseridas nas organizações partidárias, passaram a lutar em defesa de seus próprios interesses. Portanto, a inserção dos *Partidos Políticos* nos textos constitucionais, a partir das Democracias contemporâneas, é que determinaria a efetiva democratização na formação da vontade coletiva, dentro da esfera de cada Estado.⁴³

Porém, a vontade do Estado não poderia ser estabelecida em termos absolutos: “a vontade comum de uma Sociedade só pode ser aquela que resulta das vontades dos Partidos”, no entanto, para se “alcançar um acordo ou compromisso excelente é necessário que todas concepções políticas estejam representadas no parlamento”, sempre com a intermediação das organizações partidárias.⁴⁴ Por outro lado, toda vez que uma Democracia, fundamentada em um *Estado de Partidos*, insistir em deduzir a vontade coletiva a partir da vontade de um ou de alguns poucos *Partidos*, ela poderia estar prescindindo de uma vontade orgânica que é bem mais

⁴³ KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de La Democracia*. Op. cit., p. 45. KELSEN, Hans. *Formación de la Voluntad en la Democracia Moderna*. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 202-203.

⁴⁴ Para que isso possa ocorrer, Kelsen defende o sistema de *representação proporcional* para as eleições parlamentares. Segundo Kelsen, “se a vontade do Estado não deve exprimir o interesse unilateral de um partido, é preciso garantir que todos os interesses partidários tenham possibilidade de se exprimir e concorrer para que entre eles haja o compromisso final. As garantias nesse sentido são oferecidas pelo procedimento que se desenvolve no interior de um parlamento fundado no sistema eleitoral proporcional”. Cf. KELSEN, Hans. *A Democracia*. Op. cit., p. 74. KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de La Democracia*. Op. cit., p. 91-92.

representativa que a de um pequeno número de *Partidos*.⁴⁵

Enfim, para o pensamento kelseniano a importância dos *Partidos* seria tanto maior quanto mais fortalecesse o princípio democrático. Assim, o Estado democrático vislumbrado por Kelsen não estaria acima dos interesses sociais particularizados, pois no *Estado de Partidos* a vontade geral ou vontade do Estado sempre resultaria da contraposição das vontades das organizações partidárias, as quais teriam o compromisso de representar os interesses e posições divergentes dos diferentes segmentos sociais. Porém, para que isso possa ocorrer, a condição essencial seria que os *Partidos Políticos* fossem reconhecidos formalmente pelos ordenamentos jurídicos de cada Estado.⁴⁶

Na medida em que não houvesse o reconhecimento constitucional dos *Partidos Políticos*, na prática o que estaria ocorrendo seria, na opinião de Kelsen, uma obstrução da Democracia,⁴⁷ provocada por aqueles que não querem enxergar uma realidade profundamente associada à existência de novas formas de organização política, os *Partidos*.

⁴⁵ KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de La Democracia*. Op. cit., p. 46-47. KELSEN, Hans. *Formación de la Voluntad en la Democracia Moderna*. In: LENK, Kurt; NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 34. Estas observações estão incluídas na parte introdutória da obra de LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 34-35.

⁴⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 32-33.

⁴⁷ BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 49-50.

4.3.2 Estado Democrático e *Estado de Partidos* em Radbruch

O pensamento de Radbruch segue a mesma linha de Kelsen. Para aquele autor, a Soberania popular não pode ser definida pela composição das vontades de indivíduos livres e iguais, mas, acima de tudo, pela vontade dos diferentes grupos sociais representados por *Partidos Políticos*, cada um com sua própria magnitude. Em tais circunstâncias, cada *Partido* estaria encarregado de harmonizar e expressar as vontades dos seus membros e seguidores, através de uma única vontade, a do *Partido*. Os eleitores passariam, desta forma, a ser tratados não como personalidades individuais, mas como membros ou seguidores de um *Partido*. Por outro lado, as ações do representante (Deputado) não estariam vinculadas a sua própria consciência ou ao *mandato imperativo*, mas, fundamentalmente, aos princípios partidários. O representante seria um exemplar do gênero *Partido*. O *mandato* do representante estaria vinculado ao *Partido: mandato partidário*. Já o governo, no campo da discussão política, realizar-se-ia de forma limitada já que a formação das opiniões ocorreria *aprioristicamente*, no interior de cada *Partido*. Assim, o *Partido* seria a fonte de todas as discussões políticas, enquanto as ações de governo ficariam restritas a colocar em prática as deliberações partidárias. Desta forma, as lutas eleitorais ou parlamentares entre os *Partidos* não seriam mais meros

confrontos de opiniões, mas, fundamentalmente, confrontos políticos pelo controle do Poder.⁴⁸

Para Radbruch, o Estado democrático é inevitavelmente um *Estado de Partidos*, pois, a partir do momento em que uma Constituição afirma que “*todo poder emana do povo*”, no fundo ela está reconhecendo que são os *Partidos Políticos* os últimos órgãos de criação de todos os demais órgãos do Estado. O autor chega a essa conclusão por entender que sem a mediação dos *Partidos Políticos* a *massa amorfa* ficaria sem direção para criar por si mesma os órgãos de Poder do Estado. Assim, Radbruch conclui que o *Estado de Partidos* é necessariamente a forma mais adequada do Estado democrático do século XX.⁴⁹

Radbruch reforça seu ponto de vista apresentando as seguintes conclusões: a) a organização dos indivíduos em torno de *Partidos Políticos* é imprescindível para a formação da vontade coletiva; b) o sistema mais adequado para garantir o equilíbrio de *representação* entre os candidatos apresentados pelos diferentes *Partidos Políticos* seria o proporcional; c) no *Estado de Partidos*, os eleitores devem selecionar, não os candidatos individualmente considerados, mas, fundamentalmente, o programa de um dos *Partidos* que lhe são apresentados no processo eleitoral; d) o representante (Deputado) só representará efetivamente a totalidade do Povo se vier a atuar de acordo com os princípios estabelecidos por seu *Partido*, pois, de acordo com a lógica do *Estado de Partidos*, a formação da

⁴⁸ Cf. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 33-34.

⁴⁹ Cf. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 34-35.

vontade estatal somente poderá ser construída com a participação proporcional de todos os *Partidos Políticos*; e e) o representante deve ser eleito não pelos seus méritos ou deméritos pessoais, mas por ser membro de um *Partido*. Assim, as ações e convicções políticas do representante (Deputado) devem dar lugar às deliberações estabelecidas democraticamente pelo *Partido*, sob pena de o representante sofrer as sanções partidárias; em caso extremo, com a perda do *mandato*.⁵⁰

Enfim, da mesma forma que Kelsen, Radbruch defende o reconhecimento legal dos *Partidos Políticos*. Só assim poderiam atuar livremente nos processos eleitorais, como também no interior do Parlamento. Entretanto, considerando a importância que esse modelo de organização desempenharia no contexto social e político do Estado. Os *Partidos Políticos* não deveriam ter liberdade de ação ilimitada. Ao mesmo tempo que deveriam ser asseguradas aos *Partidos Políticos* garantias jurídicas e políticas, deveriam ser estabelecidas juridicamente suas obrigações na esfera política.

4.3.3 *Partido Político* e Democracia em Thoma e em Heller e a Crítica de Triepel

Para Thoma, cujo pensamento segue na mesma direção do de Kelsen e Radbruch, o *Estado de Partidos* pode ser compreendido como um modelo de Estado que se opõe

⁵⁰ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 35-36.

ao Estado de privilégios ou de classes. O *Estado de Partidos* se apresentaria como modelo aberto para todos os indivíduos. Com isso ele possibilitaria que a Democracia possa ser defendida de qualquer articulação que visasse degenerá-la para a demagogia, ou de qualquer outro modelo político excludente. Entretanto, para o autor essa defesa só estará garantida se houver o fortalecimento e o reconhecimento legal dos *Partidos Políticos*. Para ele, somente os *Partidos Políticos* poderiam evitar que a Democracia de massas, conquista do século XX, se desintegrasse ou recaísse demagogia.⁵¹

De acordo com Thoma, para a formação de uma vontade unitária dentro do Estado, os conflitos de interesses ou vontades individuais não devem ser eliminados. Eles devem ser reconhecidos e canalizados para o interior dos *Partidos*, aos quais compete a tarefa de uniformizá-los e representá-los na esfera do Parlamento. Com isso, os *Partidos Políticos* assumiriam a função de representar a vontade do Povo e, conseqüentemente, dos órgãos de criação da vontade política do Estado como um todo. Diante disso, Thoma entende que a Democracia não pode viver sem a presença e sem a participação permanente dos *Partidos Políticos*.⁵²

Por sua vez, reconhecendo que o Direito Constitucional de sua época não fazia qualquer referência mais enfática aos *Partidos Políticos*, Hermann Heller destaca que eles são precisamente “imprescindíveis para a criação jurídica” de

⁵¹ Cf. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 30-31.

⁵² Cf. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 31.

qualquer forma de Estado que queira dizer-se democrático. A Democracia deve ser entendida aqui como “uma estrutura de poder construída de baixo para cima”, na qual sempre prevalece “o princípio da soberania do povo”, isto é, o Poder estatal deve obrigatoriamente fluir do Povo. Neste sentido, conclui Heller, os *Partidos* são os órgãos mais apropriados para organizar em qualquer “democracia as exteriorizações de vontades dos eleitores”.⁵³

Oferecendo oposição radical a seus contemporâneos aqui apresentados, Triepel, assumiu posição destacadamente conservadora, em que reconhecia a realidade política do *Estado de Partidos*, entendendo, porém, que os *Partidos* pertenceriam à esfera social e não ao contexto do Estado. Segundo ele, na melhor hipótese o *Partido* poderia ser concebido como órgão pelo qual se “encomenda, no mecanismo do processo eleitoral, competências tecnicamente relevantes”.⁵⁴

Quanto às questões legislativas e de governo ou na esfera da integração política, o *Partido*, segundo Triepel, é “fenômeno extraconstitucional”, pois suas resoluções são, “sob o aspecto jurídico, manifestações não obrigatórias nem coercitivas de um organismo alheio ao Estado”. Desta forma, para este autor, quando se declara que o Estado contemporâneo está

⁵³ HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. Trad. Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968. p. 227, 292 e 293.

⁵⁴ TRIEPEL, Heinrich. Derecho Constitucional y Realidad Constitucional. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 189.

estruturado a partir dos *Partidos*, na verdade faz-se “uma afirmação juridicamente insustentável”.⁵⁵

Para Triepel, os *Partidos* não seriam órgãos do Estado, já que a sua vontade não possui validade jurídica como vontade do Estado. Além do que, o Estado não pode e não deve sustentar-se sobre organizações instáveis, que surgem e desaparecem inesperadamente como os *Partidos*. Quanto ao exercício do *mandato*, o autor sustenta a idéia de que o representante deve representar todos os eleitores e não, um *Partido Político* em particular. No ato de representar, o controle político sobre o representante deve ficar restrito apenas a sua própria consciência e não aos princípios ou comandos partidários.⁵⁶

Pouco tempo antes do final da República de Weimar o debate acerca do *Estado de Partidos* e do Direito Eleitoral recebeu grande destaque na Alemanha. Em agosto de 1930, depois que Wirth, Ministro do Interior, apresentou um projeto de lei eleitoral concedendo maior atenção às lideranças individuais em detrimento das organizações políticas existentes no *Reichstag* (órgão federal, formado por representantes de toda a população alemã na proporção de um Deputado por 100.000 habitantes), a Alemanha viu-se envolvida em grande discussão acerca da valorização dos *Partidos Políticos*. Importante fórum que

⁵⁵ TRIEPEL, Heinrich. Derecho Constitucional y Realidad Constitucional. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 189.

⁵⁶ TRIEPEL, Heinrich. Derecho Constitucional y Realidad Constitucional. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 189-193. A obra de Triepel foi publicada em 1928. Ver ainda GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 42-44.

canalizou tal debate foi o Congresso de Professores de Direito Público realizado, em 1931. No evento, Gerhard Leibholz apresentou, pela primeira vez e com grande destaque, sua concepção do *Estado de Partidos*, que já vinha sendo trabalhada desde 1929.⁵⁷

4.4 A TEORIA DO ESTADO DE PARTIDOS

A versão teórica mais bem acabada do modelo de *representação política* do *Estado de Partidos* coube, portanto, a Gerhard Leibholz. Com efeito, a partir de 1929 ele passa a dedicar-se à tarefa de sistematização de uma *Teoria do Estado de Partidos* partindo da análise das insuficiências do modelo de *representação política* do Estado Representativo liberal. Leibholz chega à conclusão de que no século XX, à medida que o Estado contemporâneo passa a configurar-se a existência dos *Partidos Políticos* sofre certa incompatibilidade com os princípios estabelecidos pelo Estado Representativo liberal. O mecanismo de *representação* apresentado pelo modelo liberal passou, então, a

⁵⁷ Ver em: KELSEN, Hans. Formación de la Voluntad en la Democracia Moderna. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 34. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 44. Ver também LEIBHOLZ, Gerhard. *Representación y Identidad*, de LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 205-227. Em 1929, Leibholz publica em Leipzig a obra *Das Wesen der Repräsentation*.

ser radicalmente antagonizado pelo modelo em gestação denominado *Estado de Partidos*.⁵⁸

Em termos gerais, o modelo teórico de *representação política* de Leibholz pretende fornecer um quadro de critérios seguros para a formação racional da vontade no âmbito do Estado, rigorosamente comprometido com a Democracia.

4.4.1 Pressupostos necessários à implementação do modelo democrático de *representação política* do *Estado de Partidos*

A adoção do modelo do *Estado de Partidos* pressupõe necessariamente a observância de dois requisitos anteriores à sua implementação. Em primeiro lugar, que os *Partidos* já tenham passado por seu processo de constitucionalização. Isto é, que tenham recebido tratamento constitucional e também infraconstitucional de modo a assegurar seu funcionamento em domínios perfeitamente legais e, mais do que isso, em segundo lugar, que o reconhecimento jurídico-constitucional das organizações partidárias inclua a declaração de sua relevância fundamental para o sistema político democrático. Daí a denominação paralela *Democracia de Partidos* na designação desse modelo de *representação*.

⁵⁸ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 209-210.

De acordo com Leibholz, o reconhecimento constitucional crescente dos *Partidos Políticos* pelas Democracias Representativas contemporâneas retrata apenas uma realidade desde há muito consumada,⁵⁹ pois, na prática, já vinham atuando na esfera política. No caso específico da Alemanha, convém lembrar que os *Partidos Políticos* só foram efetivamente reconhecidos como cooperadores no processo de formação da vontade política dos cidadãos (art. 21, 1) a partir da *Lei Fundamental da República Federal*, de 23 de maio de 1949.

Para Leibholz, os *Partidos Políticos* são instrumentos imprescindíveis para a formação da vontade do Povo, não apenas sob o aspecto político-sociológico, como também sob o aspecto do processo de formação da vontade constitucional. Os *Partidos* seriam as únicas organizações que, nos Estados com grande extensão territorial, teriam condições de aglutinar em grupos os milhares de eleitores que se encontram dispersos e desarticulados. Portanto, só através de organizações partidárias poderia ser implementada uma ação política articulada.⁶⁰

O entendimento de Leibholz influenciou o Tribunal Constitucional Federal alemão que chega a corroborar suas teses em diversos episódios. Em 1951, aquele Tribunal afirmava que nas Democracias contemporâneas

⁵⁹ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. Cit., p. 208-209.

⁶⁰ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. Cit., p. 208.

“só os partidos têm a possibilidade de reunir os eleitores em grupos para a ação política. Eles se manifestam como porta-vozes do povo [...] para poder expressar e tomar decisões políticas [...] são os últimos órgãos de criação de todo os órgãos [...] sem cuja mediação a massa amorfa do povo não estaria em condições de dar vida aos órgãos do poder estatal. Hoje, toda democracia é, necessariamente, um Estado de partidos”.⁶¹

Em outra passagem da mesma manifestação, o Tribunal Constitucional Federal reforça a idéia de que a inserção dos *Partidos Políticos* no texto constitucional implica obrigatoriamente o reconhecimento de que eles “não só são organizações políticas e sociológicas, mas, também, organizações juridicamente relevantes”, isto é, os *Partidos* são “partes integrantes da estrutura constitucional”. Desta forma, eles devem “ser reconhecidos como pertencentes ao âmbito interno da vida constitucional”.⁶²

⁶¹ A sentença encontra-se em GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 68 e em LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: KURT, Lenk, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 35 e 206. O Tribunal Constitucional Federal alemão tomou essa decisão quando apreciava o processo que questionava a validade jurídica da Lei Eleitoral adotada pelo Estado de Schleswig-Holstein.

⁶² A jurisprudência pode ser encontrada na obra de GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 68.

4.4.2 A formação política da vontade

Em Leibholz, os *Partidos Políticos* se apresentam como canais de comunicação que o cidadão livre e emancipado utiliza para expressar e adotar, de forma organizada, sua posição política. Portanto, na falta da intermediação dos *Partidos*, os cidadãos simplesmente não estariam em condições de exercer influência sobre a política do Estado e, nem mesmo, de se realizar politicamente. Enfim, de acordo com Leibholz, pode-se afirmar que, na contemporaneidade, são os *Partidos Políticos* que podem impedir que o Povo vegete em termos políticos.⁶³

O entendimento do Tribunal Constitucional alemão, contemporâneo a Leibholz, entendeu que os *Partidos Políticos* desempenhavam atribuições de interesse

⁶³LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 205-208. Para LEIBHOLZ, as lutas deflagradas contra os *Partidos Políticos* na Europa nos séculos XIX e XX estão perdidas, pois não há como falar em Estado Democrático Representativo sem as suas unidades de ação, que são os *Partidos Políticos*. A tendência das Constituições modernas é de incorporar e reconhecer legalmente os *Partidos Políticos* como instrumentos de ação política indispensável para o Estado democrático. A título de exemplo, pode-se destacar: a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, promulgada em Bonn no dia 23 de maio de 1949, em seu artigo 21, número 1, reconhece, pela primeira vez na Alemanha, que os *Partidos Políticos* são instrumentos necessários para a formação da vontade política do Povo, não só sob o aspecto político e social, como também constitucional. Na Itália, a Constituição de 27 de dezembro de 1947, no artigo 49 estabelece que todos os cidadãos têm o direito de associar-se livremente em *Partidos* para disputar cargos políticos. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, no artigo 141, Parágrafo 13, com caráter restritivo, somente se reportava ao *Partido Político* para estabelecer a proibição de organização, registro ou funcionamento de qualquer, organização cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático. Ver em BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 94.

público, devendo, portanto, ser auxiliados financeiramente pelo Estado, como se comprova nesta declaração:

“os partidos não pertenceriam aos órgãos superiores do Estado [...seriam] grupos livremente formados que enraízam na esfera sócio-política, chamados por isso a cooperar na formação da vontade política do povo e a incidir (*hinenzuwirken*) na esfera da estatalidade institucionalizada”.⁶⁴

As teses do Tribunal Constitucional Federal alemão reforçam as idéias de Leibholz, no sentido de que a formação da vontade efetivamente popular e geral não se daria completamente pelo modelo liberal de *representação política*, mas, pela intermediação democrática dos *Partidos Políticos*. De acordo com Leibholz, somente o modelo de *representação do Estado de Partidos*, poderia proporcionar a construção mais acabada e racional da Democracia Direta.⁶⁵

Essa tese democrático-partidária de Leibholz foi compartilhada por Jürgen Habermas em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Pela compreensão habermasiana, no funcionamento do *Estado de Partidos*

⁶⁴ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 69.

⁶⁵ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: KURT, Lenk, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 210-227

“as partes contratuais politicamente ativas seriam sempre os partidos em seu papel de governo e oposição [...sendo que] a vontade dos partidos é idêntica à dos cidadãos ativos, de tal modo que, em cada caso, o partido da maioria representaria a opinião pública”.⁶⁶

Habermas reforça a idéia de que no *Estado de Partidos* “a vontade da maioria dos cidadãos ativos passa a ser identificada com a [...] vontade global do povo” e “a vontade da maioria partidária que esteja no governo e domine o Parlamento passa a ser identificada com a *volonté générale*”. No entendimento de Habermas, “a vontade não-pública só conquista existência enquanto uma opinião ‘pública’ na sua elaboração através dos partidos”.⁶⁷ Nesse caso, a vontade geral nasceria a partir da existência do princípio da identidade entre um conjunto de indivíduos aglutinados em torno de *Partidos Políticos*.

4.4.3 *Mandato comissionado*

No *Estado de Partidos*, as organizações partidárias deslocam o centro das decisões políticas. As discussões começam no interior da Sociedade para então se manifestarem no interior dos *Partidos Políticos* e através deles

⁶⁶ HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984. p. 277.

⁶⁷ HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Op. cit., p. 277.

perante o Parlamento. Cabe, portanto, aos *Partidos*, a tarefa de organizar, sistematizar e deliberar sobre suas propostas, sempre levando em consideração a vontade hegemônica de seus membros.

No modelo de *representação política* liberal, o *mandato* é *virtual* (ou *representativo*) devido à pretensão do representante em reproduzir de forma indistinta, na esfera do Legislativo ou do Executivo, os interesses de todos os eleitores. Na dinâmica do *Estado de Partidos*, o representante perde tal *status* representativo e passa a ser órgão de *representação* vinculado às determinações partidárias.⁶⁸ O *mandato* do representante no modelo de *representação política* em tela passa a ser do *Partido Político*, por isso recebe a designação de *mandato partidário* ou *mandato comissionado*.

Nesse caso, não se trata propriamente de *mandato imperativo*, no qual os representados detêm o monopólio de revogação dos *mandatos*. O *mandato* é *comissionado* pelo vínculo direto com o *Partido* ao qual ficam sujeitos os representantes. No caso da inobservância das diretrizes partidárias, cabe ao *Partido* a revogação do *mandato*.⁶⁹ Com isso, as ações políticas do representante, ou comissionado, do *Partido* restam delimitadas pelas diretrizes partidárias. Portanto, o *mandato partidário* pressupõe como pré-requisito fundamental

⁶⁸ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: KURT, Lenk, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 213. Sobre *mandato partidário* ou *mandato comissionado* ver o capítulo 2 da primeira parte da presente pesquisa.

⁶⁹ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: KURT, Lenk, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 213 e 214-215.

para a mecânica dos Partidos, como também para a existência do Estado de Partidos, o instituto da *fidelidade partidária*.

4.4.4 Fidelidade partidária e Democracia intrapartidária

No *Estado de Partidos*, diferentemente do que ocorre na Democracia Representativa Partidária, o Poder Legislativo perde seu caráter originário e se converte em espaço no qual os representantes (Deputados) dos *Partidos* simplesmente manifestam as decisões anteriormente discutidas e deliberadas democraticamente nas instâncias específicas das organizações partidárias.⁷⁰ A homogeneidade política da estrutura partidária e o pleno funcionamento do *Estado de Partidos* são garantidos, na medida em que os *Partidos* se transformem em efetivos porta-vozes de diferentes grupos sociais.⁷¹

Por intermédio de seus representantes no Legislativo ou no Executivo, cada *Partido* encaminha suas decisões para serem debatidas, harmonizadas e votadas na esfera do Estado. Como conseqüência prática, o representante (Deputado) se converte em elo da organização e não mais no seu centro. No caso de conflito de idéias, o representante cede à

⁷⁰ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: KURT, Lenk, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 213-222.

⁷¹ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: KURT, Lenk, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 213-217.

vontade majoritária estabelecida democraticamente pela organização partidária.

Entretanto, no *Estado de Partidos*, o representante (Deputado) continua sendo cidadão livre com todo direito de, no interior do *Partido*, articular e defender as suas convicções políticas. Assim, na medida em que exerce a sua influência no interior do *Partido*, passando a colaborar na formação da vontade majoritária da organização, ele deve acatar e comprometer-se em defender as diretrizes aprovadas, por uma questão ética e democrática. Desta forma, no *Estado de Partidos* o representante se torna apenas porta-voz do *Partido*; seu discurso, seu voto e, conseqüentemente, sua participação nas deliberações legislativas ficam totalmente vinculados aos interesses do *Partido* ao qual pertence.⁷² O descumprimento das determinações partidárias deve acarretar a revogação sumária da função representativa.

Vale destacar, entretanto, que mesmo no exercício de suas funções,

“o representante deve possuir seus próprios valores, sua própria dignidade e autoridade [...] suas qualidades de senhor, e não de servidor, não podem sofrer uma *capitis diminutio* e, dentro da esfera concreta de suas competências, suas decisões devem ficar livres de influxos e manifestações da vontade de terceiros.”⁷³

⁷² LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: KURT, Lenk, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 212-213.

⁷³ CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L. La Representación como Posibilidad en el Estado de Partidos. *Revista de Derecho Político*, op. cit., p. 43.

Por outro lado, o pagamento de subsídios públicos como forma de garantir a independência do parlamentar ficaria sem qualquer sentido. Nesse caso, o subsídio parlamentar seria convertido em gratificação por serviços prestados a ser paga pelos próprios *Partidos*. Assim, na dinâmica do *Estado de Partidos*, cada organização partidária passaria a receber subvenções públicas para o seu funcionamento e sobrevivência política.⁷⁴

A *Democracia intrapartidária*, por sua vez, coloca-se como importante mecanismo de combate aos interesses pessoais ou corporativistas no interior do *Partido*; por outro lado, ao se justificar a “democracia no interior dos partidos, se está justificando a existência da democracia e do Estado pluralista”.⁷⁵

⁷⁴ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: KURT, Lenk, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 219. Na República Federal da Alemanha, por exemplo, a partir de 1945, com a retomada das atividades partidárias a questão financeira dos *Partidos* recebe atenção especial. Os altos custos das campanhas levaram ao debate sobre a possibilidade de financiamento público aos *Partidos*. Em 1954 adotou-se o critério de incentivos fiscais às doações feitas aos *Partidos*. No entanto, em 24 de junho de 1958, o Tribunal Constitucional Federal declarou tal medida inconstitucional, sob o argumento de violação ao princípio da igualdade, pois as doações só favoreciam os cidadãos de alta renda e os *Partidos* conservadores. A partir de 1959, sob o título de *incentivo à formação política*, os *Partidos* passam a receber recursos orçamentários federais. Entretanto, em 19 de julho de 1966, novamente o Tribunal Constitucional Federal julga inconstitucional esse procedimento. Mas admitiu a possibilidade do Estado ressarcir os *Partidos* pelos custos eleitorais. Assim, a Lei de Partidos, de 1967, passou a conceder a cada *Partido* participante de campanha eleitoral para a Câmara Federal o valor de DM 2,50 por voto conseguido. A Lei de Partidos Políticos, de 03.03.1989, aumentou esse valor para DM 5,00 (cinco marcos alemães) por voto conquistado. A Lei faculta aos Estados ressarcir os *Partidos* que disputam as eleições locais Cf. KEIM, Walther. *Lei dos Partidos Políticos da República Federal da Alemanha*. São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1992. p. 1-8.

⁷⁵ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 244.

A característica marcante da *Democracia intrapartidária* está na formação da vontade do *Partido*. Ela deve ser tomada em verticalidade ascendente, jamais o inverso. Os órgãos executivos devem, obrigatoriamente, submeter-se às convenções e assembleias partidárias.

Dentre os direitos que devem prevalecer no interior da organização partidária, destacam-se os seguintes: participação dos membros de forma direta ou por seus representantes nas convenções e nos órgãos da organização; garantia do voto aos militantes em qualquer decisão e em qualquer nível do *Partido*; garantia de alterações periódicas dos cargos de direção do *Partido*; direito da revogabilidade dos cargos; garantia de que os órgãos sempre decidam de forma colegiada; prevalência do princípio majoritário nas votações em todos os órgãos do *Partido*; liberdade de expressão no interior da organização; direito de abandonar o *Partido* a qualquer momento; direito da ampla defesa em caso de eventual aplicação de sanções internas; direito de informação sobre qualquer assunto de interesse da organização; liberdade para que o filiado possa debater suas idéias; o direito de formar correntes de opinião; transparência nas finanças e na contabilidade da organização; inclusão de uma "cláusula de consciência" para os representantes para efeitos do *mandato partidário*.⁷⁶

Para todos os efeitos, a existência de correntes internas dentro da organização deve ser respeitada. Não

⁷⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 244-245.

se trataria aqui de *facções* com características excludentes, mas de correntes que proporcionem o debate e a alternância periódica nos órgãos de direção. Pelas suas próprias características o *Partido* deve ser dinâmico e acompanhar permanentemente todas as transformações políticas, econômicas, jurídicas e sociais que envolvem o Estado e – por que não? - o mundo. Assim sendo, o melhor antídoto para a imobilidade da organização é o embate interno de idéias e o revezamento nos cargos de direção.

Esses, portanto, são alguns dos princípios que devem nortear a *Democracia intrapartidária*.

4.4.5 *Eleições plebiscitárias*

Segundo Leibholz, no *Estado de Partidos* não há justificativa para utilizar alguns institutos próprios à Democracia Direta, como o *plebiscito*, a *iniciativa popular*, ou qualquer outro mecanismo que vise ouvir a vontade geral. No modelo de *representação* política que propõe, Leibholz defende a idéia de que, através das organizações partidárias, a vontade da ampla maioria dos eleitores já estaria devidamente manifestada: o *plebiscito* já é constante e “permanente no interior dos partidos”.⁷⁷ Vale dizer que “um Estado de partidos funciona tanto melhor

⁷⁷ LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 42.

quanto mais concretas e inequívocas forem as decisões políticas plebiscitárias dos cidadãos ativos reunidos em Partidos”.⁷⁸

A cada eleição os eleitores são chamados a se pronunciar sobre diferentes assuntos tratados pelos programas partidários. Assim sendo, as eleições no *Estado de Partidos* possuem caráter estritamente plebiscitário. A *eleição plebiscitária* pode ser definida como aquela em que as deliberações a serem tomadas pelo representante, no exercício do seu *mandato*, devem ficar restritas àqueles pontos que foram devidamente discutidos e amadurecidos pelos *Partidos* no decorrer do processo eleitoral. O parâmetro para qualquer decisão, mesmo sobre questões novas, deve sempre encontrar respaldo nos princípios programáticos partidários.⁷⁹

No contexto do *Estado de Partidos*, diferentemente da Democracia Representativa Partidária, as questões que afetam a vida dos cidadãos são decididas pelos próprios interessados e não pela vontade unilateral dos representantes. Estes tornam-se executores da vontade do *Partido*, cuja fonte única é a vontade política dos indivíduos, que têm suas variantes harmonizadas até se tornarem princípios de ação política da organização partidária.⁸⁰

⁷⁸ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: KURT, Lenk, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 222.

⁷⁹ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: KURT, Lenk, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 220.

⁸⁰ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 222-224.

Desta forma, como destaca Leibholz, no *Estado de Partidos* as eleições possibilitam que o representante seja eleito em decorrência de pertencer a um determinado *Partido* e não, por suas qualidades individuais, como ocorre na Democracia Representativa Partidária, ambiente político tipicamente personalístico, conforme à tradição político-representativa liberal. No entanto, o autor alerta para o fato de que tal mudança de paradigma não impede que sob determinado contexto político, ou até mesmo nos modelos que adotam os princípios do *Estado de Partidos*, alguns setores do eleitorado se deixem influenciar pela personalidade individual de algum candidato.⁸¹ Porém, caso isso venha a ocorrer, caberá ao *Partido Político* ajustar as ações políticas do representante aos princípios partidários, sob a justificativa da *fidelidade partidária*.

Por fim, a partir dos pressupostos estabelecidos, pode-se concluir que com a supressão do modelo de Democracia Representativa Partidária, na qual o representante se coloca como porta-voz de toda a Nação, poderá emergir uma espécie de *Democracia Plebiscitária* constituída pelo modelo do *Estado de Partidos*, sob a qual a vontade dos representantes passa a ser determinada pela vontade do *Partido* que passa, por sua vez, a ser construída pelas vontades individuais. Haveria identificação muito mais próxima da vontade geral. Os *Partidos* passariam a intermediar a vontade popular, possibilitando, em última análise,

⁸¹ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit. p. 225.

forte identificação entre as ações do Estado e a vontade do conjunto da Nação.⁸²

Entre a matriz teórica de Gramsci e o modelo de *representação política* de Leibholz, existe, evidentemente, grande distância e discrepâncias até mesmo inconciliáveis. Todavia entre os dois modelos há um diálogo possível, no que diz respeito às suas respectivas concepções de *Partido*.

Gramsci não vê o *Partido* como uma pessoa individualmente, mas como o *moderno Príncipe* encarregado de administrar o Estado, uma vez que a formação da vontade estatal se daria através do *Partido*. O *Partido* gramsciano pressupõe uma rica vida interna, apoiada em práticas democráticas intensas no ambiente intrapartidário. O *Partido* é sujeito coletivo e potencialmente transformador da realidade. Desempenha o papel de intermediação entre as vontades dos diferentes grupos sociais que buscam formar um só corpo com vistas a nova perspectiva social. Gramsci, portanto, reconhece a importância dos *Partidos Políticos* enquanto catalisadores da vontade coletiva.

Leibholz, da mesma forma, valoriza os *Partidos Políticos*, propondo o seu resgate da marginalização ou de sua subutilização pelo modelo liberal. No *Estado de Partidos*, os

⁸² GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 45-46.

Partidos são agentes coletivos que veiculam a formação da vontade coletiva e, ao final do jogo político, influenciam decisivamente a administração do Estado.

A experiência alemã é, sem dúvida, modelar em relação ao problema da *representação política*; entretanto, embora bem próxima da tipologia ideal de Leibholz ainda não pode ser considerada como perfeito *Estado de Partidos*. Convém ainda notar que esse modelo teórico resulta uma implementação otimizada em sistemas de governo parlamentaristas, pela ênfase que dá ao papel do Parlamento como centro de irradiação das grandes decisões políticas. Contudo, nem por isso sua aplicação a sistemas presidencialistas se inviabiliza. Na verdade, os pressupostos fundamentais do *Estado de Partidos* levam a determinados aspectos relevantes a serem considerados diante da crise de *representatividade* comum aos Estados Representativos liberais em geral.

É inegável que, deste ponto de vista, a experiência constitucional alemã é mais um exemplo do que um modelo, mas o essencial é que tem obtido resultados significativos. O caminho, evidentemente, continua a ser longo, mas viável.

Nos próximos capítulos esses aspectos relevantes fornecidos pelo modelo de *representação política* do *Estado de Partidos* serão reconstruídos em função da observação do caso brasileiro. Se Gramsci tem razão ao afirmar que contar a história de um *Partido* é contar a história de um país, visitar a história político-partidária brasileira pode ser tarefa razoavelmente reveladora dos meandros históricos do comportamento político

brasileiro desde o Império, tendo como fio condutor o pressuposto básico do processo de constitucionalização dos *Partidos Políticos*, para que então um diagnóstico possa ser precisado no seio do atual modelo brasileiro de *representação político-partidária*.

ORIDES MEZZAROBA

**DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA LIBERAL
AO DESAFIO DE UMA
DEMOCRACIA PARTIDÁRIA:
O IMPASSE CONSTITUCIONAL DA
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA**

Volume II

**Florianópolis/SC
2000**

PARTE III

A TRAJETÓRIA DA *REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA* NO BRASIL: DIAGNÓSTICOS E PERSPECTIVAS

Esta última parte do trabalho traçará o caminho da constitucionalização dos *Partidos Políticos* no Brasil, privilegiando a relação Estado-*Partido* ao longo de sua trajetória objeto dos dois primeiros capítulos. No terceiro e quarto capítulos, um estudo constitucional das grandes questões que envolvem o *Partido* serão trabalhadas levando em consideração a contribuição categorial do modelo de *representação política* do Estado de *Partidos*. No decorrer da investigação se procurará focar a concepção de *Partido* e de *representação política* experimentada pela história jurídica e política do país. O esforço de pesquisa atingirá seu final no quinto e último capítulo quando então a avaliação geral do processo de reconhecimento constitucional do *Partido Político* brasileiro será levada a efeito tendo em vista a Reforma Político-Partidária atualmente em andamento no Congresso Nacional.

CAPÍTULO 1

DAS ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS IMPERIAIS AOS *PARTIDOS POLÍTICOS* DA QUARTA REPÚBLICA

Existem fortes razões para analisar o contexto político-normativo brasileiro concernente à *representação político-partidária*: essa tarefa pode permitir diagnosticar as deficiências teóricas e legais em que foram concebidos os *Partidos Políticos* desde o Império até o processo constituinte de 1987-1988.

A experiência partidária brasileira deve ser examinada no contexto de sua dimensão jurídico-política. Para tanto, esta parte da pesquisa estudará a evolução constitucional e o regime jurídico dos *Partidos Políticos* nos limites do ordenamento brasileiro, tendo como pano de fundo a história política do país implícita nesse processo. Com isso pretende-se diagnosticar as causas da fragilidade dos *Partidos Políticos* no Brasil e suas conseqüências para todo o sistema político.

1.1 O *PARTIDO POLÍTICO* NO IMPÉRIO (1824-1889)

Na primeira metade do século XIX, surgem as primeiras organizações político-partidárias na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. O quadro político do Brasil imperial no mesmo século também é compartilhado por formas políticas de organização que recebem a denominação de *Partidos Políticos*: o *Partido Conservador* e o *Partido Liberal* articulam-se e revezam-se no controle do gabinete imperial. Entretanto, importa considerar que tais organizações não passavam de simples associações políticas, distantes do que poderia constituir-se de fato, conceitualmente, como *Partidos*.

Desta forma, conforme destaca Afonso Arinos, no período imperial

“é possível identificar grupos e até associações políticas [...]. A luta pela predominância de certos interesses sociais sobre outros, dentro do organismo do Estado, é sempre uma luta política e de agrupamentos políticos [...]. Mas, no sentido técnico constitucional, não pode-se chamar partidos a tais grupos, mas, apenas, facções”.¹

Já na Assembléia Constituinte de 1823 os “trabalhos se processavam sem uma orientação mais firme, mas conforme o predomínio ocasional dos grupos formados à feição de

¹ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro : [s. ed.], 1948. p. 26.

tendências individuais”.² A constituinte imperial teve, assim, suas atividades determinadas por absoluta falta de propósitos políticos organizados a partir de programas partidários. A inexistência de organizações políticas definidas era então uma realidade.

Outorgada em 25 de março de 1824, a Constituição do Império não fez qualquer menção direta ou indireta às organizações de *representação política*. Na verdade, seguindo a tendência do pensamento político predominante daquele período, os vocábulos *Partido* e *facção* eram concebidos como igualmente maléficos, utilizados para designar sociedades secretas de objetivos temerários e duvidosos.

As próprias limitações impostas pela Constituição de 1824 inviabilizaram qualquer tentativa para a criação de organizações políticas livres e independentes. A restrição ao direito de sufrágio mediante critérios sociais e econômicos (art. 92 e 94); o cerceamento da liberdade de consciência (art. 5); a obrigatoriedade de os representantes professarem a religião do Estado (art. 95, III); e a introdução do Poder Moderador (art. 98), foram dispositivos constitucionais determinantes para a exclusão da possibilidade de criação de organizações partidárias sólidas e independentes.

O *Partido Conservador*, formado pela união dos grandes proprietários exportadores rurais e comerciantes urbanos, e o *Partido Liberal*, reunião dos profissionais liberais com os demais proprietários de terras, eram constantemente

² MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Op. cit., p. 26-27.

manipulados pelo imperador em função de sua própria política, utilizando-se para isso do exercício do Poder Moderador.

Ferreira Viana, conservador obstinado, publicou um panfleto com o título *A Conferência dos Divinos*, no qual aparecia D. Pedro dialogando com Nero e outro tirano. Em determinada passagem o monarca brasileiro relata como conseguira governar sem o uso da violência, mas com as artimanhas da corrupção. Vangloriando-se de sua façanha, D. Pedro assim explica: “Dividi-os [os súditos] em partidos; servi-me de um para destruir o outro, e quando o vencido estava quase morto, levantava-o para reduzir ao mesmo estado o vencedor. Eram ferozes! Às vezes fingia querer conciliá-los para os confundir e corromper mais”. Recaía sobre o rei a acusação de manipular interesses, tanto dos *conservadores* como dos *liberais*, em seu próprio benefício. Quando os *conservadores* eram convocados para o gabinete, o rei obrigava-os a votarem nas reformas liberais, e vice-versa, sempre procurando atender às suas próprias conveniências. Pelo uso desses mecanismos, o monarca confundia politicamente os dois grupos, jogando-os um contra o outro.³

Essa mesma denúncia é feita por Nabuco de Araújo, homem público do Império, no célebre *Discurso do*

³ CARVALHO, José Murilo de. Sistemas Eleitorais e Partidos do Império. In: LIMA Jr., Olavo Brasil de (Org.) *O Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. Rio de Janeiro : Rio Fundo/IUPERJ, 1990. p. 33. Para comprovar o controle de D. Pedro sobre as duas forças políticas do Império, basta verificar as suas sucessivas alternações no Poder. Para tanto, vejamos: de 1837 a 1840 – *conservadores*, 1840 – *liberais*, 1841 a 1843 – *conservadores*, 1843 a 1848 – *liberais*, 1848 a 1853 – *conservadores*, 1853 a 1858 – Ministério da conciliação – *liberais* e *conservadores* exercem o Poder simultaneamente, 1858 a 1861 – *liberais*, 1861 – *conservadores*, 1861 a 1868 – *liberais*, 1868 a 1873 – *conservadores*, 1878 a 1885 – *liberais*, 1885 a 1889 – *conservadores*, sendo que após o mês de junho de 1889, pelos *liberais*.

Sorites, proferido no Senado em 17 de julho de 1868. Quando da dissolução do Ministério liberal de Zacarias e da convocação do Ministério conservador de Cotegipe, grupo minoritário na Câmara, indignado com o Poder Moderador, Nabuco se manifesta: “o Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí o sistema representativo do nosso país”.⁴

Em outra passagem, ao admitir a fragilidade e os interesses imediatos dos diferentes grupos políticos, Nabuco de Araújo registrou que “os partidos, como os Ministérios, duravam ou deviam durar o tempo que duravam as idéias que os legitimavam”. As organizações políticas, tanto liberais como conservadoras, seriam assim, todas de ocasião, conforme os interesses e as circunstâncias de cada momento.⁵

Conforme salienta García-Pelayo, em uma monarquia constitucional não se pode falar em regime de *Partidos*, mas tão-somente em “maior ou menor influxo dos partidos e das Câmaras parlamentares em geral”. Neste caso, “o ponto de gravidade radica mais na crítica do que na cooperação positiva ao governo”, haja vista o governo colocar-se como representante do Estado, enquanto os *Partidos* se colocam “como representantes

⁴ LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo : Alfa-Omega, 1975. p. 224. CARVALHO, José Murilo de. Sistemas Eleitorais e Partidos do Império. In: LIMA Jr., Olavo Brasil de (Org.) *O Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. Op. cit., p. 25.

⁵ NOGUEIRA, Octaviano. Os Partidos no Império. In: PEIXOTO, João Paulo M. *Partidos Políticos no Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves/Fundação Friedrich Neumann, 1987. p. 18.

dos interesses particularizados das ramificações profissionais, econômicas, territoriais e de comunidades religiosas”.⁶

Distanciadas de qualquer conotação efetivamente programática ou orgânica, no período imperial, as organizações políticas representavam, portanto, os interesses e as vontades imediatas de uma elite evidentemente minoritária. Inexistiam grandes preocupações em instituir organizações políticas estáveis política e doutrinariamente, ainda que esses grupos políticos se apresentassem formalmente como *Partidos*.

1.2 O *PARTIDO POLÍTICO* NA PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930)

Ação marcada por forte presença militar, a proclamação da República do Brasil, em 1889, pouca relação teve com os chamados *Partidos* da época, ainda que esta fosse uma bandeira de algumas lideranças e grupos políticos. E foi, justamente, devido a essa fragilidade do contexto político que os militares puderam destacar-se. Apesar da precariedade organizativa dos *Partidos Políticos* de então, as forças militares republicanistas se constituíram como uma espécie de *Partido sui generis*: uma organização política que de fato possuía traços de caráter partidário, apesar de não se apresentar como tal.

⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Op. cit., p. 23-25. Ver também BLUNTSCHLI, Johann Caspar. *El Progreso en la Evolucion de los Partidos*. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 128-136.

Com efeito, os militares envolvidos no processo republicano e na sua consolidação durante a primeira República acreditavam poder “intervir [no sistema político] assim que lhe parecesse conveniente”.⁷

A chamada primeira República, que inicia na sua proclamação em 1889 e se estende até 1930, além de não proporcionar a criação de qualquer sistema político-partidário definido e estável, extinguiu todas as organizações políticas herdadas do Império. A única exceção foi a agremiação dos *republicanos* que em 1893 veio a se constituir em *Partido Republicano*. A partir daí, este último passou a controlar a máquina administrativa federal e dos Estados, mediante coalizões políticas envolvendo as mais diferentes oligarquias locais.

A esse quadro de instituições políticas ainda não perfeitamente equalizadas com as demandas de uma Democracia Representativa, somava-se um verdadeiro preconceito em relação à existência e às funções de *Partidos Políticos*. A experiência republicana brasileira revelou desde cedo sua tendência em formar uma cultura política antipartidária.

Ilustrando essa situação, João Pinheiro, líder republicano, creditava “aos partidos a ruína do trono” e pregava a tese de “evitar à República a peste partidária” no programa em que se apresentava como candidato ao governo do

⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 22. Ver ainda: FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 4.ed. Porto Alegre : Globo, 1977. P. 470-494 e 535-550.

Estado de Minas Gerais. Para isso, o “partidarismo” deveria “ser banido da República”.⁸

A primeira República repetiu o silêncio constitucional do período imperial e não reservou nem mesmo espaço infraconstitucional para as organizações partidárias. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891 somente se referiu ao direito de associação no art. 72, § 8º, incluído na *Declaração de Direitos*, em que preceitua que: “a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública”. A introdução do regime representativo (art. 16, § 2º e art. 28) se dá sem estabelecer os mecanismos de intermediação política.

Diante dessa falta de regulamentação, Levi Carneiro, em discurso proferido na Assembléia Constituinte de 1934, descreveu a primeira República como período político arbitrário em que o Presidente da República simplesmente cancelava os diplomas de parlamentares eleitos.⁹ Em outro discurso, proferido por Assis Brasil, a *representação política* da primeira República era descrita como regime em que “ninguém tinha a certeza de se fazer qualificar, como a de votar. [...] Votando, ninguém tinha certeza de que lhe fosse contado o voto.[...] Uma vez contado o voto, ninguém tinha segurança de que

⁸ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Op. cit., p. 63.

⁹ LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Op. cit., p. 230.

seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro [do Parlamento] e por ordem, muitas vezes, superior”.¹⁰

Wander Bastos contribui para a compreensão da omissão do Direito Público no reconhecimento e na regulamentação dos *Partidos* esclarecendo que esses “não se incluíam no quadro eleitoral da primeira República como peças essenciais da política de representação e legitimação, nem funcionavam como instrumento de absorção de demandas, mas de mera coordenação de interesses” de grupos. Dessa forma, não havia razão para a legislação eleitoral fazer “qualquer referência aos partidos políticos, os quais, pragmaticamente de vocação unitária e seccionados por Estados, não se organizavam em função da legislação política, mas da civil”.¹¹ Com efeito, a partir do Código Civil (Lei 3.071, de 01 de janeiro de 1916), em seu art. 18, os *Partidos Políticos* passaram a ser instituídos seguindo o procedimento de registro civil das pessoas jurídicas de Direito Privado.

Mas, além de não reconhecer os *Partidos*, toda a primeira fase republicana da história política brasileira é marcada pela tentativa de reprimir qualquer tipo de organização política que pudesse vir a constituir-se em *Partido* ou não, se não estivesse de acordo com os interesses daqueles que detivessem o controle do Poder Político. Tal posição pode ser claramente identificada com o próprio pensamento liberal clássico.

¹⁰ ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *A Democracia Representativa na República (Antologia)*. Brasília : Câmara dos Deputados, 1983. p. 331.

¹¹ BASTOS, Aurélio Wander. O Poder e as Leis: a dominação eleitoral na primeira República. In: LIMA Jr., Olavo Brasil de (Org.). *O Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. Op. cit., p. 43.

Exemplo dessa percepção é o processo de formação dos *Partidos* de esquerda na segunda década do século XX. Com o início da industrialização no Brasil por volta 1890, surgiram as primeiras organizações operárias brasileiras que em 1922 proporcionariam a criação, no Rio de Janeiro, do *Partido Comunista do Brasil*, sob a liderança de Astrojildo Pereira.¹² Em decorrência dessa primeira fase da organização dos trabalhadores, o Poder Público passou, então, a tomar determinadas medidas legais intencionando reprimir essa possibilidade. Para isso, em 1907 entra em vigor o Decreto nº 1.641, conhecido como Lei Adolfo Gordo, em referência ao autor do projeto e empresário paulista. Pelo Decreto, fica possível a expulsão de operários estrangeiros, em especial italianos, militantes do *movimento sindical* brasileiro que transgredissem a segurança nacional ou a tranqüilidade pública. Esse expediente foi utilizado rigorosamente em 1927 pelo governo de Washington Luiz contra o *Partido Comunista do Brasil*, na eleição que visava a renovação de 1/3 do Congresso Nacional. Outro mecanismo utilizado para conter a organização dos operários estava previsto na lei de Repressão ao Anarquismo, Decreto nº 4.269, de 17 de janeiro de 1921. De acordo com o art. 12 dessa Lei, o governo estava autorizado a interromper por tempo indeterminado as atividades das agremiações, sindicatos, centros ou entidades que “incidissem na prática de crimes ou atos

¹² Em 1890 surge o *Partido Operário de São Paulo*. Em 1917 aparece a *Liga Nacionalista*, com sede em São Paulo. *Bloco Operário e Camponês*, em 05 de janeiro de 1927. Outras informações ver: SOARES, Orlando. *Origens das Organizações Partidárias e os Partidos Políticos Brasileiros*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 103, julho/setembro de 1989, p. 174-177. CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Políticos Brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. 2. ed. Brasília : UnB, 1985. p. 90-94. CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 61-65.

contrários à ordem, moralidade e segurança pública, quanto a vedar-lhes a propaganda, impedindo a distribuição de escritos ou suspendendo os órgãos de publicidade que se dedicassem a isso". Como consequência dessas medidas, as organizações político-sindicais passaram a surgir e a desaparecer ao sabor de circunstâncias e interesses políticos de cada momento.¹³

A hostilidade às organizações políticas que buscassem uma projeção nacional também foi um dos traços marcantes no pensamento dos principais líderes republicanos¹⁴. Campos Sales, por exemplo, ao se referir à tentativa frustrada em transformar o *Partido Republicano Federal* (PRF) em *Partido nacional*, assim se manifestou: "sem rumo certo, de tendências indefinidas, não revestia nenhuma das condições essenciais aos altos fins a que se destina um *Partido* bem constituído [...]". Na verdade, "o que havia na alta direção era, no fundo, um grupo de caudilhos políticos, todos igualmente soberanos e ciosos cada um de sua influência pessoal [...] Foi dos escombros dessa aberração

¹³ SOARES, Orlando. Origens das Organizações Partidárias e os Partidos Políticos Brasileiros. *Revista de Informação Legislativa*, op., cit., p. 175. CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Políticos Brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. 2.ed. Brasília : UnB, 1985. p. 90-94. CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., 61-65. SOUZA, André Gustavo Stumpf Alves de. Partidos Políticos na Transição Brasileira. In: PEIXOTO, João Paulo Machado (Org.). *Partidos Políticos no Brasil*. Op. cit., p. 113.

¹⁴ Pode ser citado como uma das poucas exceções o pensamento de Joaquim Francisco Assis Brasil. Na obra *A Democracia Representativa na República (Antologia)*, esse republicano defende a tese de que o sistema político brasileiro deveria estar assentado em um sistema de *Partidos*. Para Assis Brasil, a posição contrária "a existência de vários partidos pode classificar-se entre os muitos resíduos do pensamento antigo a que eu chamaria – medo à liberdade". Ver em: ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *A Democracia Representativa na República (Antologia)*. Op. cit., p. 152.

política que saíram os agrupamentos em que se achou dividido o Congresso Nacional quando recebi a investidura do poder”.¹⁵

Impulsionado justamente por essa conjuntura política, o governo de Campos Sales não encontrou dificuldades em implantar a sua política de governadores, ou, conforme preferia chamar, *política dos Estados*. Essa fórmula, possibilitava ao governo central administrar o país por intermédio de comandos políticos estaduais.¹⁶ Com isso, foi instituído, novo fórum de Poder que passava a atuar paralelamente ao Congresso Nacional, suprimindo a necessidade de ser criada qualquer outra forma de organização política, como, por exemplo, os *Partidos*.

Conforme destacou Afonso Arinos, “a mentalidade republicana era federal em primeiro lugar; em segundo antipartidária, no sentido nacional”.¹⁷ Daí a ênfase republicana em estimular a criação de organizações políticas regionais. Por outro lado, a organização do PRF, em 1893, tinha como fundamental e principal motivação preparar a sucessão de Floriano Peixoto que ocorreria em 15 de novembro de 1894. “Para os políticos civis que participavam do movimento republicano e que desejavam ver um civil no comando do país”, a sucessão presidencial era de vital importância. Na continuidade, muito embora alguns de seus fundadores pretendessem dar-lhe projeção nacional, o PRF “não conseguiu ultrapassar as barreiras que se

¹⁵ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Op. cit., p. 62-63.

¹⁶ FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. Op. cit., p. 567.

¹⁷ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Op. cit., p. 61.

antepuseram à agremiação”, em decorrência de suas características marcadamente imediatistas.¹⁸

Essa realidade levou Afonso Arinos a concluir que os movimentos políticos da primeira República

“eram como febres que tomavam conta do organismo político da nação, mas breve desapareciam. Não deixavam conseqüências permanentes, nem mesmo duradouras. Defendiam causas pessoais, às vezes programas e doutrinas de tipo formalmente político, mas, neste caso, o faziam sem continuidade. Não deixaram a semente de um partido”.¹⁹

Em 1924, ao analisar as organizações políticas da primeira República, Pontes de Miranda é enfático em declarar que “o Brasil era o único País do mundo sem partidos políticos [...] O que havia eram agrupamentos em torno de um homem ou alguns homens”.²⁰

Com efeito, em hipótese alguma as ações imediatas dos grupos políticos daquela época poderiam ser equiparadas aos propósitos mediatos de *Partidos* estruturados doutrinária e politicamente. Com organizações políticas arcaicas, carentes de um programa determinado, a *representação política*

¹⁸ O *Partido Republicano Federal* começou a ser organizado em 1893 e iniciou sua existência, efetivamente, no dia 8 de julho de 1893. Sua extinção ocorreu em 1897. WITTER, José Sebastião. *República, Política e Partido*. Bauru : Edusc, 1999. p. 7, 35, 135-137. Sobre o *Partido Republicano Federal*, ver também: CARONE, Edgard. *A Primeira República (1889-1930)*. São Paulo : DIFEL, 1976. p. 273-276.

¹⁹ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Op. cit., p. 65.

²⁰ BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República*. São Paulo : Alfa-Omega, 1986. v. 2, p. 186.

brasileira da primeira República favoreceu o surgimento de lideranças individuais. Essas lideranças, por sua vez, eram eleitas evidentemente que por suas qualidades pessoais e não por uma pauta programática de compromissos. Os representantes apenas defendiam seus próprios interesses consubstanciados em agrupamentos políticos de caráter claramente faccioso, sem maior preocupação com sua *representatividade*.

O comportamento político brasileiro refletia ainda, em seus primeiros momentos republicanos, a típica compreensão do pensamento liberal sobre a *representação política*, de que os *Partidos Políticos* são organismos nefastos que por isso não mereceriam ser valorizados e sim coibidos. As organizações políticas desse período, ainda que recebessem a denominação de *Partidos*, situavam-se mais próximas do território das *facções*. Utilizado apenas como mero instrumento eleitoral, o quadro partidário no Brasil da primeira República encontrava-se dominado por organizações políticas estaduais comprometidas com os interesses principalmente dos grandes produtores paulistas de café, coronéis e latifundiários.

Dessa forma, o Parlamento brasileiro da primeira República não tinha em seus assentos representantes da vontade coletiva. A Democracia deixava de estar assegurada pela ausência de *Partidos Políticos*, enquanto canais de expressão da Sociedade. Em um Estado que já organizava seus mecanismos de legitimação através da *representação política*, a estrutura representativa da época pode ser enquadrada como experiência precária: *facções* disfarçadas em *Partidos* absolutamente

inconsistentes; valorização de lideranças individuais; falta de *representatividade*; ambiente não-democrático.

1.3 O *PARTIDO POLÍTICO* NO GOVERNO PROVISÓRIO DE GETÚLIO VARGAS (1930-1937)

A transição da primeira para a segunda República no Brasil foi determinada pela Revolução de 1930, cujo auge esteve na deposição do presidente Washington Luís em 24 de outubro de 1930. O *crack* da Bolsa de Nova Iorque, desencadeou a crise mundial que atingiria também o Brasil, sobretudo sua economia cafeeira. Os *Partidos Políticos* estaduais, como o *Partido Republicano Paulista* (PRP), dominavam a cena política e representavam os interesses das elites econômicas e políticas de então, período em que a prática do *coronelismo* era amplamente difundida.

Leôncio Basbaum relata que os meses que se seguiram à deposição do presidente foram marcados pela confusão generalizada, tal era o entusiasmo pela vitória. A alegria popular estava estampada pela conquista do chamado *Brasil-Novo* que sinalizava uma nova era, calcada em idéias de progresso e liberdade. Por alguns dias o povo julgava-se o “dono do poder”. A população depositava todas as suas esperanças no expurgo definitivo da era do *perrepismo*, em alusão às agremiações republicanas estaduais. Finalmente, em 03 de novembro de 1930 Vargas toma posse, assumindo o compromisso público de governar “provisoriamente a República, como delegado da

Revolução, em nome do Exército, da Marinha e do Povo”.²¹ Esse Governo Provisório de Vargas durou até 1937, quando então estabelece sua ditadura do *Estado Novo*, seguindo no Poder até 1945.

Imediatamente após a posse, Vargas dá início a novo processo de desmantelamento sumário das agremiações, agora daquelas herdadas da primeira República. Vargas tinha propósito muito bem definido: impedir que qualquer outra força política ameaçasse o seu poder de comando, pois conforme destaca Aspásia Camargo, “a orientação de Vargas era antiliberal e avessa a participação e a qualquer modelo jurídico-político que privilegiasse o Congresso Nacional e os partidos, como rezava a tradição caudilhista”.²²

No interior do novo Governo, formaram-se duas correntes distintas: uma formada pelas oligarquias estaduais, defendendo a necessidade de uma nova Constituição, e a outra formada pelo *tenentismo*, que só aceita essa demanda “após a substituição dos elementos do velho sistema”. Esse conflito acirrado arrasta interminavelmente o processo constitucional. Em 10 de fevereiro de 1931 finalmente foi publicado um primeiro decreto com o propósito de rever a legislação vigente e de “apresentar novas edificações e projetos de lei que o Governo Provisório adotaria ou mandaria mais tarde ao Poder Legislativo”.²³

²¹ BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República de 1930 a 1960*. 5. ed. São Paulo : Editora Alfa-Omega, 1985. v. 3. p. 13-14.

²² CAMARGO, Aspásia *et al.* *O Golpe Silencioso: as origens da República corporativa*. Rio de Janeiro : Rio Fundo, 1989. p. 24.

²³ CARONE, Edgard. *A República Nova (1930-1937)*. São Paulo : DIFEL, 1976. p. 173-174.

Como resultado, um ano depois, em 24 de fevereiro de 1932, o Governo Provisório de Vargas promulgou o primeiro Código Eleitoral do Brasil, através do Decreto nº 21.076, que reconheceria pela primeira vez a existência jurídica dos *Partidos* brasileiros (art. 99), bem como ofereceria a regulamentação das bases de seu funcionamento (art. 100). Porém, se por um lado o Decreto reconheceria juridicamente os *Partidos*, por outro ele aplicava um duro golpe no funcionamento dessas organizações, ao facultar, no art. 88, parágrafo único, o registro de *candidaturas avulsas*.²⁴ Isto é, de candidatos que não precisavam constar nas listas dos *Partidos*, bastando que a candidatura fosse requerida por um determinado número de eleitores.

De acordo com art. 99 do Código Eleitoral de 1932, passavam a ser considerados *Partidos Políticos*: a) *permanentes*, aqueles que adquirissem personalidade jurídica de Direito Privado, mediante inscrição de seus estatutos, nos termos do art. 18 do Código Civil (Lei 3.071, de 01 de janeiro de 1916); b) *provisórios*, aqueles que, mesmo não tendo obtido personalidade jurídica, concorressem para igual finalidade com o apoio mínimo de 500 eleitores; e, de forma muito curiosa, c) as *associações de classe* legitimamente constituídas, desde que os seus candidatos não defendessem ideologias sectárias de caráter social e político estranhas à natureza e à finalidade da entidade.²⁵

Ao igualar as *associações de classe* aos *Partidos Políticos*, o Código Eleitoral de 1932 possibilitou a eleição,

²⁴ *Candidatura avulsa* é aquela em que o candidato individualmente postula o cargo representativo, sem depender de legenda partidária.

²⁵ KELLY, Otávio. *Código Eleitoral Anotado*. 2. ed. Rio de Janeiro : A . Coelho Branco Fº (editor), 1933.

para a Assembléia Constituinte de 1933-34, de uma *representação classista* que totalizou 40 (quarenta) constituintes. Essa bancada foi inclusive superior à de Minas Gerais que na época era a mais numerosa da Federação.²⁶ Para Afonso Arinos, a adoção do “hibridismo da representação profissional”, que tinha sido indicada por *associações profissionais*, no interior de uma Assembléia Constituinte, onde a maioria foi eleita pelo sufrágio universal, era “tipicamente fascista”, por proporcionar a criação de uma grande bancada apartidária e, fundamentalmente, por servir como espécie de instrumento permanente, sob o controle de Vargas, contrário à “livre ação dos partidos”.²⁷

Essa postura do Governo Provisório de Vargas só vem confirmar a tese de que, “no início da década de trinta, o pêndulo ideológico se inclinara decisivamente no sentido da centralização autoritária, e que esta concepção dava lugar a uma completa deslegitimação dos *Partidos Políticos* e dos sistemas eleitorais”.²⁸

No mês de maio de 1932, antes, portanto, da deflagração do movimento constitucionalista de São Paulo, o Governo Provisório de Vargas já havia elaborado minuta de decreto prevendo a convocação da futura Assembléia Constituinte para o dia 21 de abril de 1933. Entretanto, com o início da revolta paulista, aquele cronograma acabou sendo suspenso. Assim, em 3 de maio de 1933, ocorre a eleição em todo o país para a escolha

²⁶ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1960)*. 2. ed. São Paulo : Alfa-Omega, 1983. p. 95.

²⁷ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Op. cit., p. 72.

²⁸ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1960)*. Op. cit., p. 83.

dos futuros constituintes. E, em 28 de junho de 1933, encerra o prazo para a escolha dos quarenta representantes classistas. Em 15 de novembro de 1933, vencida a etapa preliminar de escolha dos representantes, ocorre finalmente a sessão solene de instalação da Assembléia Nacional Constituinte.²⁹

No decorrer dos trabalhos da Assembléia Constituinte, era marcante a descrença com relação aos *Partidos Políticos*, nas suas funções do dia-a-dia e com relação ao futuro, “não que faltassem partidos”, a grande verdade era que eles existiam “em demasia, o que, no caso, era uma forma de os não [ter] realmente”.³⁰

Em debate entre os constituintes Levi Carneiro e Arruda Falcão destaca-se a falta de percepção dos legisladores quanto às perspectivas dos *Partidos*. Em determinada passagem, o deputado Levi Carneiro faz a seguinte afirmação: “Nunca tivemos e muito menos poderemos ter, agora, partidos regularmente organizados”. Intervém o deputado Arruda Falcão: “por que não temos partidos? Porque os governadores de Estado os absorvem”. Complementa, então, o deputado Levi Carneiro:

²⁹ CARONE, Edgard. *A República Nova (1930-1937)*. São Paulo : DIFEL, 1976. p. 174-175.

³⁰ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Op. cit., p. 75. A proliferação de organizações partidárias a partir do novo Código Eleitoral 1932 foi enorme. Muitas vezes com legendas bizarras, como: *Partido Nacional* (Alagoas), *Partido Nacionalista* (Rio Grande do Norte) *Partido Nacional Socialista* (Piauí), *Partido Popular Radical* (Rio de Janeiro), além de muitos outros. Os nomes mais comuns, entretanto, foram de *Partido Liberal* e *Partido Social*. Ver: SOARES, Orlando. *Origens das Organizações Partidárias e os Partidos Políticos Brasileiros*. *Revista de Informação Legislativa*, op. cit., p. 179-180. CARONE, Edgard. *A República Nova (1930-1937)*. Op. cit., p. 187-194.

“Não os podemos ter pela mesma razão por que 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”.³¹

Esse diálogo resume perfeitamente a visão que preponderou na Constituição brasileira, promulgada em 16 de julho de 1934, no que diz respeito aos *Partidos*. Neste sentido, o texto constitucional não reconheceu os *Partidos* como instituições organizadas e definidas doutrinariamente, são apenas recepcionados como *correntes de opinião*. De acordo com o art. 26 da Constituição, a Câmara ficaria incumbida de organizar o seu Regimento Interno, no qual deveria assegurar, “tanto quanto possível, em todas as Comissões, a representação proporcional das correntes de opinião nela definidas”.

É importante lembrar que em 1931, nos Estados do norte do país, os setores derrotados na Revolução do ano anterior se rearticulam, infiltrando-se entre os tenentistas, pretendendo conservar seus privilégios, não deixando com isso

³¹ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Op. cit., p. 74-75. O diálogo foi retirado dos *Anais da Assembléia Constituinte*. Brasília : Imprensa Nacional, v. II, p. 472-273.

“que nada se altere. E nada se altera mesmo. Os novos Partidos que vão se formando são apenas novas máscaras para os antigos Partidos Republicanos estaduais. Os usineiros, os fazendeiros, os senhores de engenho e proprietários de terras (...) prendem-se aos novos chefes que deverão defender seus interesses junto ao governo central”.³²

Na falta de organizações políticas com projeção nacional, ainda na década de 30 do século XX delinear-se duas agremiações com características ideológicas profundamente opostas, buscando preencher o vazio político existente naquele período. De um lado, a *Ação Integralista Brasileira* (AIB); do outro, a *Aliança Nacional Libertadora* (ANL), ambas refletindo, de forma geral, as aspirações de uma nova classe média que se encontrava deslocada do Poder.³³ Enquanto a AIB, moldada nos movimentos nazi-fascistas europeus, exaltava o antipartidarismo e propunha uma Sociedade corporativa, na qual as pessoas deveriam estar completamente integradas à vontade estatal, a ANL, com definição ideológica anti-imperialista e antilatifundiária, pregava ampla reforma social, econômica e política do Estado brasileiro.³⁴

³² BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República de 1930 a 1960*. Op. cit., p. 17.

³³ CAMARGO, Aspásia et al. *O Golpe Silencioso*. Op. cit., p. 20.

³⁴ FERREIRA NETO, Edgar Leite. *Os Partidos Políticos no Brasil*. 2. ed. São Paulo : Contexto, 1989. p. 48-49. CARONE, Edgard. *A República Nova (1930-1937)*. Op. cit., p. 194-207. BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República: de 1930 a 1960*. Op. cit., p. 66-87.

Partidos Políticos organizados nacionalmente e com forte consistência representativa persistiam ausentes nesse momento político brasileiro. Todavia, é necessário reconhecer que tanto a *Ação Integralista Brasileira* (AIB) quanto a *Aliança Nacional Libertadora* (ANL) possuíam certos traços partidários, ainda que se tratassem de simples *associações políticas*, o que confirma a idéia de que a ausência de organizações políticas fortemente enraizadas na Sociedade é característica marcante dos ambientes políticos de pouca ou nenhuma tradição democrática.

Com o episódio da rebelião militar chamada de Intentona Comunista³⁵, em novembro de 1935, e a

³⁵ A rebelião militar ou Intentona Comunista de 1935, organizada por alguns membros da ANL, contando, ainda, com o apoio do *Partido Comunista Brasileiro*, visava à tomada do Poder, utilizando como via principal os quartéis. O objetivo do movimento era instituir um governo popular nacional revolucionário. No entanto, sem contar com o apoio das "massas populares", o movimento acabou reduzido a um levante de pequeno grupo de militares. Com o fracasso do movimento, a repressão que se seguiu foi a mais violenta e bruta que já se abatera sobre as organizações populares do Brasil. Cerca de vinte mil pessoas foram presas pela polícia. O alvo principal estava voltado para comunistas, socialistas, trotskistas, simpatizantes da ANL (escritores, operários, intelectuais, oficiais militares), deputados e senadores da oposição. Esse episódio serviria posteriormente como justificativa para o comando militar cultivar exaustivamente o respeito à hierarquia e à disciplina militar, bem como a aversão ao comunismo. Sobre o assunto ver: CAMARGO, Aspásia. *et al. O Golpe Silencioso: as origens da República corporativa*. Op. cit., p. 35-58. BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República: de 1930 a 1960*. Op. cit., p. 66-87. LOWY, Michael (Org.) *Do Movimento Operário Independente ao Sindicalismo de Estado*. In: LOWY, Michel. *Introdução a uma História do Movimento Operário Brasileiro no século XX*. Belo Horizonte : Vega S/A, 1980. p. 37-43.

divulgação do Plano Cohen³⁶, em setembro de 1937, o Governo Provisório de Vargas encontrou ambiente político e emocional extremamente favorável para impor o regime do *Estado Novo*, a partir de 10 de novembro de 1937. Como consequência, o *mandato* de Vargas estendeu-se até 29 de outubro de 1945, apesar de seu *mandato* provisório ter expirado em 20 de julho de 1938.

Após a Revolução de 1930, que guindou Getúlio Vargas ao Poder, a cultura antipartidária ganha grande reforço pela política altamente cerceadora e controladora em relação aos *Partidos Políticos* pelo Governo Provisório que se estabeleceu. Assim, embora nesse período histórico brasileiro o reconhecimento jurídico da existência de *Partidos* se tenha tornado realidade, cumpre lembrar que o Código Eleitoral de 1932 objetivava apenas regulamentar as eleições que se seguiriam.

Assim, a legislação eleitoral da década de 30 reconheceu juridicamente os *Partidos*, mas, ao mesmo tempo, impôs limites estreitos à sua atuação. Além do excessivo controle legal, o ordenamento jurídico daquele período permitiu as *candidaturas avulsas*, desprovidas de qualquer compromisso com programas políticos de espectro mais amplo e vinculadas, na

³⁶Segundo a versão do Governo Provisório de Vargas, o Plano Cohen teria sido elaborado pelo Comitê da Internacional Comunista e visava à tomada do Estado brasileiro. Na realidade, o Plano Cohen foi elaborado pelo então Capitão Olympio Mourão Filho, integralista convicto e colaborador do Governo Vargas, com o objetivo principal de criar ambiente político e emocional capaz de permitir a rápida aceitação popular do *Estado Novo*, que tinha por finalidade "salvar o país dos operários de Moscou". Sobre o assunto ver: MEZZARROBA, Orides. Plano Cohen: a consolidação do anticomunismo no Brasil. *Revista Sequência*, Florianópolis, CPGD/UFSC, n. 24, p. 92-101, setembro de 1992. SILVA, Hélio. O Plano Cohen: o anticomunismo como chave para golpes de Estado. *Encontros com a Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1980. v. 27. HENRIQUES, Afonso. *Vargas, o Maquiavélico*. São Paulo : Palácio do Livro, 1961. p. 408-428.

prática, apenas aos interesses individuais ou de grupos político-econômicos setorializados, as *facções*. A inserção da *candidatura avulsa* revela mais um elemento na configuração típica de um quadro político dominado pela perspectiva liberal de *representação política*.

1.4 O PARTIDO POLÍTICO NO ESTADO NOVO (1937-1945)

Todos os direitos previstos pelo texto constitucional ficaram suspensos em 10 de novembro de 1937, com a outorga, por Vargas, da nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Era o *Estado Novo*. As frágeis organizações políticas da época e um Legislativo carecendo de *representatividade* não tiveram qualquer possibilidade de reação.

A nova Constituição outorgada por Vargas recebeu a alcunha de a *polaca*, devido justamente à sua inspiração na carta fascista polonesa. De imediato ficou decretado o estado de emergência (art. 186) seguido do estado de guerra (art. 170 e 171). A situação caótica foi agravada pelo fato de a Constituição dissolver sumariamente a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as assembleias legislativas e as câmaras municipais (art. 178).

Logo após a decretação do *Estado Novo*, Getúlio Vargas reafirma o seu propósito de instaurar um governo forte e centralizador. Para isso, não toleraria a formação de qualquer força política que se opusesse aos seus objetivos. De

acordo com o projeto de Vargas, seu governo só se integraria a um novo regime se fosse “o reflexo da Nação organizada. Por tal, ele não deverá se tornar prisioneiro de um partido, duma classe ou duma facção, [...] a não ser ao povo brasileiro [... ao qual] ele deve prestar contas”.³⁷

Partindo dessa premissa, em 02 de dezembro de 1937 o governo Vargas baixou o Decreto-Lei nº 37, extinguindo todos os *Partidos Políticos* inscritos nos extintos Tribunal Superior e Tribunais Regionais da Justiça Eleitoral. De acordo com o Preâmbulo do Decreto-Lei nº 37, o fechamento dos *Partidos* se justificava porque o sistema eleitoral vigente encontrava-se “baseado em artificiosas combinações de caráter jurídico e formal, fomentava a proliferação de partidos, com o fito único e exclusivo de dar às candidaturas e cargos eletivos aparência de legitimidade”.³⁸ Desta forma, como dispunha o art. 3º do referido decreto-lei, ficava proibida a organização de *Partidos Políticos* independentemente de sua natureza jurídica, ainda que de sociedades civis com propósitos próximos ou remotos de se transformarem em meios de propaganda de idéias políticas. Pelo art. 4º ficava facultada a permanência dos *Partidos* existentes até aquele momento, desde que seus propósitos estivessem única e exclusivamente voltados para atividades culturais, beneficentes ou desportivas, ficando proibida, no entanto, a manutenção da denominação anterior.

³⁷ Esta passagem encontra-se na obra VARGAS, Getúlio. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro : José Olympio, 1938. V. II, p. 19. Cf. SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estados e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. Op. cit., p. 89.

³⁸ CARONE, Edgard. *A Terceira República (1937-1945)*. Op. cit., p. 26-28. CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo : DIFEL, 1977. p. 173-174.

O texto constitucional de 1937 ignorou por completo qualquer menção ao *Partido Político*, mas não deixou de impor determinados pressupostos que acabariam inviabilizando qualquer iniciativa que buscasse reorganizar novas agremiações políticas, principalmente se os propósitos fossem contrários aos do governo Vargas. Para tais casos, conforme o art. 122, XII, da Constituição de 1937, estava prevista até a aplicação da pena de morte: a) a quem tentasse submeter o território da Nação ou parte dele à Soberania de Estado estrangeiro; b) a quem tentasse, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, contra a unidade da Nação, procurando desmembrar o território sujeito à sua Soberania; c) a quem tentasse, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, a mudança da ordem política ou social estabelecida na Constituição; e, por fim, d) a quem tentasse subverter por meios violentos a ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado para estabelecer a ditadura de uma classe social.

Ainda, segundo o art. 122, nº 9, da Constituição de 1937, ficava estabelecida a liberdade de associação, desde que os seus fins não fossem contrários à lei e aos bons costumes. E, por fim, conforme dispunha o art. 122, nº 15, todo o cidadão teria o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, por escrito, impresso ou por imagens, desde que atendesse as condições e os limites da lei. Naturalmente que tais condições e limites seriam estabelecidos a partir dos interesses do próprio governo do *Estado Novo*.

Apesar de ter combatido ferrenhamente os *Partidos*, chegando ao ponto de extingui-los, o governo Vargas sentiu a necessidade de criar uma organização de sustentação política. Para isso, em 27 de maio de 1938 foi lançada a *Legião Cívica Brasileira*. A *Legião Cívica* representava o primeiro passo para a criação de um futuro *Partido* único, nos moldes dos regimes nazi-fascistas. Entretanto, devido a forte resistência no meio militar, que já vinha funcionando como uma espécie de *Partido* único, o projeto foi imediatamente desarticulado. Desta forma, “se não conseguiu estabelecer o partido único, o governo do Estado Novo, no entanto, não se esqueceu de suprimir todos os outros”.³⁹

Mais uma vez, então, no relativamente curto período de vida da República brasileira até o golpe de Vargas, cerca de cinquenta anos, nova mudança drástica nos frágeis regimes políticos acarretava invariavelmente como conseqüência a dissolução dos *Partidos Políticos* anteriores e impunha obstáculos a novas organizações político-partidárias. Nesse quadro político marcado pela constante carência de *representatividade*, cada nova intervenção autoritária sempre se prevalecia da precariedade organizativa das instituições políticas, o que em si já era determinante para a imobilização a que de resto estava condenada a população em geral.

A falta de tradição democrática brasileira foi acompanhada senão do constante ataque aos *Partidos Políticos*, pelo menos de grave hostilidade à sua existência e funcionamento. Nesse período varguista da história política brasileira, nem ao

³⁹ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Op. cit., p. 90-91.

menos o modelo liberal de Democracia Representativa já consolidado nos países mais avançados, há pelo menos um século, dera o ar de sua graça no território nacional. Na verdade, não há nem o que se falar em *representação política* nesse período, pelo simples fato de que o Legislativo fora fechado. Embora mudando constantemente o cenário, as situações e os personagens, no teatro da história brasileira o comportamento político permanecia o mesmo.

1.5 O PARTIDO POLÍTICO NA QUARTA REPÚBLICA (1945-1964)

Em 28 de fevereiro de 1945, em resposta às crescentes manifestações de diferentes setores políticos e militares⁴⁰, o governo do *Estado Novo* decretou a Emenda Constitucional nº 9, que previu prazo de noventa dias para a regulamentação da lei que restabeleceria e organizaria as eleições para Presidência da República e para os futuros constituintes. Transcorridos os noventa dias, em 28 de maio de 1945 o governo Vargas publica o Decreto-Lei nº 7.586/45, que passou a regular, em

⁴⁰ Em outubro de 1943 seria publicado o chamado Manifesto dos Mineiros. Elaborado por políticos e intelectuais da época, adversários de Vargas, o Manifesto conclamava a realização de eleições gerais e era, fundamentalmente, pela instauração de um governo democrático. Por outro lado, com o regresso da Força Expedicionária Brasileira (FEB) dos campos de luta da Segunda Guerra Mundial, reivindicações por eleições e democratização do país começavam a ganhar espaço no interior dos quartéis. Sobre o assunto ver FLEISCHER, David. Dimensões do Recrutamento Partidário. In: FLEISCHER, David (Org.). *Os Partidos Políticos no Brasil*. Brasília : Editora UnB, 1981. v. 1, p. 48.

todo o país, a organização e o funcionamento dos *Partidos Políticos*, o alistamento e todo o processo eleitoral, afetando profundamente a estruturação e o funcionamento dos *Partidos Políticos* a partir de 1945.

O Decreto estabelecia que a criação de *Partidos* nacionais deveria obrigatoriamente contar com o apoio de, pelo menos, dez mil eleitores, distribuídos em um mínimo de cinco Estados diferentes. As organizações partidárias teriam a personalidade jurídica registrada de acordo com o art. 18 do Código Civil, isto é, conforme o Direito Privado (art. 109). Por último, os *Partidos* deveriam ter necessariamente uma atuação em âmbito nacional.

A imposição dessas medidas de caráter nitidamente restritivo, em um momento em que não havia organizações sociais e políticas devidamente articuladas nacionalmente, favoreceu diretamente os *Partidos* formados "com base nas estruturas governamentais e em lideranças oficiais, como o Partido Social Democrático (PSD) e, embora em menor grau, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ambos apoiados por Vargas".⁴¹

De acordo, ainda, com aquele Decreto, o registro de um *Partido* poderia ser cancelado sob duas hipóteses: a) por deliberação do próprio *Partido*; b) caso o *Partido* não

⁴¹ LIMA Jr., Olavo Brasil de. A Experiência Brasileira com Partidos e Eleições. In: LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. Op. cit., p. 56. O PSD foi fundado em 1943 por Vargas, com o apoio dos seus interventores estaduais. O PTB foi fundado no final do ano de 1945, com o objetivo de acomodar determinados setores do movimento sindical ligados ao governo Vargas. Nos seus princípios e objetivos, era o *Partido* ideal que Vargas vinha tentando construir, desde o *Estado Novo*.

elegesse, em eleições gerais, pelo menos um representante para o Congresso Nacional, ou não obtivesse no mínimo cinquenta mil votos distribuídos em todo país. Por outro lado, um *Partido* somente poderia obter o registro caso os seus princípios programáticos não fossem contrários à Democracia ou aos Direitos Fundamentais do Homem, conforme o estabelecido pela Constituição Federal. Esta última obrigatoriedade acabou gerando dois efeitos distintos: a curto prazo, inviabilizou o registro permanente de quinze *Partidos* que já possuíam o registro provisório; a longo prazo, acabou instituindo mecanismos que inviabilizaram a organização, o funcionamento e a participação em eleições de organizações políticas que possuísem programas e princípios que contrariassem qualquer princípio constitucional.⁴²

O Decreto-Lei nº 7.586/45, entretanto, demonstrou o seu caráter eminentemente antipartidário ao possibilitar que nos pleitos majoritários o candidato pudesse inscrever-se em mais de uma legenda e que pudesse concorrer nas eleições para os cargos de Presidente da República, Senador e Deputado Federal, em quantos Estados da Federação lhe

⁴² Esse foi o caso do *Partido Comunista Brasileiro* (PCB) que mesmo obtendo, após muita luta, o registro eleitoral. Em 07 de maio de 1947, sob o argumento de estar recebendo contribuições financeiras e de estar vinculado a orientações políticas externas, teve o seu registro cassado. Em seguida, com base na Lei nº 211, de 7 de janeiro de 1948, todos os representantes do PCB no Congresso Nacional tiveram os seus *mandatos* cassados. Outro exemplo foi o *Partido Socialista Brasileiro* (PSB), o segundo maior *Partido* de esquerda, que teve o seu programa questionado pelo Tribunal Eleitoral, porque reivindicava a socialização dos meios de produção. Seu registro, no entanto, foi concedido sob o argumento de que tal princípio seria posto em prática gradualmente. Ver: LIMA Jr., Olavo Brasil de. *A Experiência Brasileira com Partidos e Eleições*. In: LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. Op. cit., p. 56-57. BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República de 1930 a 1960*. Op. cit., p. 61 e 141-147. Sobre a cassação de registro partidário ver também: SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. Op. cit., p. 116-118.

conviesse. Não havia, portanto, a exigência do domicílio eleitoral. Para ilustrar as conseqüências dessas medidas, vale citar, por exemplo, a eleição do próprio Vargas: em dezembro de 1945, Vargas concorreu para o Senado em cinco Estados da Federação e para Deputado Federal em nove Estados. Através desse expediente ele se elegeu como Senador por dois Estados e por sete Estados da Federação como Deputado Federal.⁴³

Pode-se concluir, desta forma, uma situação extremamente paradoxal nos objetivos do Decreto-lei nº 7.586/45. Por um lado, de forma sábia, ficava estabelecido que os candidatos só poderiam disputar eleições a partir de um *Partido*, alianças ou coligações partidárias. Por outro, de forma casuística e oportunista, o Decreto facultava aos candidatos concorrer na eleição em diferentes Estados da Federação. Como conseqüência, a legislação acabava incentivando o aparecimento “de fortes lideranças individuais, criando um espaço propício ao confronto entre partido e líderes, o que [viria a acarretar] o enfraquecimento dos primeiros diante de grandes lideranças individuais”.⁴⁴

No decorrer dos trabalhos da Assembléia Constituinte, em 14 de maio de 1946, foi publicado o Decreto-Lei nº 9.258: seriam consideradas *Partidos Políticos* somente as agremiações que possuíssem no mínimo cinquenta mil eleitores,

⁴³ Vargas chegou a ser eleito em um mesmo Estado, no caso o Rio Grande do Sul, como Senador com 461.913 votos e como Deputado Federal, com 11.291 votos. Foi eleito, ainda, com Deputado Federal em São Paulo, com 119.055; Distrito Federal, com 116.712 votos; Minas Gerais, com 32.012 votos; Bahia, com 10.032 votos; Rio de Janeiro, com 20.745 votos; Paraná, com 8.648 votos. Cf. SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. Op. cit., p. 119.

⁴⁴ LIMA Jr., Olavo Brasil de. A Experiência Brasileira com Partidos e Eleições. In: LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. Op. cit., p. 57.

distribuídos em cinco ou mais Estados da Federação, devendo somar pelo menos mil eleitores em cada um dos Estados. Diante dessa nova exigência, todas as organizações políticas que não atingiram os novos requisitos legais e que não possuísem *representação* na Assembléia Constituinte, tiveram os seus registros na Justiça Eleitoral cancelados.

O Decreto-Lei nº 9.258/46 reafirmava os princípios do Decreto de 1945, permanecendo a regra de cancelamento do registro das organizações que contrariassem os princípios democráticos e os Direitos Fundamentais do Homem. Porém, a maior inovação introduzida pelo novo Decreto foi a possibilidade de cancelamento do registro dos *Partidos* que recebessem do exterior recursos financeiros, orientação ideológica ou qualquer outro tipo de auxílio (art. 26, letras a e b). Esta última proibição foi, inclusive, a justificava utilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 7 de maio de 1947, quando decidiu pelo cancelamento do registro do *Partido Comunista Brasileiro*.

Apesar de a Constituinte de 1946 ter sido composta por representantes eleitos por legendas partidárias, de uma forma geral, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946, pouco acrescentou ao reconhecimento institucional dos *Partidos Políticos*. A principal novidade foi incorporar, no texto constitucional, a tese dos *Partidos* nacionais, aos quais ficava assegurada a *representação proporcional*, nos termos da lei (art. 134). Cabe salientar que a tese dos *Partidos* nacionais já havia sido prevista, no âmbito infraconstitucional, pelo governo do *Estado Novo*, em 28 de maio de 1945, pelo Decreto-Lei nº 7.586.

A Constituição de 1946 vedava a criação, o registro e o funcionamento de qualquer *Partido Político* ou associação, cujo programa ou ação política contrariasse o regime democrático, a pluralidade partidária e os Direitos Fundamentais do Homem (art. 141, § 13). Novamente aqui o texto constitucional limitou-se a incorporar as determinações previstas em decreto, agora do Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio 1946. Sem grandes reflexos na criação de *Partidos*, a Constituição de 1946, em seu art. 31, letra *b*, vedou que União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios lançassem impostos sobre bens e serviços de *Partidos Políticos*. Pelo art. 160, os *Partidos Políticos* nacionais estavam autorizados, como pessoas jurídicas, a ser acionistas de sociedades anônimas proprietárias de empresas jornalísticas e de radiodifusão.

Os preceitos mencionados acima, na sua maioria já previstos pelos Decretos-Lei nº 7.586/45 e nº 9.258/46, representam as poucas passagens em que a Constituição de 1946 contemplou os *Partidos Políticos*. E, nos dispositivos de que tratou, buscou muito mais impor restrições do que necessariamente criar mecanismos de incentivo à criação de novos *Partidos* ou de fortalecê-los.

Mesmo com a Constituição de 1946, a criação, a organização e o funcionamento dos *Partidos Políticos* mantiveram-se “rigorosamente em linha com a ideologia da década de 30, cuja pedra angular havia sido a exclusão de qualquer projeto institucional de governo partidário.”⁴⁵

⁴⁵ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. Op. cit., p. 136.

Quando os dispositivos legais passaram a limitar a organização de *Partidos*, tomando como base apenas a somatória de votos, ficou evidente que a vontade do legislador não era incentivar a formação de novas agremiações, mas somente preservar as que já possuísem estrutura e organização em âmbito nacional. No caso o PTB e o PSD. Por seu turno, as pequenas legendas que começavam a se constituir, tinham como principal preocupação cumprir os formalismos legais para que pudessem pleitear os seus registros definitivos. Naturalmente que esse casuísmo legal foi das principais causas que possibilitaram a construção de um sistema partidário frágil e incapaz de exprimir e reproduzir a correlação ideológica das diferentes forças políticas da época.⁴⁶ E por mais que houvessem mobilizações sociais e políticas naquele período, a falta de *representatividade* dos *Partidos* possibilitou que o espaço político passasse a ser gradativamente preenchido pelo Estado, pelas “elites políticas e seus aliados econômicos, e pelos militares”, sendo que, “de uma maneira ou de outra, todas essas forças conspiravam contra o fortalecimento dos partidos políticos”.⁴⁷

A Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, por exemplo, só inova quando passa a conceber o *Partido Político* como pessoa jurídica de Direito Público interno, mediante o registro no Tribunal Superior Eleitoral (art. 132). Com isso os *Partidos* deixavam de ser considerados pessoas jurídicas de

⁴⁶ LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Evolução e Crise do Sistema Partidário Brasileiro: as eleições legislativas estaduais de 1947 a 1962*. In: FLEISCHER, David. *Os Partidos Políticos no Brasil*. Brasília : UnB. 1981. v. 1, p. 45. LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Partidos Políticos Brasileiros: 1945 a 1964*. Trad. Gustavo F. G. Aronowick. Rio de Janeiro : Graal, 1983. p. 58-60.

⁴⁷ MAINWARING, Scott. *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa*. *Novos Estudos: CEBRAP*, n. 29, março de 1991, p. 57.

Direito Privado. No entanto, essa lei teve como principal objetivo reforçar o controle sobre a criação de novos *Partidos* pela manutenção da exigência de seu caráter nacional: os programas e os estatutos dos *Partidos* deveriam ter abrangência nacional. Além disso, cada *Partido* deveria eleger, pelo menos, um representante para o Congresso Nacional ou conquistar, pelo menos, cinquenta mil votos, distribuídos em cinco ou mais Estados, em pleitos eleitorais gerais, para obter o registro na Justiça Eleitoral (art. 132, § 1º).

Diante desse contexto, as três organizações político-partidárias que conseguiram destacar-se nacionalmente foram o *Partido Social Democrático* (PSD), o *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB) e a *União Democrática Nacional* (UDN), cujas bancadas aumentavam progressivamente no Legislativo.⁴⁸

Conforme registrou Olavo Brasil Lima Jr., o sistema político-partidário presente entre os anos de 1945 e 1962 sofreu grande variação em decorrência de dois fatores: pelo esforço dedicado pelos *Partidos* da época na estruturação de suas organizações - considerando que o sistema começou a ser delineado somente a partir de 1945 -, e pela profunda diversidade de concepções políticas nas estruturas partidárias entre os Estados e a própria organização nacional.⁴⁹

A quarta República brasileira adentrou os anos 60 seguindo o mesmo contexto legal sobre os *Partidos* da

⁴⁸ Ver SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e Quatro: anatomia da crise*. São Paulo : Vértice, 1986. P. 81-88. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crise de Castigo: partidos e generais na política brasileira*. São Paulo : Vértice, Rio de Janeiro : RT, 1987. P. 37-61.

⁴⁹ LIMA Jr. Olavo Brasil. *O Balanço do Poder*. Op. cit. p. 64.

década anterior. Conforme registrou João Mangabeira, as organizações partidárias podiam ser definidas muito mais como “partidas e partilhas do que propriamente como partidos políticos”.⁵⁰ Diante desse quadro desprovido de *Partidos Políticos* sem consolidação orgânica na Sociedade, o Regime Militar instaurado em 1964 pôde extingui-los sumariamente pelo Ato Institucional nº 2, no mês de outubro do ano seguinte.

Existe um aspecto relevante que merece ser destacado no período final da quarta República: essa época assinala o início de uma prática excessivamente reguladora da existência e do funcionamento dos *Partidos Políticos*. As exigências quantitativas, rigorosamente determinadas pela legislação para criação e plena atividade partidária, consignam o surgimento das primeiras *cláusulas de barreiras* que mais tarde viriam a se apresentar como verdadeira tendência dos ordenamentos jurídicos brasileiros.

Com *Partidos Políticos* carentes de *representatividade* e com a continuidade da política de fortalecimento de lideranças individuais sem compromissos programáticos partidários, o golpe militar de 1964 encontrou o território livre para se instalar sem grandes resistências.

Com efeito, o período militar que encerrou abruptamente o sonho democrático da quarta República revela uma constatação decisiva para a compreensão clarificada da tradição política brasileira: mais uma vez, na história nacional, uma intervenção política atacou e desmantelou o quadro partidário

⁵⁰ Ver em CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Políticos Brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. Op. cit., p. 185.

existente para promover radical reestruturação política e jurídica a partir de seus próprios parâmetros e interesses. E, nesse projeto, não encontra reação idônea nem por parte dos *Partidos* nem pelas lideranças políticas - que individualmente vinham destacando-se dentro da política de valorização dos representantes em detrimento dos *Partidos Políticos* -, nem pela Sociedade, então desorganizada. A crise de *representatividade* das instituições políticas daquele período foi um dos fatores determinantes da crise do próprio sistema político que ainda ensaiava seus primeiros passos na experiência democrática brasileira rumo à consolidação de uma Democracia Representativa nos moldes liberais.

O período da história político-partidária brasileira aqui contemplado permite que sejam considerados alguns aspectos fundamentais relevantes, tomando como referencial de análise o enfoque teórico do modelo do *Estado de Partidos*. Em primeiro lugar, note-se que até o término da etapa política da história brasileira em tela, o *Partido Político* ainda não havia passado pelo mesmo processo de constitucionalização ocorrido nas Democracias Representativas ocidentais, mormente após o fim da Segunda Guerra Mundial. Portanto, seria impossível cogitar o reconhecimento constitucional da importância das organizações partidárias para o regime democrático.

A concepção tipicamente liberal que acompanhava o ideário e o comportamento político brasileiro dessa fase evidentemente não poderiam deixar de valorizar as lideranças individuais em detrimento de *Partidos Políticos*. Estes, como no modelo democrático-partidário de Leibholz, podem

configurar-se como verdadeiros sujeitos coletivos. No Brasil, a cultura antipartidária tratava o *Partido* como simples instrumento de *representação política*, sem qualquer compromisso com a formação efetiva da vontade coletiva, não existindo, portanto, uma formação racional da vontade do Estado.

Os *Partidos Políticos* dessa época não trabalhavam pela harmonização da vontade dos indivíduos, consubstanciada na vontade do *Partido*, para então contribuir na determinação da vontade do Estado. Nesse período entre a estrutura do Estado e os *Partidos* reinava uma relação política promíscua, excetuando-se, é claro, o caso de pequenas organizações partidárias. Estas últimas, legalizadas ou mesmo na clandestinidade, organizavam-se em função de um programa articulado e permanente, algumas com objetivos revolucionários, outras organizando minorias, mas todas trabalhando com um conceito de *Partido* como agente transformador da realidade, tais como o *Partido Comunista* e o *Partido Socialista Brasileiro*. Na prática, o controle do Estado sobre os *Partidos Políticos* era absoluto.

CAPÍTULO 2

O PARTIDO POLÍTICO:

DO ESTADO REPRESENTATIVO MILITAR AO PROCESSO CONSTITUINTE BRASILEIRO

2.1 O *PARTIDO POLÍTICO* NO REGIME MILITAR (1964-1984)

Antes de baixar o AI-2, o Regime Militar editou a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, regulando a reforma dos *Partidos*. No entender de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a reforma partidária estava essencialmente “preocupada em sanear a vida política e preparar as base de uma democracia autêntica” para o Brasil, tornando-se “urgente e indispensável pôr cobro” à decomposição partidária legada pela quarta República.¹

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete Vezes Democracia*. São Paulo : Convívio, 1977. p. 62-63.

Entretanto, o que se verificou na prática foi o oposto. Na sua essência, a Lei nº 4.740/65 - primeira *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* - não possuía qualquer compromisso com a liberdade de criação e com o fortalecimento dos *Partidos* existentes. No seu conjunto, a Lei primava por estabelecer regras rígidas no sentido de impedir a criação de novos *Partidos* e de reduzir o número daqueles já registrados. Por essa Lei, perderiam o registro, os *Partidos* que não possuíssem doze deputados federais eleitos por, no mínimo, sete Estados (art. 47, II), ou aqueles *Partidos* que não obtivessem votação, em eleições gerais para a Câmara Federal, no mínimo de três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em onze ou mais Estados (art. 47, III). Assim, considerando os critérios da Lei nº 4.749/65, pelos resultados obtidos nas eleições de 1962, somente cinco *Partidos* cumpriam o requisito dos doze deputados. Os demais *Partidos* que haviam eleito, conjuntamente, sessenta e três deputados, teriam os seus registros cassados.²

A *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* de 1965 destacava-se por outra inovação importante: pelo art. 50, havendo o cancelamento do registro de um *Partido*, os seus representantes permaneceriam com o *mandato*, exceto se o cancelamento estivesse fundamentado na violação do regime democrático, na pluralidade partidária ou na garantia dos Direitos Humanos; nesses casos, o referido dispositivo previa que o

² O número de doze deputados foi alcançado nas eleições de 1962 pelo *Partido Social Democrático* (PSD), que elegeu 119; pelo *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB), que elegeu 111 deputados; pela *União Democrática Nacional* (UDN), que elegeu 94; pelo *Partido Social Progressista* (PSP), que elegeu 22; e, pelo *Partido Democrata Cristão* (PDC), que elegeu 20 deputados. Cf. CARONE, Edgard. *A República Liberal: instituições e classes sociais (1945-1964)*. São Paulo : DIFEL, 1985. p. 296.

representante não teria o seu *mandato* cassado, se comprovasse a sua insurreição à orientação partidária que motivou o cancelamento do registro. Com esse mecanismo casuísta de compensação, a Lei incentivou o enfraquecimento e a falta de compromisso com a vida intrapartidária e com a *fidelidade partidária*.

A partir de então, o Regime Militar que se instalou no Brasil em abril de 1964 dava clara noção de sua incompatibilidade com qualquer tipo de organização política que viesse a dividir ou a questionar os seus propósitos autoritários. Para isso, o novo regime utilizou de todos os mecanismos de que dispunha para controlar a organização das oposições. Os procedimentos previstos pelas legislações eleitorais e partidárias foram os mais originais da história brasileira. Se por um lado o regime possibilitava alguma forma de articulação dos seus opositores, por outro, através de artifícios como, por exemplo, a sublegenda, a candidatura nata, os senadores biônicos, além de outros, inviabilizava qualquer tentativa mais firme e consistente de fortalecer qualquer organização política, a não ser aquelas que fossem de interesse dos próprios militares. Ou seja, o Regime Militar, ele próprio, propiciou a organização partidária de sua oposição para que dessa forma conseguisse controlá-la pelos artifícios legais que também criou por si mesmo. Essa preocupação dos militares revela um ponto de grande interesse para o estudo do comportamento político brasileiro concernente às instituições político-partidárias: o reiterado controle estatal sobre a organização jurídico-política dos *Partidos*, deslocando-os constantemente da condição de veiculação da organização da vontade dos indivíduos dentro da Sociedade.

Então, três meses após a decretação da Lei nº 4.740/65, mais precisamente no dia 27 de outubro de 1965, por não possuir uma base política sólida e estável no Congresso Nacional e sob o abalo da vitória da oposição em importantes Estados, especialmente na Guanabara e em Minas Gerais³, o governo militar de Castelo Branco impõe o Ato Institucional nº 2. Pelo art. 18, ficavam extintos todos os *Partidos Políticos* existentes, e cancelados os respectivos registros. Como forma de amenizar o impacto do ato, pelo parágrafo único do art. 18 ficava determinado que para a organização dos novos *Partidos* ficavam mantidas as exigências da Lei nº 4.740/65. Tal previsão, entretanto, de nada adiantou, pois logo em seguida, em 20 de novembro de 1965, através do Ato Complementar nº 4, o governo militar impõe o sistema bipartidário para o país.

Pelo Ato Complementar nº 4/65, as novas organizações políticas deveriam ser constituídas a partir do Congresso Nacional. Transferia-se, desta forma, a um Legislativo profundamente debilitado e desarticulado, a tarefa de formar novos *Partidos*. De acordo com o art. 1º, as novas organizações, com atribuições de *Partidos Políticos*, enquanto estes não se constituíssem, deveriam ser formadas por um número mínimo de cento e vinte deputados federais e vinte senadores. Assim, por se tratar de organizações provisórias, as novas agremiações estavam impedidas de utilizar a palavra *Partido* nas suas denominações. Além disso, essas novas organizações, em hipótese alguma poderiam utilizar nomes, siglas, legendas ou símbolos que fizessem qualquer referência aos *Partidos* extintos pelo Ato

³ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Trad. Ismênia Tunes Dantas. 7. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982. p. 376-379.

Institucional nº 2/65. No entanto, o artifício mais original introduzido pelo Ato nº 4/65, através de seu art. 9º, foi a possibilidade de registro de candidaturas pelas sublegendas. Através desse mecanismo, as duas agremiações poderiam acomodar, sem maiores traumas, as diferentes tendências regionais e locais no seu interior. Com a utilização desse dispositivo, o Regime Militar acreditava que jamais o bloco de oposição criaria uma unidade interna capaz de colocar em risco o seu governo.

Desta forma, se por um lado “não interessava ao Estado de Segurança Nacional manter um sistema unipartidário”, por outro, na tentativa de garantir a sua própria legitimação, esse mesmo “Estado queria um partido de oposição responsável, ao qual caberia” tão-somente a atribuição de fazer críticas construtivas ao governo.⁴ Para tal, em 24 de março de 1966 constituíram-se a *Aliança Renovadora Nacional* (ARENA), como bloco de apoio incondicional ao governo militar, e o *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB), como bloco de oposição “consentida”.⁵

⁴ MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Trad. Clóvis Marques. 4. ed. Petrópolis : Vozes, 1984. p. 94

⁵ O Ato Complementar nº 4/65 estabeleceu o prazo de 45 dias para a constituição dos dois blocos. Entretanto, esse período só foi suficiente para a criação da ARENA. Para a criação do PMDB, foi necessário prorrogá-lo por mais 45 dias, pelo Ato Complementar nº 6, em 03 de janeiro de 1966. Para concretizar definitivamente a agremiação de oposição até o próprio Presidente Castelo Branco teve de intervir. Como faltava um senador para garantir o quorum dos vinte, conforme exigia o Ato Complementar nº 4/65, coube ao Presidente Castelo Branco a tarefa de persuadir o seu amigo e senador Rui Carneiro a filiar-se no MDB. Com isso, estava instituído o bipartidarismo. Entretanto, diante de um quadro político e normativo instável, ocasionado pelos constantes expurgos em seus filiados, o MDB passou a questionar a validade de sua existência. Só no ano de 1966, por exemplo, o MDB perdeu, em decorrência de cassação política, 7 membros do Congresso Nacional e 38 deputados estaduais. Diante disso um dos encaminhamentos que se discutiam

A Constituição de 24 de janeiro de 1967, inovando em relação às Constituições anteriores, acaba ditando um conjunto de princípios com relação a criação, organização e funcionamento das agremiações partidárias. Tais princípios, entretanto, seguiam fiéis ao espírito da Lei nº 4.740/65, a *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Através da rigidez normativa, a Constituição buscava inviabilizar a formação de qualquer outra organização partidária que não se enquadrasse no sistema bipartidário já existente ou que possuísse força política regionalizada. Para isso, o art. 149, VII, previa que o funcionamento do *Partido* deveria atender o quorum de dez por cento do eleitorado que havia votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento dos votos em cada um deles. Além do apoio expresso de dez por cento de deputados federais, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, e dez por cento de senadores.

A obrigatoriedade do cumprimento dessa complexa e inatingível aritmética legal para criação e funcionamento de novas agremiações partidárias, somada com a crescente repressão às oposições, pelo regime militar, tornava cada vez mais difícil a manutenção de qualquer instrumento de *representação política*. Nesse contexto, a beligerância entre

internamente no MDB era a simples dissolução da organização, em sinal de protesto e como forma de demonstrar o caráter, na realidade unipartidário, do regime. Cf. KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966/1979)*. Trad. Heloisa Perrone Attuy. São Paulo : Vértice, 1988. p. 29, 100 e 233. MAINWARING, Scott. Partidos Políticos e Democratização no Brasil e no Cone Sul. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Democracia, Partidos e Cultura Política na América Latina*. Porto Alegre : NUPESAL/Kuarup, 1989. p. 78-81.

Estado e oposição evoluiu para níveis mais elevados entre os anos de 1967 e 1968, vindo a culminar com a decretação do Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968. De acordo com o seu prólogo, o AI-5 buscava assegurar a “autêntica ordem política, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologia contrárias às tradições de nosso povo”. Mais contundente, portanto, que os Atos anteriores, o AI-5 acabou inviabilizando definitivamente qualquer perspectiva no sentido de se construírem novas organizações partidárias orgânicas e representativas, já que poderiam ser caracterizadas como contrárias aos propósitos previstos. Desta forma, com a decretação do AI-5, o país passava a conviver com um novo *Leviatã*, isto é, com um modelo de “Estado hobbesiano que absorvia todo e qualquer outro poder”.⁶

Em 29 de setembro de 1969, o Regime Militar deflagrou mais um duro golpe nas oposições: sob o argumento de combater o “inimigo interno,” foi decretada a *Lei de Segurança Nacional* (LSN), Decreto-Lei nº 898/69. Com a LSN, o Estado passou a determinar livremente os atos que se constituiriam ou não em crime contra a Segurança Nacional. Por outro lado, o texto da Lei fornecia todos os elementos legais para reprimir qualquer grupo ou pessoa que se opusesse “à política do Estado de Segurança Nacional”.⁷ No seu propósito de controlar o

⁶ MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Op. cit., p. 134-135. Desde a sua decretação em 1968, até a sua revogação em 1979, o AI-5 foi responsável pela punição de mais ou menos 1.681 pessoas, além de justificar a cassação do *mandato* de 113 representantes do Congresso Nacional, de 190 *mandatos* de deputados estaduais, de 38 vereadores e de 30 prefeitos.

⁷ MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Op. cit., p. 158.

“inimigo interno”, a LSN estabelecia, ainda, como crime, qualquer tentativa que visasse à organização ou reorganização de fato ou de direito, mesmo que sob outro nome ou outra forma, *Partidos Políticos* dissolvidos por força de atos legais ou por decisão judicial. A pena prevista para quem descumprisse tal medida era de dois a cinco anos de reclusão (art. 43). E, para quem tentasse subverter a ordem ou a estrutura político-social do país, com o propósito de criar uma ditadura de classe, de um *Partido Político*, de um grupo ou de indivíduos, a pena seria de oito a vinte anos de reclusão (art. 23). É claro, pois, que com a imposição de tão rigorosas medidas, tornou-se impossível qualquer tentativa, por mais inocente que fosse, de articular agremiações políticas com compromissos populares, já que essa função passou, definitivamente, a ser incorporada pelo próprio Estado. Ou seja, Estado e Sociedade, por força legal e das armas, passavam a constituir-se em uma única figura. Desta forma, não havia nenhuma necessidade de qualquer organização política se colocar como intermediária de vontades, como, no caso, os *Partidos Políticos*.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, denominada também de Constituição de 1969, por modificar substancialmente a estrutura da Constituição de 1967, incorpora em seu texto o espírito autoritário do AI-5 e da LSN. Como consequência, o Poder Executivo passou a receber atribuições constitucionais extraordinárias para executar a política de Segurança Nacional, no seu propósito essencial de controlar e combater o “inimigo interno” – os opositores à ditadura militar.

Quanto a criação e funcionamento das organizações partidárias, apesar da existência do bipartidarismo, o texto constitucional de 1969 manteve o mesmo espírito da Constituição de 1967. Entretanto, pelo menos teoricamente, pode-se constatar que a Carta de 1969 foi mais branda em algumas exigências, se comparada com a anterior. Pela nova redação, a agremiação partidária deveria obter o apoio de cinco por cento do total do eleitorado nacional, distribuídos por, pelo menos, sete Estados, sendo que a votação mínima em cada Estado deveria ser de sete por cento. Não havia mais a exigência do apoio de um certo número de senadores e deputados federais. Considerando a forte repressão provocada pelo AI-5 e pela LSN, esse abrandamento legal, na prática, em nada contribuiu no sentido de fomentar organizações políticas que fossem além do sistema bipartidário já existente.

A *segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos* (Lei nº 5.682) foi sancionada em 21 de julho de 1971. O novo estatuto dos *Partidos*, como não podia deixar de ser, somente incorporou os princípios estabelecidos pelo texto constitucional de 1969. Por isso, com relação a criação e funcionamento dos *Partidos Políticos*, manteve a exigência do apoio de cinco por cento dos eleitores que votaram para a Câmara Federal no último pleito, distribuídos por sete Estados da Federação, sendo que, em cada um desses Estados, a votação teria de ser superior a sete por cento dos votos.

Como nas eleições de 1970 só participaram a ARENA e o MDB, pela nova *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* qualquer tentativa a curto prazo de outras organizações

partidárias pleitearem os seus registros tornava-se totalmente inócua, pois, para o registro de novas agremiações políticas, a Lei nº 5.682/71, determinava que fosse levado em consideração o resultado do último pleito. Na verdade, a *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* apresentava outros propósitos mais urgentes, dentre os quais se destacavam: a) a regulamentação do parágrafo único do art. 152, da Constituição de 1969 que estabelecia a perda de *mandato* por infidelidade partidária (art. 72). Essa medida visava essencialmente impor e garantir a unidade política no bloco de apoio do governo, no caso a ARENA⁸; e b) o fortalecimento dos diretórios em detrimento das convenções partidárias (arts. 28 ao 69). Ou seja, para os militares evidentemente interessava a centralização e o controle dos *Partidos* de cima para baixo, e não o inverso. Com essa medida, o Regime Militar passava a negar o próprio espírito que justificou, na ocasião, a decretação da primeira *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* em 1965.

A partir do resultado da eleições de 1974, quando o MDB supera a ARENA na votação para o Senado⁹, o

⁸ Conforme o texto constitucional de 1969, pelo instituto da *fidelidade partidária* ficava determinado que perderia o *mandato* o representante que “por atitudes ou pelo voto se opusesse às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixasse o *Partido* sob cuja legenda fora eleito. Essa medida foi tomada pelo governo militar, como forma de evitar novas traições no seu bloco de apoio, em casos polêmicos como o do Deputado Márcio Moreira Alves, quando vários parlamentares da ARENA votaram com o MDB, pela absolvição daquele parlamentar. KINZO, Maria D’Alva Gil. *Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB*. Op. cit., p. 174-175. LAMOUNIER, Bolívar, MENEGUELLO, Rachel. *Partido Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro*. São Paulo : Brasiliense, 1986. p. 39.

⁹ Nas eleições de 1974 para o Senado Federal, a ARENA obteve 41,0% dos votos e o MDB obteve 59,0%. Para a Câmara Federal, a ARENA obteve 51,9% dos votos e o MDB obteve 48,0%. Nas Assembléias Estaduais, a ARENA obteve 52,0% dos votos e o MDB obteve 47,9%. MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Op. cit., p. 189. KINZO, Maria D’Alva Gil. *Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB*. Op. cit., p. 157-163.

Regime Militar viu-se diante de duas hipóteses: a) ou buscava a sua própria legitimação via processo eleitoral, sob o risco de sofrer novas derrotas; ou b) passava a trabalhar com as conseqüências de uma possível ruptura na ordem institucional vigente. Naturalmente que, utilizando todos os recursos possíveis e impossíveis, o governo militar optou pela manutenção do sistema bipartidário, acreditando que poderia controlar o crescimento político do MDB. Para isso, foi adotado um conjunto de medidas *sui generis* e inéditas para a já conturbada cultura política brasileira. A segunda hipótese só começou a configurar-se a partir de 1979, com a reforma partidária e, conseqüentemente, com o fim do bipartidarismo.¹⁰

O Regime Militar enfrentou a sua primeira prova nas eleições municipais em novembro de 1976. Para precaver-se contra futuros imprevistos eleitorais, em maio de 1976 o governo Geisel baixou o Decreto-Lei nº 6.639, conhecido também como *Lei Falcão*, em alusão ao então Ministro da Justiça Armando Falcão. Esse Decreto-Lei restritivo determinava que, durante as campanhas eleitorais pelo rádio e pela televisão, os candidatos deveriam restringir-se a divulgar os seus nomes, números, currículos e fotografias, no caso da televisão. A divulgação de qualquer proposta, idéia, programa e, em especial, crítica às políticas governamentais estavam terminantemente proibidas. Por decisão do Superior Tribunal Eleitoral, os candidatos ficavam, ainda, proibidos de afixar qualquer outro tipo de propaganda eleitoral em espaços públicos. Com isso, a campanha eleitoral de

¹⁰ LAMOUNIER, Bolívar, MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro*. Op. cit., p. 70.

1976 “reduziu-se a virtual silêncio, negando-se à oposição o emprego de seu principal recurso: o debate e a argumentação”.¹¹

Para evitar novas surpresas nas eleições de 1978 e para voltar a ter maioria no Senado, o governo militar de Geisel, em 1º de abril de 1977, impõe novas e drásticas medidas políticas que ficariam conhecidas como Pacote de Abril. Determinavam, por exemplo: a) o recesso temporário do Congresso Nacional; b) eleições indiretas para governadores de Estados; c) criação da sublegenda para as eleições de senadores, através do Decreto-Lei nº 1.541, de 14 abril de 1977. Assim, cada *Partido* poderia concorrer a uma cadeira para o senado, com até três candidatos. A soma dos votos dos três candidatos determinaria para qual *Partido* iria a vaga; d) a eleição indireta para um terço das cadeiras do Senado pelo Colégio eleitoral que escolheria os governadores de Estado. Com isso, ficariam garantidas vinte e uma vagas de “senadores biônicos” para a ARENA; e e) a ampliação dos efeitos da *Lei Falcão*. Prevista para as eleições municipais de 1976, a referida Lei passou, então, a regulamentar também as eleições gerais.¹²

¹¹ MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Op. cit., p. 190-191. KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB*. Op. cit., p. 171-174. Mesmo com esse artifício, a ARENA não obteve, nas eleições municipais de 1974, a vitória que esperava. Enquanto o MDB somou 12.700.000 (30% dos votos), a ARENA obteve 15.200.000 (35% dos votos). Das quinze cidades com população superior a quinhentos mil, o MDB venceu em 67%. Das cem maiores cidades do país, o MDB venceu as eleições para prefeitos e passou a controlar as câmaras municipais em cinquenta e nove, contra trinta e uma em 1971.

¹² KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB*. Op. cit., p. 182.

O artifício das sublegendas, reiteradamente utilizado pelo Regime Militar¹³, tinha dois propósitos imediatos: a) acomodar os interesses das diferentes facções regionais e locais no interior da ARENA; e b) ampliar as chances eleitorais dos candidatos do bloco governista.

Na prática, porém, esse mecanismo em muito contribuiu para a propagação da concepção de que as organizações partidárias deveriam funcionar como meros cartórios eleitorais. Com isso, a disputa eleitoral acabou deslocando-se do campo partidário para transformar-se em disputa estritamente pessoal. Como os candidatos se apresentavam com idéias e programas individuais, apesar de estarem na mesma legenda, não era a vontade desta que prevaleceria; de uma forma ou de outra, acabava preponderando sempre a vontade do grupo ou da facção que os elegeu. Enfim, as conseqüências geradas pela utilização das sublegendas ficavam muito próximas da mentalidade republicana, em especial da era Vargas, que prezava pelo culto a lideranças individuais.

A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, introduziu novas modificações na criação e no funcionamento das organizações partidárias, sem, no entanto, abandonar o espírito da Carta de 1969. A inovação mais

¹³ O instituto da sublegenda foi utilizado pela primeira vez nas eleições de 1966, com base no art. 92 na Lei nº 4.737, de 17/07/1965. Em seguida, a sublegenda foi instituída pela Lei nº 5.453, de 14.06.1968. Com a adoção da sublegenda, um *Partido* poderia lançar até três candidatos para um mesmo cargo, nas eleições para prefeito e senador. Seria proclamado eleito o candidato individualmente mais votado do *Partido* que obtivesse a maior soma de votos, consideradas as três sublegendas. Ver: LAMOUNIER, Bolívar, MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática*. Op. cit., p.71

importante trazida pela Emenda nº 11, foi a distinção entre a organização e o funcionamento das organizações partidárias. Na fase da organização deveriam ser considerados os seguintes compromissos: a) aceitação do regime representativo e democrático, baseado na pluralidade partidária e no respeito aos Direitos Fundamentais do Homem; b) registrar os estatutos para obter personalidade jurídica; c) não possuir qualquer vínculo com governos, entidades ou *Partidos* estrangeiros; e d) possuir atuação nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos regionais e municipais. Por outro lado, o funcionamento da organização ficava condicionado ao cumprimento de uma das seguintes hipóteses: a) filiação no ato da fundação de, pelo menos, dez por cento do número de representantes da Câmara Federal e do Senado; ou b) a obtenção de cinco por cento dos votos do eleitorado nacional, na última eleição para a Câmara Federal, sendo que esses votos deveriam estar distribuídos em, pelo menos, nove Estados, com o mínimo de três por cento de votos em cada um deles.

Apesar de essas novas exigências terem sido promulgadas em 13 de outubro de 1978, através da Emenda nº 11, elas só passariam a valer a partir de 01 de janeiro de 1979 (art. 4º), ou seja, somente após as eleições legislativas estaduais e federal de novembro de 1978. Desta forma, a segunda hipótese que previu a exigência do apoio de cinco por cento do eleitorado nacional ficou completamente prejudicada em relação ao funcionamento de novas organizações partidárias, pois não haviam participado das eleições de 1978. Assim, o funcionamento de qualquer outro *Partido* ficava dependendo do apoio dos dez por cento dos representantes das duas Casas legislativas.

Desta forma, pode-se concluir que os efeitos práticos da Emenda nº 11/78, no que diz respeito a organização e funcionamento de novas agremiações partidárias, foram nulos, uma vez que o sistema bipartidário em vigor acabou não sofrendo qualquer alteração substancial.

Com os resultados das eleições de 1978, o MDB consolida-se como força “de oposição real, tendo logrado reunir amplo espectro de opiniões políticas – das conservadoras às socialistas – numa estrutura unificada”. Apesar de todos os empecilhos e casuísmos impostos pela legislação eleitoral (*Lei Falcão*, Sublegendas, além de outros) o MDB sagrou-se o grande vitorioso nas eleições de 1978. Na eleição para o Senado, o MDB conquistou aproximadamente 4,3 milhões de votos a mais que a ARENA. Para a Câmara Federal a diferença de votos foi mínima: enquanto a ARENA totalizou 50,4% dos votos, o MDB conquistou 49,5% do total dos votos. Nas Assembleias Legislativas foi mantida a tendência de crescimento do MDB em relação às eleições anteriores, principalmente nas regiões mais desenvolvidas, como Estados do Sul e do Centro-Sul. Enquanto a ARENA conquistou 492 cadeiras, o MDB totalizou 353 cadeiras. Assim, apesar de o MDB ter saído amplamente fortalecido das eleições de 1978, por força do Pacote de Abril, diga-se, principalmente *senadores biônicos*, a ARENA acabou assegurando a maioria dos membros de ambas as Casas no Congresso Nacional.¹⁴

Esse resultando, no entanto, impulsiona o governo do Regime Militar a tomar uma série de medidas rápidas

¹⁴ MOREIRA ALVES, Maria H. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Op. cit., p. 196-200.

e urgentes com o propósito principal de dividir e fragmentar a frente de oposição, representada pelo MDB, e, em especial, como forma de melhor controlar a organização e o funcionamento dos *Partidos Políticos*.¹⁵ Para tanto, essas medidas deveriam ser estrategicamente tomadas, “enquanto o governo ainda detinha maioria no Congresso - garantida pelo senadores biônicos”.¹⁶

Assim, apesar dos protestos da bancada do MDB, em 20 de dezembro de 1979, pela Lei nº 6.767, o governo militar de João Figueiredo impõe uma reforma substancial na *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, de 21 de julho de 1971.

Segundo o art. 2º, da Lei nº 6.767/79, ficavam extintos todos os *Partidos* criados como organizações, com base no Ato Complementar nº 4/65, e transformados em *Partidos* pela Lei nº 4.740/65, sob a justificativa de não preencherem, para seu funcionamento, os requisitos estabelecidos pela nova Lei. Diante disso, no decorrer da legislatura e até o registro e funcionamento de novos *Partidos*, os parlamentares deveriam se aglutinar em blocos políticos (art. 3º). E, pelo art. 9º, da Lei nº 6.767/79, caberia ao Tribunal Superior Eleitoral, no prazo de 60 (sessenta) dias, baixar as instruções que regulamentariam a fundação, a organização e o funcionamento e a extinção dos novos *Partidos Políticos*. Desta forma, tanto o MDB, como a ARENA tiveram os seus registros cancelados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com base na Lei nº 6.767/79 e na Resolução nº 10.789, de 15 de fevereiro de 1980, do TSE.

¹⁵ Quanto às discussões sobre a divisão do MDB, ver em: KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB*. Op. cit., p. 205-210.

¹⁶ MOREIRA ALVES, Maria H. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Op. cit., p. 269.

Através da Resolução nº 10.785/80, ficava estabelecido que a existência legal dos novos *Partidos Políticos* iniciaria a partir do seu registro junto ao próprio TSE (art. 3º). E, de acordo com o art. 9º, § 2º da Resolução, todas as novas organizações deveriam obrigatoriamente utilizar a expressão *Partido* antes da sigla, devendo esta corresponder às iniciais de cada *Partido*. Desta forma, os membros da extinta ARENA “puderam descartar-se da identificação com as políticas impopulares do Estado, imediatamente formando o Partido Democrático Social (PDS)”, enquanto que os membros do extinto MDB, “pelo contrário, tinham todos os motivos para querer manter sua identidade como movimento unificado e em crescimento”. Assim, fazendo uso da própria prerrogativa legal, a oposição “limitou-se a acrescentar a palavra [*partido*] a seu nome antigo, tornando-se Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)”.¹⁷ Com isso, a intenção inicial do Regime Militar que buscava descaracterizar o MDB junto ao eleitorado foi frustrada.

Com base, ainda, na Lei nº 5.682/71, art. 5º, § 3º, a Resolução nº 10.785/80 do TSE mantinha a proibição de que as novas organizações políticas utilizassem designações ou denominações que indicassem qualquer credo religioso ou sentimentos de raça ou de classe (art. 5º, II).¹⁸

Pela Resolução nº 10.785/80 do TSE, ficavam mantidas as medidas previstas pela Lei nº 5.682/71, além das novas, introduzidas pela Lei nº 6.767/79. Assim, qualquer

¹⁷ MOREIRA ALVES, Maria H. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Op. cit., p. 270.

¹⁸ Em decorrência desse dispositivo, pouco tempo depois, justamente por trazer a designação de uma classe social, o *Partido dos Trabalhadores* (PT) encontrou muita resistência para obter o seu registro junto à Justiça Eleitoral.

organização que desejasse pleitear o seu registro como *Partido Político* deveria cumprir alguns procedimentos: primeiro, a organização deveria constituir Comissões Regionais Provisórias em, pelo menos, nove Estados, e Comissões Municipais Provisórias em, pelo menos, um quinto dos respectivos municípios desses Estados (art. 11, § 2º). Por outro lado, os diretórios somente poderiam ser constituídos nos municípios em que o *Partido* contasse com determinado número de filiados, de acordo com uma fórmula *sui generis*;¹⁹ em seguida, para obter o direito do funcionamento parlamentar e, conseqüentemente, o registro definitivo junto ao TSE, o *Partido* deveria possuir como membros fundadores, pelo menos, dez por cento de cada uma das Casas do Congresso Nacional; ou o apoio, expresso em votos, de cinco por cento do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de três por cento em cada um deles (art. 19, I e II).

Diante de todas essas exigências formais, de imediato apenas três blocos políticos conseguiram o registro definitivo, não pelo voto, mas por preencherem o quorum de filiação dos dez por cento de deputados federais e senadores, no caso o PDS, o PMDB e o PP (*Partido Popular*). Sem apoio

¹⁹ Conforme o art. 58 da Resolução nº 10.785/80 do TSE, o *Partido* deveria possuir filiados na seguinte proporção:

I – 20% do eleitorado dos municípios até 1.000 eleitores;

II – os vinte do item I e mais 5 para cada 1.000 eleitores, nos municípios de até 50.000 eleitores;

III – os 270 do item anterior e mais 2 para cada mil eleitores, nos municípios de até 200.000 eleitores;

IV – os 670 do item anterior e mais 1 para cada 1.000, nos municípios de até 500.000 eleitores;

V – os 1.170 do item anterior e mais 1 para cada 2.000, nos municípios de mais de 500.000 eleitores.

parlamentar, as demais organizações políticas ficavam no aguardo do resultados das eleições de novembro de 1982, para pleitear ou não o registro definitivo. Foi o caso, por exemplo, do *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB), do *Partido Democrático Trabalhista* (PDT) e do *Partido dos Trabalhadores* (PT). No ano de 1980, todos esses três *Partidos* já haviam organizado Diretórios Regionais e Municipais, conforme o estipulado pela Resolução nº 10.785/80 do TSE.

Após essa análise, pode-se concluir que a reforma partidária imposta pelo Regime Militar em 1979, através da Lei nº 6.767/79, e instruída pela Resolução nº 10.785/80 do TSE, além de pretender extinguir o desgastado sistema bipartidário, buscava, acima de tudo: a) fragmentar a oposição, sem deixar, no entanto, que proliferassem novos *Partidos*; b) estabelecer mecanismos rígidos que possibilitassem ao Estado impor controle efetivo sobre as ações políticas dos *Partidos*; e c) oferecer todos os instrumentos normativos a fim de transformar o PDS, sucessor da ARENA, na maior organização partidária do país e no principal bloco de sustentação política do governo militar.

Com o objetivo de fortalecer o PDS e forçar cisão nas oposições, em 19 de janeiro de 1982, antes, pois das eleições previstas para novembro do mesmo ano, o governo militar baixou a Lei nº 6.978/82, introduzindo conjunto de mudanças no sistema eleitoral do país, destacando-se: a) a proibição de coligações partidárias nas candidaturas para os governos estaduais. De acordo com o art. 5º, § 1º, para cada *Partido* obter o deferimento no registro de sua chapa, ele deveria obrigatoriamente apresentar uma lista de candidatos completa

para os cargos de governador e vice, senador, deputados federais e estaduais; b) o voto vinculado, ou seja, o eleitor ficava obrigado a votar nos candidatos de uma única legenda em todos os níveis de *representação*, sob pena de nulidade de toda cédula (art. 8º); c) a renúncia de qualquer candidatura ao governo de Estado só seria homologada se o *Partido* retirasse das eleições todas as outras candidaturas, em todos os níveis de *representação* (art. 7º); e d) a candidatura nata para senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores. Através desse mecanismo, todo candidato que já detivesse um *mandato representativo*, no caso de concorrer à reeleição não necessitaria mais sujeitar-se à convenção partidária para obter nova legenda. Uma vez detentor da *candidatura nata*, naturalmente o seu nome já comporia a lista do respectivo *Partido* (art. 4º).²⁰

No que diz respeito ao *Partido Político* essas medidas, antidemocráticas e antipartidárias por excelência, acabaram gerando sérios problema ao fortalecimento da Democracia intrapartidária. Em decorrência da *candidatura nata*, formou-se no interior dos *Partidos* um grupo de políticos profissionais que passavam a ficar imunes, de fiscalização e de controle das convenções partidárias nas suas atividades de *representação*. Pelo art. 4º da Lei nº 6.978/82, o *Partido* ficava obrigado a fornecer a sua legenda para o candidato nato, sem sequer poder questionar se no exercício do *mandato* anterior teriam sido ou não cumpridas as diretrizes partidárias. Dessa

²⁰ Essas medidas "fortaleceram consideravelmente a posição do PDS nas assembleias estaduais, nas câmaras municipais e no Congresso Nacional. [...] Com o voto vinculado, os eleitores seriam forçados então a escolher outros candidatos do mesmo *Partido*, reforçando a posição do PDS na disputa pelo Senado e pelos governos dos Estados. Ver MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Op. cit., 281.

forma, fortalecia-se nos *Partidos* a formação de dois blocos distintos: o bloco dos detentores de *mandatos representativos* e o bloco dos demais militantes do *Partido*. Aos militantes restava a tarefa de atuar na base do *Partido*, enquanto que aos detentores de *mandatos legislativos* cabia a tarefa de, virtualmente, representar a vontade partidária.

Neste sentido, Eli Diniz, com muita lucidez registrou que “o regime militar brasileiro, ao contrário do que ocorreu em outros países, optou pela preservação dos procedimentos eleitorais e das instituições representativas. No entanto, para manter o processo político sob estrito controle, os sucessivos governos militares utilizaram amplamente os recursos de Poder à sua disposição, reformulando a legislação eleitoral e partidária a fim de garantir o espaço e controlar a oposição”.²¹

Para Lamounier e Meneguello, “em termos estritamente eleitorais, o esquema *bipartidário* vigente desde 1965 não foi realmente desfeito pela reforma de 1979 e pelas subseqüentes alterações na legislação eleitoral”, pois, em somente quatro Estados, no caso Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Acre, a soma dos votos dados aos três *Partidos* menores (*Partido Democrático Trabalhista* – PDT, *Partido Trabalhista Brasileiro* – PTB e *Partido dos Trabalhadores* – PT), nas eleições de novembro de 1982, ultrapassou os 5% do total dos votos, enquanto que nos outros Estados acabou prevalecendo o dualismo de forças

²¹ DINIZ, Eli. O Ciclo Autoritário: a lógica partidário-eleitoral e a erosão do regime. In: LIMA Jr., Olavo Brasil de. (Org.). *O Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. Op. cit., p. 100.

políticas, de um lado PDS, ex-ARENA, e, no outro o PMDB, ex-MDB.²²

Como alento para os *Partidos* que não atingiram, nas eleições de 1982, o quorum de votos exigidos pela Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, foi decretada a Lei nº 7.090, de 14 de abril de 1983. Segundo esta nova lei, o cumprimento obrigatório de mínimo 5% de votos, em pelo menos 3% em cada um dos nove Estados, ficava prorrogado para as eleições de 1986. Com isso, os *mandatos* dos parlamentares eleitos pelos *Partidos* que não atingissem o quorum de votos estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 11/78 estariam preservados.

Assim, conforme registrou Maria Helena Moreira Alves, se, por um lado, o regime

“detinha os trunfos, podendo sempre impor alterações na legislação eleitoral ou partidária para atender os seus objetivos de institucionalização permanente, por outro a oposição percebia claramente a necessidade de criar partidos suficientemente enraizados para expressar a vontade de diferentes classes e canalizar as reivindicações de transformação do modelo político e econômico”.²³

Neste sentido, o ano de 1984 foi marcado por momentos conclusivos para a história política contemporânea

²² LAMOUNIER, Bolívar, MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática*. Op. cit., p. 80.

²³ MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Op. cit., p. 273.

do país. Naquele ano seria escolhido o novo Presidente da República, via Colégio Eleitoral. As oposições, respaldadas por grande movimento popular, passam a defender a tese das *Diretas Já* para a Presidência da República. No entanto, apesar de muita pressão política, a proposta de Emenda Constitucional que restabelecia eleições diretas para a Presidência da República não obteve o apoio dos 2/3 dos deputados da Câmara Federal, necessários para a sua aprovação. A solução encontrada pelo PMDB, pelo PDT e pelo PTB foi, então, articular-se com alguns setores dissidentes do PDS, surgindo daí a *Aliança Democrática*. Assim, via Colégio Eleitoral, a *Aliança Democrática* elegeu Tancredo Neves como o novo Presidente da República brasileira.

Nessa nova conjuntura política, a palavra de ordem que se colocou foi justamente a do fortalecimento dos *Partidos Políticos*, através de ampla desregulamentação normativa. Neste sentido, em 20 de setembro de 1984, no seu editorial o jornal *Folha de São Paulo* manifestou-se da seguinte forma:

“No Brasil, a Lei Orgânica dos Partido Políticos representa um entrave autoritário à livre organização de agremiações, impedindo sua autonomia diante do Estado. Com efeito, desde os anos 50, a tradição jurídica brasileira submete as agremiações partidárias à tutela do Estado, erigindo-as em entidades de direito público, numa legislação inibidora e restritiva, cuja essência é prescrever o controle estatal sobre sua estruturação e funcionamento”.²⁴

²⁴ LAMOUNIER, Bolívar, MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática*. Op. cit., p. 95.

Com o propósito, portanto, de estabelecer medidas mais amenas para a criação, organização e funcionamento de *Partidos Políticos*, em 15 de maio de 1985 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25. Na prática, entretanto, o espírito político da Emenda seguia os mesmos princípios das legislações anteriores. Ou seja, para o *Partido Político* obter o direito de estar representado no Congresso Nacional, ele deveria conquistar o apoio, expresso em votos, de 3% do eleitorado que votou para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com a votação mínima de 2% do eleitorado em cada um desses Estados. Caso um *Partido* elegeesse algum representante, mas não cumprisse todos os requisitos mencionados, o *mandato* seria mantido, desde que o eleito optasse, no prazo de sessenta dias, por outra legenda remanescente. A contribuição mais importante trazida pela Emenda nº 25/85, contudo, foi possibilitar a reorganização das agremiações partidárias que até a data de sua promulgação haviam tido os seus registros indeferidos, cancelados ou cassados, desde que, naturalmente, atendessem o regime democrático, o pluralismo partidário e os Direitos Fundamentais do Homem.

Entretanto, apesar da exigência de um percentual mínimo de votos, a Emenda nº 25/85 possibilitou, ainda em 1985, novo realinhamento partidário na Câmara Federal.²⁵ Os

²⁵ Apesar da hegemonia da *Aliança Democrática* (PMDB, *Partido da Frente Liberal* – novo *Partido* formado pelos remanescentes do Partido Democrático Social - PDS), base de sustentação do governo da *Nova República*, alguns novos e pequenos *Partidos* passavam a deter representação na Câmara Federal, mesmo que em número reduzido: PT, cinco deputados; PDT, vinte e quatro deputados; *Partido Comunista Brasileiro* – PCB, um deputado; *Partido Comunista do Brasil* – PCdoB, um deputado; PTB, sete deputados; *Partido Democrata Cristão* – PDC, um deputado e *Partido Liberal* – PL, um deputado. Ver tabela em: MENEGUELLO, Rachel. Partidos e tendências de

reflexos da Emenda nº 25/85, entretanto, ficaram mais perceptíveis a partir das eleições para o Congresso Constituinte, em 1986, ocasião em que foram registradas aproximadamente trinta organizações partidárias. No entanto, após as eleições de 1986, restariam, apenas cinco *Partidos* com *representação* no Senado e treze *partidos* com *representação* na Câmara Federal.²⁶

Em síntese, o Regime Militar primou por garantir uma aparência de Democracia no país. A organização de uma oposição oficial dentro do MDB permitiu o estreito controle de suas atividades, ao mesmo tempo que desarticulou de forma repressiva e preventiva a oposição ao governo que partia ou poderia eventualmente vir a partir da Sociedade de forma organizada ou não. Essa coercitiva desmotivação da organização popular intencionada pelo governo autoritário proporcionou fator adicional de apoio à cristalização da cultura antipartidária no país, assim como a adoção das *cláusulas de barreira* definiu conclusivamente a conduta de controle estatal sobre a existência e o funcionamento dos *Partidos*. Também a *fidelidade partidária*, instituto introduzido no período militar, apresentou-se como mecanismo otimizado de controle sobre a bancada da agremiação apoiadora do Regime, a ARENA.

Engendrado pelo governo militar, o programa de desarticulação política da oposição mediante o casuísmo legal não atingiu seus objetivos. A oposição continuou organizando-se crescentemente. A constante ingerência no

comportamento: o cenário político em 1994. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo : Brasiliense, 1994. p. 155.

²⁶ LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e Utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo : Loyola, 1989. p. 60. LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Democracias e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. Op. cit., p. 52-58.

controle de qualquer organização política não situacionista possibilitou um estímulo cada vez maior da tradicional política de valorização de lideranças individuais. No período militar, tem-se a *candidatura nata* como exemplo dessa estratégia política personalista que acompanha o comportamento político pátrio desde seus primórdios. O controle e a negociação com lideranças políticas, descomprometidas com pautas programáticas, revelam-se imensamente mais fáceis do que com *Partidos*, quanto mais se estes últimos forem constituídos interna e externamente do modo mais democrático possível.

De forma brilhante, Paulo Sérgio Pinheiro observa que na experiência republicana brasileira, o temor da oposição política, teatralizado ou não, fez com que se produzisse verdadeira “legislação de exceção”. Essa compreensão retrata exatamente o ocorrido com a legislação brasileira constitucional ou ordinária sobre os *Partidos Políticos*. O autor vê esse empenho pela “criminalização do dissenso, da oposição, do protesto [...] como a manifestação mais evidente do terror do Estado em períodos constitucionais”.²⁷

Tais considerações revelam a importância da resposta ao questionamento: quem e por que se tem medo de *Partidos Políticos* organicamente alocados na tecitura social? Da resposta a essas indagações pode-se concluir que os *Partidos Políticos* comportam em si o gérmen da democratização de qualquer sistema político.

²⁷ PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Estado e Terror*. In: NOVAES, Adauto (Org.) *Ética*. São Paulo : Companhia das Letras/Secretaria Municipal da Cultura. 1992. p. 199.

Uma vez incorporada a idéia de que o *Partido* não deve ser organizado pelo Estado como forma de instrumentalizar seu próprio Poder, mas sim, ser o resultado da organização da Sociedade, partindo do microcosmo social que é povoado pelas vontades dos indivíduos, poderosa vacina anti-autoritária terá sido inoculada na organização política nacional.

2.2 O PARTIDO POLÍTICO NO PROCESSO CONSTITUINTE DE 1987-1988

Em 27 de novembro de 1985, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, foi convocado o Congresso Constituinte, previsto para instalar-se a partir de 31 de janeiro de 1987. Por ocasião dos debates legislativos sobre a referida Emenda desencadeou-se importante discussão sobre a necessidade ou não da intermediação das organizações partidárias para a escolha dos futuros constituintes. Sob a justificativa de que no país não havia *Partidos Políticos* orgânicos, mas apenas organizações que representavam um certo resquício do Regime Militar, determinadas organizações sociais, lideradas pela Ordem dos Advogados do Brasil e pela Igreja Católica, passaram a defender a tese da *candidatura avulsa*.²⁸

²⁸ A *candidatura avulsa* possibilitaria que o candidato postulasse individualmente o cargo de *representação*, sem apoio de *Partido* ou inclusão em listas partidárias. No Brasil, por exemplo, antes do Código Eleitoral de 1932, não havia a exigência de que o candidato se registrasse por um *Partido*; desta forma, a rigor, todos os candidatos eram avulsos. PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. Op. cit., p. 74. Sobre o debate da adoção da *candidatura avulsa* no processo de escolha dos constituintes ver: FARIA, José Eduardo et

Além de evidenciar a falta de tradição político-partidária no país, esse debate possibilita a abertura de importante espaço para a discussão do papel dos *Partidos* no processo de construção democrática do país por via representativa. Entretanto, lamentavelmente, a simples possibilidade de inclusão da *candidatura avulsa*, por si mesma já demonstrava a absoluta falta de confiança e de perspectiva quanto ao fortalecimento da nova geração de *Partidos* que surgia, pois sem a sua intermediação, por menos representativos que fossem, a quem caberia aglutinar as vontades individuais dos cidadãos? Aos órgãos de classe? À Igreja?

A esse respeito, Kelsen já se pronunciara da seguinte forma: “uma organização profissional nunca estará em condições de substituir completamente o parlamento democrático, mas só poderá existir paralelamente a ele, como órgão puramente consultivo, e não deliberativo”.²⁹ Pode-se deduzir, portanto, que a proposta da *candidatura avulsa* enquadrava-se em mais uma fracassada tentativa de negar ao *Partido Político* a sua própria função, consubstanciada na *representação política*.

Entretanto, no encaminhamento que acabou prevalecendo, os legisladores constituintes de 1987/88 deveriam ser escolhidos obrigatoriamente através da intermediação das organizações partidárias. Assim, como já foi mencionado, o Senado passou a contar com a *representação* de

al. *Partidos Políticos, Legislação Eleitoral, Voto Distrital*. São Paulo : IBEAC, 1987. p. 24.

²⁹ KELSEN, Hans. *A Democracia*. Op. cit., p. 64.

cinco *Partidos* e a Câmara Federal com a *representação* de treze *Partidos*.³⁰

Conforme destacou o *Jornal da Constituinte* de 26 de outubro a 1º de novembro de 1987: “o capítulo que sofreu maior transformação [em todo o processo constituinte foi aquele que tratou] dos partidos políticos.”³¹ Sua aprovação só se concretizou, efetivamente, após a apresentação de um texto alternativo ao da Comissão de Sistematização.³²

A partir da análise dos *Anais da Constituinte*, pode-se constatar que a maior dificuldade encontrada para aprovação do dispositivo constitucional, que passou a tratar dos *Partidos Políticos*, decorreu das dificuldades dos constituintes em compreender qual seria efetivamente a função das organizações partidárias no novo contexto político que buscava consolidar-se como Democracia Representativa Partidária.

Em alguns momentos do Congresso Constituinte esses fatos ficaram evidentes, como por exemplo, no

³⁰ Sobre a nova composição de forças políticas que passaram a se formar a partir das eleições de 1986, ver: LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Democracias Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. Op. cit., p. 52-58.

³¹ *Jornal da Constituinte*. Assembléia Nacional Constituinte, Brasília, n. 22, 26 /10 a 01/11 de 1987, p. 5-6.

³² Os trabalhos do Congresso Constituinte foram divididos da seguinte forma: primeiro foram criadas diversas comissões temáticas, considerados os temas afins; em seguida, cada comissão foi desmembrada em diferentes subcomissões, considerando, da mesma forma, os temas afins. As subcomissões ficavam encarregadas de elaborar propostas de acordo com sua especialidade. Após as propostas serem votadas nas subcomissões, elas seguiam para as comissões temáticas. Nessas comissões cada proposta era novamente discutida e votada. Daí, as propostas seguiam para a Comissão de Sistematização, encarregada de elaborar o anteprojeto de Constituição. Discutido e votado na Comissão de Sistematização, o projeto seguiu para a deliberação final do Plenário da Constituinte.

decorrer da discussão da proposta do constituinte José Richa, que previa a plena liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de *Partidos Políticos*. Nesse episódio o constituinte Prisco Viana defendia que a Constituição deveria estabelecer exigências rigorosas no que diz respeito à criação e ao funcionamento dos *Partidos Políticos* argumentando que o que estava a ser aprovado não dizia simplesmente respeito à “livre criação de partidos”, estaria sendo aprovado “um excesso de liberdade na organização dos partidos” e acrescenta: “se temos entre nós quase nenhuma tradição partidária, se não há entre nós uma consciência partidária, podemos perfeitamente imaginar o que será amanhã a vida dos partidos”.³³

Entretanto, essa posição não era compartilhada por outros constituintes. Pimenta da Veiga, por exemplo, defende a idéia de que quanto maior o número de *Partidos*, maior a possibilidade de uma Democracia ser protegida e aperfeiçoada e que portanto

“não [deveria] haver na legislação e muito menos na Constituição Federal nenhuma restrição à criação de partidos políticos. No País [deveriam] existir tantos partidos quantas forem as linhas de pensamento político, quantos forem os segmentos políticos existentes na sociedade”.³⁴

No depoimento à Subcomissão Temática, Alberto Goldman procurou alertar seus membros de que os

³³ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento “C”)*, Brasília, 27 de janeiro de 1988, p. 1434.

³⁴ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento “C”)*, Brasília, 27 de janeiro de 1988, p. 1435.

Partidos Políticos deveriam ser concebidos como “entidades da Sociedade civil”. Para Goldman, cada *Partido* representaria um grupo de pessoas que, unidas por afinidade de idéias, poderia ou não, eventualmente, participar de processos eleitorais. Neste sentido, Goldman concluiu que “quando se fala em liberdade de organização de partidos, deve-se levar as conseqüências dessa afirmação até o limite. Ou seja, liberdade é liberdade. Não se pode estabelecer como princípio constitucional que existe liberdade [...]” para logo em seguida, prever que “a lei estabelecerá as regras de organização e funcionamento dos partidos políticos”. De acordo, com Goldman, o estabelecimento de normas e regras deveria ficar sob a responsabilidade do próprio *Partido*, pois a filiação a ele se daria “no acordo e no consenso com essas normas e com essas regras”. Como conseqüência, continua Goldman, o cidadão poderia filiar-se ao *Partido* levando em consideração fundamentalmente o conteúdo de seu estatuto e de seu programa político.³⁵

Essa mesma concepção foi defendida pelo constituinte Maurício Campos, ao afirmar que não se poderia “delimitar um número de partidos através de uma lei”. Nem se deveria “criar condicionamentos artificiais para a formação dos partidos, sob pena de introduzir-lhes distorções que terminariam por viciá-los”. O espaço de ação das minorias partidárias teria de ser garantido, “sob pena de se cair num bipartidarismo forçado, ou, pior ainda, num monopartidarismo de fato”. Citando Osni

³⁵ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento)*. Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Ata da 10^o Reunião Ordinária. Brasília, julho de 1987, p. 27. O depoimento de Alberto Goldman fez parte de um conjunto de entrevistas realizadas pela Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, a qual procurou ouvir previamente a opinião de intelectuais e políticos, sobre cada um dos temas de seu interesse.

Duarte Pereira, o expositor Maurício Campos conclui que “se pretendemos atingir a democracia plena, devemos deixar ao povo, exclusivamente, o poder de exercer o voto, e o de acolher, ou de repudiar, partidos e candidatos [...]”, pois, em última instância, “a vigência da democracia no País se inicia pela sua prática na vida partidária. Os partidos hão de ser miniaturas do Estado democrático”.³⁶

Já o constituinte Paulo Delgado, preocupado em fortalecer os *Partidos*, destacou que o país deveria prezar por organizações que não fossem “exclusivamente partidos de períodos eleitorais, mas partidos permanentes, partidos quotidianos, partidos de militância freqüente, de militância, inclusive, próxima dos movimentos sociais, dos movimentos populares e da pulsação da Sociedade”, a fim de que pudessem convencer os cidadãos da importância de se manifestarem politicamente antes e durante os períodos eleitorais.³⁷

Na qualidade de expositor-convidado na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições, para David Fleischer *Partido Político*, na nova ordem constitucional, deveria estar completamente desatrelado do Estado. De acordo com Fleischer, citando como exemplo os sindicatos que gradativamente estão buscando estabelecer um campo próprio de ação, os *Partidos* deveriam, igualmente, desvincular-se desse modelo cartorial de Estado, que o Brasil

³⁶ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento)*. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Ata da 7ª Reunião Ordinária. Brasília, julho de 1987, p. 18-20. Na época, constituinte Maurício Campos era o Presidente do *Partido da Frente Liberal*.

³⁷ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento)*. Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Ata da 10ª Reunião Ordinária. Brasília, julho de 1987, p. 44.

herdou dos portugueses.³⁸ Ou seja, o *Partido* deveria funcionar fundamentalmente como gestor de vontades políticas dos grupos sociais e não como mera correia de transmissão da vontade governamental junto à Sociedade.

Porém, na contramão das propostas que buscavam o fortalecimento das organizações representativas, quando se discutia o dispositivo que trataria do “funcionamento parlamentar” dos *Partidos*, o constituinte Prisco Viana manifestou-se da seguinte forma: “funcionamento parlamentar! Os partidos não funcionam aqui dentro; aqui, funcionam Deputados e Senadores sob as normas regimentais da Câmara”.³⁹

Através desse pronunciamento pode-se deduzir que, para aquele parlamentar, as organizações partidárias só tinham uma função: eleger os seus candidatos. Após eleitos, os Deputados ou Senadores não estariam mais comprometidos com os *Partidos*, mas com suas próprias consciências, devendo submeter-se única e exclusivamente às normas regimentais da Casa legislativa a que estivessem vinculados. Um retrocesso de pelo menos duzentos anos no pensamento político-representativo. Como visto no primeiro capítulo, nos primórdios das experiências representativas do ocidente, a *representação política* se dava sob a égide do entendimento liberal clássico em que o órgão representativo perdia o vínculo com seus eleitores no momento de sua eleição. O representante representava apenas a sua própria vontade.

³⁸ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento)*. Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Ata da 10^o Reunião Ordinária. Brasília, julho de 1987, p. 37.

³⁹ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento “C”)*, Brasília, 27 de janeiro de 1988, p.1436.

Vale ressaltar que o anteriormente mencionado entendimento de fortalecer líderes em detrimento das instituições políticas apresenta-se como traço marcante em toda história jurídico-política do Brasil. Naturalmente que em algum momento, no processo constituinte de 1987/88, esse antagonismo líder/*Partido* deveria vir à baila. Felizmente, não com tanta ênfase como no passado.

Vencidas as discussões políticas e doutrinárias na Subcomissão, na Comissão Temática e na Comissão de Sistematização, em julho de 1988 o *Jornal da Constituinte* anuncia com destaque: “criar partido político será fácil, livre e sem burocracia”. Na seqüência, na mesma matéria, ressalta-se com ênfase que

“o Brasil voltará a viver, a partir da promulgação da futura Constituição, num regime de plena liberdade partidária, como há muito não se vivia. Sem a camisa de força do bipartidarismo ou a irresponsabilidade que permite a excessiva pulverização das forças políticas [...], o texto da nova Carta facilitará a criação, funcionamento, fusão e até a extinção dos partidos, remetendo à lei a regulamentação e o detalhamento dos procedimentos, que serão poucos.”⁴⁰

Essa foi, portanto, a expectativa que se vislumbrou imediatamente após a aprovação na Comissão de Sistematização do dispositivo que passaria a tratar da criação,

⁴⁰ *Jornal da Constituinte*. Órgão Oficial de divulgação da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília, julho de 1988. p. 8-9.

organização e funcionamento dos *Partidos Políticos*. Pela postura de alguns constituintes constata-se certa preocupação no sentido de se trilhar os primeiros passos para a valorização das organizações partidárias como um veículo para a conquista da Democracia. Os temas apontados por esses parlamentares remetem diretamente aos requisitos necessários para se começar a delinear a construção de um *Estado de Partidos*. Isto é, um Estado que tenha como pressuposto a liberdade partidária e, conseqüentemente, a participação efetiva dos *Partidos* na construção da vontade estatal. Assim, apesar do avanço da Democracia Representativa no Brasil, ela ainda não pode ser tida como consolidada, sobretudo se à margem se encontram os *Partidos Políticos*.

Ainda sob o ponto de vistas dos elementos fundantes do modelo do *Estado de Partidos*, é importante realçar o fato de que foi durante o período do Regime Militar que os *Partidos Políticos* brasileiros foram constitucionalizados. Existe um aparente paradoxo nessa situação de reconhecimento constitucional dos *Partidos* pela via autoritária, mas, na verdade esse quadro guarda relação de continuidade com a tendência até então histórica do comportamento político brasileiro: o controle do Estado sobre os *Partidos*. O governo militar promoveu a constitucionalização das organizações partidárias para, de fato, consolidar seu controle sobre elas. A relação, portanto, entre a estrutura do Estado militar e os *Partidos*, encontrava-se comprometida pelo intervencionismo.

Há que se destacar uma realidade: a de que sob o aspecto formal e material, a legislação brasileira invariavelmente tem concebido os *Partidos Políticos* como cartórios eleitorais, já que sua função básica tem sempre recaído sobre o patrocínio de legendas como forma de cumprimento do requisito obrigatório da filiação partidária que garanta a elegibilidade de candidaturas aos pleitos eleitorais. Esta característica marcante na história político-jurídica do país, sem dúvida alguma, em muito contribuiu e ainda contribui para a fragilização e o descrédito das organizações partidárias brasileiras.

Assim, apesar das expectativas despertadas em relação à plena liberdade e funcionamento partidários, nos trabalhos constituintes que precederam a promulgação da Carta de 1988, na prática os dispositivos constitucionais sofreram grave restrição em relação àquelas promessas, por parte da legislação ordinária, como poderá ser avaliado no próximo capítulo em que o artigo 17 da Constituição da República Federativa do Brasil que estabelece garantias e obrigações para os *Partidos Políticos*, a *Lei dos Partidos Políticos* (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), que regulamenta aquele dispositivo constitucional e o entendimento dos Tribunais sobre os *Partidos Políticos* na produção judicial do Direito serão analisados.

CAPÍTULO 3

O *PARTIDO POLÍTICO* NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

3.1 A *REPRESENTAÇÃO POLÍTICA* NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

O *caput* do art. 1º da Constituição de 1988 enuncia que a República Federativa do Brasil configura-se em Estado Democrático de Direito¹ fundamentado nos princípios da *Soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais*

¹ Kelsen considera a expressão *Estado de Direito* um “pleonasma”, porque todo Estado é necessariamente “reconhecido como uma ordem jurídica”, porém, defende a sua utilização “para designar um tipo especial de Estado, a saber, aquele que satisfaz aos requisitos da democracia e da segurança jurídica”; Assim, a expressão *Estado Democrático de Direito* é utilizada para reafirmar tais compromissos democráticos do Estado. Cf. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 2. ed. São Paulo : Martins Fontes, 1987. p. 328.

do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político. Em seu parágrafo único acrescenta que o exercício do Poder que do Povo é emanado de forma absoluta pode ocorrer diretamente ou por seus representantes eleitos.

Dessa forma, a Carta constitucional de 1988 consigna o instituto da *representação política* como recurso no processo de formação da vontade política do Povo. Desse ponto de vista, pelo menos dois dos requisitos necessários à fundamentação do Estado Democrático de Direito brasileiro guardam relação direta com a noção político-representativa constitucional: a *Soberania* e o *pluralismo político*.

A idéia de um Estado Democrático de Direito fundamentado na *Soberania* remete diretamente à concepção de *Soberania nacional*, princípio constitucional basilar da experiência democrática contemporânea. Comporta, além disso, duas dimensões: uma interna ao Estado, em relação ao próprio fundamento do exercício do Poder soberano; e uma externa, pertinente à independência do Estado frente aos demais Estados da comunidade internacional.

Dalmo Dallari ensina que o princípio da *Soberania nacional* está diretamente vinculado a um Poder soberano exercido "sobre os indivíduos, que são a unidade elementar do Estado, não importando que atuem isoladamente ou em conjunto". Assim, a partir do momento em que o Poder soberano se afirma, "significa que, dentro dos limites territoriais do Estado, tal poder é superior a todos os demais, tanto dos indivíduos quanto dos grupos sociais existentes no âmbito do Estado". Por outro lado, com relação aos outros Estados

estrangeiros, “a afirmação de soberania tem a significação de independência, admitindo que haja outros poderes iguais, nenhum, porém, que lhe seja superior”.² Assim, ao mesmo tempo que a *representação política* é um modo de exercício da *Soberania*, tem também com ela um compromisso fundamental de respeito e de defesa.

Já a idéia de *pluralismo político* encerra uma clara dimensão interna, relaciona-se à forma democrática de auto-organização política adotada pelo Estado. Em seu art. 1º, a Constituição assegura para o Brasil um Estado de Direito de caráter marcadamente democrático, constituindo-se em um Estado Representativo de caráter pluralista. O princípio democrático subjacente ao requisito político do pluralismo permite afirmar que a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma Democracia Representativa Partidária foi formalmente instaurada no país.

Norberto Bobbio ensina que há *pluralismo político* “quando existem vários partidos ou vários movimentos políticos que disputam entre si, através do voto ou de outros meios, o poder na sociedade e no estado”.³

Para Celso Ribeiro, o *pluralismo político* é a “institucionalização do dissenso”, já que a unanimidade em uma Democracia pluralista seria mesmo quase impossível. Isso significa que a variedade de interesses possa ser livremente representada, “desde que, é óbvio, adotados meios legais e democráticos”. Além do caráter pluripartidário, o *pluralismo*

² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 18. ed. São Paulo : Saraiva, 1994. p. 71.

político pressupõe também multiplicidade de “igrejas, escolas, empresas, sindicatos, organizações culturais, enfim, de organizações e idéias que têm visão e interesses distintos daqueles adotados pelo Estado”.⁴

Com a adoção do *sistema proporcional* (art. 45) garante-se constitucionalmente, sobretudo no Legislativo, a fidelidade da *representação* àquela pluralidade de idéias existentes no interior da Sociedade brasileira. Além disso, equacionam-se numericamente os votos dos eleitores com a *representação* parlamentar, já que uma das características do *sistema proporcional*, como se verá adiante, é procurar assegurar o maior grau de correspondência possível entre os votos recebidos por um *Partido* e o número de cadeiras que ocupará em uma legislatura.

Nessa mesma direção, o *caput* do art. 14 determina o exercício da *Soberania popular* pelo sufrágio universal, com o voto direto e secreto e de igual valor para todas os cidadãos. Assim sendo, pelo voto igualitário os cidadãos serão representados junto ao Legislativo e ao Executivo.

A Carta brasileira de 1988 estabelece a obrigatoriedade da *filiação partidária* para a candidatura aos pleitos eleitorais (art. 14, § 3º, V). A partir dessa exigência, cabe aos *Partidos Políticos* o papel de engrenagem essencial no mecanismo interno do instituto da *representação política* no Brasil.

³ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia da Democracia*. Op. cit., p. 59.

⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo : Saraiva, 1989. p. 159 e 204.

Considerando esse quadro, e na continuidade das análises anteriores, uma investigação rigorosa da atual situação constitucional brasileira dos *Partidos Políticos* deve ser levada a efeito.

3.2 O PARTIDO POLÍTICO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988, o Capítulo que passou a tratar dos *Partidos Políticos* foi subsumido em apenas um artigo ainda que abrangente. Dispõe sobre a criação dos *Partidos*, ao mesmo tempo que lhe impõe a observância de determinados princípios constitucionais e alguns procedimentos obrigatórios, além de duas vedações expressas. O art. 17 recebeu, então, a seguinte redação:

“É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes princípios:

- I – caráter nacional;
- II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro ou de subordinação a estes;
- III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;
- IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei;

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária.⁵

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

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

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.⁶

O *caput* do art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura o direito da livre criação, fusão, incorporação e extinção de *Partidos Políticos*. A *liberdade de criação e de autodeterminação do Partido* - no tocante a eventuais fusões, incorporações e à sua própria extinção -, somada às garantias constitucionais de organização e funcionamento partidários (art. 17, § 1º, consagraram um dos

⁵ O § 1º do art. 17 foi votado por 417 (quatrocentos e dezessete) constituintes, sendo que 134 (cento e trinta e quatro) votaram *sim* e 272 (duzentos e sete e dois) votaram *não*, mais 11 (onze) abstenções. Com tal votação foi rejeitada a emenda do constituinte Mário Maia, que incluía no texto do parágrafo primeiro a prévia partidária para a escolha de candidatos.

⁶ O *caput* do art. 17, os incisos I, II, III, IV e os parágrafos 2º, 3º e 4º foram aprovados por 360 (trezentos e sessenta) votos favoráveis, contra 59 (cinquenta e nove votos) e 4 (quatro) abstenções. Toda a redação do art. 17 (incisos e capítulos) aprovada na Carta constitucional de 1988 foi proposta pelo grupo político denominado de *Centrão*: bloco parlamentar, formado no decorrer da Constituinte de 1987/88, com o propósito de fazer frente ao bloco de esquerda que se constituía basicamente por parlamentares do PFL, PTB e PDS. Com maioria significativa de Deputados e Senadores, o *Centrão* passou a comandar as votações mais importantes na Constituinte. Outras informações ver: FARHAT, Saíd. *Dicionário Parlamentar e Político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo : Melhoramentos, 1996. p. 116.

textos mais liberalizantes de toda a história da política partidária brasileira.

A liberdade de criação de *Partidos*, porém, não é absoluta, ficou limitada ao resguardo de quatro princípios constitucionais: a) *Soberania nacional*; b) *regime democrático*; c) *pluripartidarismo*; e d) *Direitos Fundamentais da Pessoa Humana* (*caput* do art. 17).

Além dessas limitações, os *Partidos Políticos*, por exigência constitucional devem também observar o *caráter nacional* (art. 17, I); prestar contas junto à Justiça Eleitoral (art. 17, III); e ter o *funcionamento parlamentar* adequado à legislação infraconstitucional pertinente (art. 17, IV). A Constituição impõe ainda duas vedações: *proíbe utilizar organização paramilitar* (art. 17, § 4º) e *receber recursos e subordinação a organismos estrangeiros* (art. 17, II).

Por outro lado, os *Partidos* passam a usufruir das seguintes garantias constitucionais: a) *autonomia* para definir a sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de *fidelidade e disciplina partidária* (art. 17, § 1º); b) *personalidade jurídica de acordo com a lei civil* (art. 17, § 2º); e c) *direito ao recebimento dos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei* (art. 17, § 3º), cujas consequências jurídicas e políticas serão objeto do próximo capítulo.

3.3 A CRIAÇÃO DE *PARTIDOS POLÍTICOS*: princípios constitucionais balizadores

Na primeira parte do *caput* de seu art. 17, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece liberdades partidárias tais como a *liberdade de criação*, a *liberdade de transformação* e a *liberdade de extinção*. Dessa forma, em hipótese alguma a vida do *Partido* poderá sofrer interferência externa do Estado, com o objetivo de controlá-los ou, até mesmo, de extingui-los.

Entretanto, em função da preservação do regime democrático, a própria Constituição impõe aos *Partidos* o chamado *controle ideológico*⁷: a obediência de alguns princípios constitucionais básicos, abordados a seguir.

3.3.1 *Soberania nacional*

O instituto da *Soberania* aparece na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito (art. 1º, I). No *caput* do art. 17, entretanto, o respeito à *Soberania nacional* assume as proporções de um preceito balizador do processo de criação das organizações partidárias. Entende-se, assim, que a *liberdade de criação* e

organização dos Partidos Políticos será incompatível “com programas ou atividades que sob – qualquer forma – ponham em risco ou enfraqueçam a plenitude do exercício da Soberania nacional”.⁸ Diante disso, os estatutos partidários ficam impedidos de adotar princípios programáticos que proponham a submissão da República Federativa do Brasil a qualquer Estado ou organismo internacional.

Jorge Miranda esclarece o conceito de *Soberania*: um Estado se caracteriza como soberano na medida em que pode usufruir a plenamente seus direitos, em que pode participar direta e livremente na comunidade internacional, sem se sujeitar a qualquer outro Estado e, nessa qualidade, estabelece livremente sua própria ordem jurídica, bem como sua organização dos Poderes. Por isso, conclui Miranda, o conceito de *Soberania* vai muito além de

“um dado jurídico fixo, uma vitória permanente a garantir: trata-se de defender e alargar a esfera de autodeterminação nacional, a capacidade de decisão autônoma quanto aos destinos da coletividade nacional, a independência em sentido material, a capacidade do Estado de gerir autonomamente os seu destinos.”⁹

⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Op. cit., p. 387.

⁸CENEVIVA, Walter. Os Partidos Políticos às Vésperas da Revisão Constitucional. *Informativo Eleitoral*, Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, v. 1, 1994, p. 20-21.

⁹ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: estrutura constitucional do Estado*. 4. ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1998. p. 186-187.

Cabe, portanto, aos *Partidos Políticos* brasileiros resguardar, em seus atos constitutivos, como também na execução de suas atividades políticas e parlamentares, o compromisso com a defesa da *Soberania nacional* como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

3.3.2 *Regime democrático*

Ainda de acordo com o *caput* do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o regime político brasileiro funda-se no princípio democrático, constituindo-se em Estado Democrático de Direito.

Para Canotilho e Moreira, o Estado Democrático de Direito deve ser concebido como “Estado antropologicamente amigo”¹⁰. No texto constitucional pátrio, equivale a dizer: um Estado respeitador da *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III, da CF) e empenhado em defender e garantir a *cidadania* (art. 1º, II, da CF), a *vida*, a *liberdade*, a *igualdade*, a *segurança* (art. 5º, *caput*, da CF) e, fundamentalmente, preocupado em *construir uma sociedade livre, justa, solidária e sem qualquer tipo de preconceito* (art. 3º, II e IV, da CF).

Para Canotilho e Moreira, da organização política levada a efeito pelo princípio democrático resulta ainda “que todos os seus órgãos exibam uma legitimação democrática,

¹⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Op. cit., p. 83.

seja diretamente, através da eleição dos seus titulares, seja indiretamente, através da sua responsabilidade perante os órgãos eleitos".¹¹

Cumpre, pois, aos *Partidos Políticos*, além do comprometimento com a preservação do *regime democrático* do sistema político, a responsabilidade de fazer com que, no interior de suas organizações, estruturas e, fundamentalmente, no seu funcionamento, os princípios democráticos sejam devidamente respeitados. Portanto, o grande compromisso que se coloca para os *Partidos Políticos* brasileiros é o respeito ao *regime democrático*, tanto externa como internamente.

Em síntese, ao adotar o *regime de governo democrático* (art. 1º), fundamentado no princípio da *Soberania popular* (art. 14), o Estado de Direito Democrático brasileiro passou a ser concebido como aquele regime em que *todo poder emana do povo*, que o exerce de forma direta, através de *plebiscitos*, *referendos* ou *iniciativas populares* (art. 14, I, II e III), ou de forma indireta, através dos seus representantes eleitos com a intermediação dos *Partidos Políticos* (art. 14, § 3º, V).

¹¹ CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Op. cit., p. 197.

3.3.3 *Pluripartidarismo*

Atualmente concebe-se como pluripartidário todo sistema político caracterizado “pela existência de vários partidos igualmente dotados da possibilidade de predominar sobre os demais”.¹²

No contexto constitucional brasileiro, o princípio do *pluripartidarismo*, previsto no *caput* do art. 17 da Constituição de 1988, guarda relação direta com outro dispositivo principiológico constitucionalmente consagrado, qual seja o *pluralismo político* (art. 1º, V), definido como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Como o princípio do *pluralismo político* se caracteriza pela oposição a qualquer artefato monopolista, seja social, político, cultural, educacional, econômico ou de comunicação, pode-se concluir que o *pluripartidarismo* se fundamenta no compromisso de institucionalizar um sistema político “com múltiplos partidos, como imagem global do conjunto, não de aspecto que reflita [tão-somente] a individualidade do partido”.¹³

Fávila Ribeiro, sintetiza o processo de interação entre o *pluralismo político* e o sistema pluripartidário:

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Op. cit., p. 140.

¹³ RIBEIRO, Fávila. *A Lei dos Partidos Políticos. Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*, Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, op. cit., p. 19.

“o pluralismo político encontra no sistema pluripartidarista um de seus eficientes instrumentos nos múltiplos papéis que empreende, de exclusivo cunho político, transpondo das vertentes da Sociedade sortimentos de idéias, sentimentos, impressões e interesses extraídos das *fermentações coletivas como fragmentos de pensamento* que são maturados em conversações, debates, informações ou discussões, e depois começam a produzir reações de acolhimento ou rejeição, modificando-se, adquirindo novos ingredientes, em continuadas interações pessoais”.¹⁴

Segundo Sérgio Sérvulo da Cunha, nas quatro passagens em que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 menciona o termo *pluralista – pluralismo social* (preâmbulo), *pluralismo político* (art. 1º), *pluralismo partidário* (art. 17) e *pluralismo de idéias e concepções pedagógicas* (art. 206, III) – existe indubitavelmente um forte significado prescritivo. A partir do momento em que se declara

“que uma Sociedade deve ser pluralista não significa fixar-se em uma determinação numérica, acima de alguns e abaixo de muitos, dentro da qual se permite a convivência dos diferentes. Significa, ao contrário, o dever de criar e manter esse espaço de convivência; restringi-lo, direta ou indiretamente,

¹⁴ RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1998. p. 90.

corresponde a ferir o princípio pluralista”.¹⁵

A idéia do *pluralismo político* passou a merecer grande destaque a partir de 1861, com a publicação da obra *Considerações sobre o Governo Representativo* de John Stuart Mill, quando foi apresentada a tese do direito de *representação das minorias* no Parlamento, através do *sistema proporcional*. Para Mill, o *governo representativo* define-se como aquele “em que o povo inteiro, ou certa porção muito numerosa dele, exerce, por meio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder controlador extremo, que em qualquer constituição tem de residir em alguma parte”. Por outro lado, em

“qualquer democracia realmente igual, toda ou qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes”.¹⁶

A proporcionalidade na *representação* já havia sido defendida por Mirabeau em 1789, no decorrer da Assembléia Constituinte de Provença. Naquela ocasião ele destacava que “a função do Parlamento era refletir o mais fielmente possível as feições de eleitorado, tal como um mapa

¹⁵ CUNHA, Sérgio Sérvulo da. A Lei dos Partidos Políticos. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, SILVA VELLOSO, Carlos Mário da. *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte : Del Rey, 1996. p. 147-149.

¹⁶ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Op. cit., p. 60-61 e 88-89. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Op. cit., p. 442.

reproduz em miniatura os diferentes traços geográficos de um território".¹⁷

Porém, a obra que teria influência decisiva sobre o pensamento de Stuart Mill foi o *Tratado sobre Eleição de Representantes: Parlamentar e Municipal*, de Thomas Hare. Nesta obra, publicada em 1859, seria apresentada pela primeira vez uma teoria sistematizada sobre a *representação proporcional*. A tese defendida por Hare era que os sistemas eleitorais deveriam fundamentalmente garantir a defesa da *representação* das opiniões individuais, e não apenas a vontade das comunidades ou dos *Partidos Políticos*. Segundo Hare, "os eleitores deveriam ter a mais ampla possibilidade de escolha não só de partidos, mas sobretudo de seus representantes individuais".¹⁸ Em síntese, apesar de Hare buscar "liberar o eleitor do jugo dos partidos e de se altear a seus próprios olhos", constata-se que a idéia fundamental defendida seria garantir a *representação* efetiva dos eleitores, mas sem a intermediação de qualquer organização

¹⁷ Cf. NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais: uma introdução*. Op. cit., p. 31.

¹⁸ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais: uma introdução*. Op. cit., p. 31-32. O sistema eleitoral defendido por Hare, denominado algum tempo depois de *escrutínio de lista com voto transferível* ou *voto único transferível*, foi explicado por Assis Brasil da seguinte forma: "O país deve formar um círculo único; cada eleitor vota em tantos nomes quantos os lugares a preencher; para que um candidato se considere eleito é preciso que obtenha o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de lugares a prover; em cada lista, porém, só se conta um nome, e é o do primeiro inscrito; se esse não alcança o quociente, ou se o excede, os votos que obtiver, ou que lhe sobrarem, passam ao segundo, e assim por diante, até esgotar as listas, findo o que devem estar designados todos os representantes, e, se não estiverem, os votos perdidos se darão aos mais votados. Como se vê, os votos dados ao primeiro nome da lista se transferem aos imediatos, quando esse primeiro não alcançou o quociente, ou passou dele; daí a denominação de voto transferível". Cf. PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. São Paulo : Giordano, 1995. p. 195. Ver também em ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *A Democracia Representativa na República (Antologia)*. Brasília : Câmara dos Deputados, 1983.

política. O eleitor teria a liberdade para escolher o seu representante. Por outro lado, pelo processo de transferência, seu voto seria sempre aproveitado. Assim, mesmo que Hare não tenha tido diretamente o propósito de criar um sistema que buscasse garantir a *representação das minorias*, indiretamente foi o que ocorreu, pois, se Hare buscava construir um sistema eleitoral efetivamente representativo, naturalmente que um dos aspectos principais que deveria considerar era o do direito de *representação das minorias*. E, isto, mesmo que de forma indireta, acaba destacando-se no sistema proposto por Hare.

O pensamento de Kelsen segue essa mesma linha de raciocínio. Todavia, sua perspectiva está muito mais voltada para o fortalecimento dos *Partidos Políticos*, não dos interesses eminentemente individuais. Para Kelsen, “o sistema da proporcionalidade pressupõe, mais do que qualquer outro sistema, a organização dos indivíduos em partidos políticos.” Essa forma de organização teria sido fundamental para a transformação das organizações partidárias em “órgãos constitucionais de formação da vontade do Estado”. Assim sendo, a proporcionalidade da *representação política*, materializada no sistema pluripartidário, acabou produzindo valiosos resultados, identificados por Kelsen como “a essência do Estado democrático de partidos”. Com o *pluripartidarismo*, a vontade do Estado deixou, portanto, de coincidir com a vontade de um único grupo, e passou a garantir que os diferentes grupos políticos pudessem expressar-se e concorrer entre si, para alcançar mutuamente um compromisso final.¹⁹ Assim, “a virtude da representação proporcional estaria em

¹⁹ KELSEN, Hans. *A Democracia*. Op. cit., p. 74.

sua capacidade de espelhar aritmeticamente no Parlamento as preferências da Sociedade".²⁰

Ao analisar a relação do *princípio democrático* com o *sistema partidário* na Constituição Portuguesa, Canotilho concluiu que "o *pluralismo partidário* é um elemento *constitutivo* do princípio democrático e da própria ordem constitucional". Assim, na medida em que a Constituição consagra em seu texto o "sistema proporcional como elemento caracterizador da ordem constitucional", pode-se deduzir que, de uma forma ou de outra, ela está "apontando para a inadmissibilidade da marginalização de quaisquer forças partidárias".²¹

Dessa forma, a partir do momento em que Constituição de um Estado reconhece o princípio do *pluralismo partidário*, ela obrigatoriamente deve reconhecê-lo sem qualquer artifício redutor, sem impor, por exemplo, as *cláusulas de barreira* ou de *exclusão*. Tais exigências, sem dúvida alguma, possibilitam razoável limitação ao direito de *representação de minorias* no Legislativo, ferindo conseqüentemente o princípio pluripartidarista constitucional e por conseqüência o próprio *pluralismo político*.

²⁰ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais: uma introdução*. Op. cit., p. 31. Sobre o sistema eleitoral proporcional ver também: TAVARES, José Antonio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições, estratégias*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará, 1994. p. 123-196.

3.3.4 *Direitos Fundamentais da Pessoa Humana*

A expressão *Direitos Fundamentais do Homem* está intimamente vinculada às “situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana”.²²

Para José Afonso da Silva, os *Direitos Fundamentais da Pessoa Humana* são, acima de tudo,

“direitos constitucionais na medida em que se inserem no texto de uma constituição ou mesmo constem de simples declaração solenemente estabelecida pelo poder constituinte. São direitos que nascem e se fundamentam, portanto, no princípio da Soberania popular”.²³

Os *Direitos Fundamentais da Pessoa Humana* caracterizam-se por sua: a) *historicidade* - são direitos que nascem, modificam-se e desaparecem, como qualquer outro direito; b) *inalienabilidade* - são direitos intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis, caso a ordem constitucional os confira a todos os cidadãos; c) *imprescritibilidade* - não possuem requisitos que importem sua prescrição, nunca deixam de ser

²¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra : Almedina, p. 305.

²² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Op. cit., p. 178.

²³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Op. cit., p. 178.

exigíveis; e d) *irrenunciabilidade* - alguns podem até não ser exercidos; entretanto, não se lhes pode renunciar.²⁴

De acordo as suas “sucessivas sedimentações históricas ao longo do tempo”²⁵, os *Direitos Fundamentais da Pessoa Humana* podem ser classificados em: a) *direitos e garantias individuais* (art. 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988); b) *direitos sociais* (art. 6º e 193 e ss. da C.F); c) *direitos à nacionalidade* (art. 12 da CF); e d) *direitos políticos* (art. 14 a 17, da C.F).

O resguardo aos *Direitos Fundamentais da Pessoa Humana*, previsto no *caput* do art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, obriga os *Partidos Políticos* a adotarem duas posições: em primeiro lugar, excluir de seus princípios programáticos orientações que não os acolham, o que caracterizaria um afronto ao princípio do *Estado de Direito Democrático*. Por outro lado, em razão do aperfeiçoamento do regime democrático, é lícito que cada *Partido* tenha “uma visão própria de certos direitos fundamentais” e que passe a lutar por defendê-la e melhorá-la. E, em segundo lugar, o compromisso dos *Partidos Políticos* com o resguardo dos *Direitos Fundamentais* obriga-os a vinculá-los e efetivá-los em suas próprias estruturas.²⁶

²⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Op. cit., 174-180.

²⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Op. cit., 93.

²⁶ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. Op. cit., p. 606-607.

3.4 REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA CRIAÇÃO DE *PARTIDOS POLÍTICOS*

Além de resguardarem os já mencionados princípios constitucionais, os *Partidos* devem cumprir determinados requisitos formais, tais como o *caráter nacional*, a *prestação de contas à Justiça Eleitoral* e o *funcionamento parlamentar de acordo com a lei*.

3.4.1 *Caráter nacional*

Pelo novo texto constitucional, os *Partidos* devem possuir *caráter nacional* (art. 17, I), não ficando, porém, esclarecida a forma pela qual seria aplicado esse princípio na prática. Importa ressaltar que o legislador constituinte não remeteu a regulamentação desse dispositivo para a legislação ordinária. Na verdade, com a imposição do princípio do *caráter nacional* buscou-se, fundamentalmente, impedir a formação de *Partidos* com simples programas regionais ou locais, como eram, por exemplo, as organizações políticas da primeira República brasileira. Com efeito, aqueles *Partidos* republicanos regionais identificavam-se mais com *facções* do que propriamente com o espírito de verdadeiros *Partidos Políticos*.

Para Fávila Ribeiro, o *caráter nacional* dos *Partidos* está intimamente relacionado com a

“idéia de globalização em seus propósitos e na envergadura de sua capacidade de arregimentação, com polarizações em amplitude nacional nos temas de debates e de suas arregimentações políticas, não se confinando a delimitações estaduais ou regionalistas, o que serviria para inflamar descabidas dissensões ou acender focos separatistas”.²⁷

Ou seja, para Fávila Ribeiro, o *caráter nacional*, estabelecido no art. 17, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, buscou, acima de tudo, reforçar e dar continuidade aos “laços de unidade nacional, como válvulas descompressoras dos conflitos políticos através do livre diálogo”.²⁸

Reafirmando o entendimento de Fávila Ribeiro, Sérgio Sérulo da Cunha destaca que o significado do termo “*caráter* não é o mesmo que *âmbito*. Este é designação espacial, geográfica [...]”, enquanto que “*caráter* não é afecção física, mas psicológica ou espiritual: no caso ideológica ou política”. Para ele, o sentido da palavra *caráter* concerne ao que os portugueses chamam de *índole nacional*, ou seja, a “identificação estatutária, programática, com os atributos de nacionalidade”.²⁹

²⁷ RIBEIRO, Fávila. A Lei dos Partidos Políticos. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*, Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. 36, v. 11, out./nov./dez. de 1996. p. 20.

²⁸ RIBEIRO, Fávila. A Lei dos Partidos Políticos. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*, n. 36, v. 11. Op. cit., p. 20-21. RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. Op. cit., p. 97.

²⁹ CUNHA, Sérgio Sérulo da. Reforma Eleitoral-Partidária. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Brasília, n. 125, p. 07, jan./mar. 1995. A expressão *âmbito nacional* foi utilizada principalmente no art. 152, IV, da legislação constitucional de 1967, 1969 e pelas Emendas Constitucionais nº 11/1978 e 25/1985. Igualmente, pela Lei nº 5.682/71, *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, a qual só permitia a organização de *Partido Político* que contasse inicialmente com 5% do eleitorado que houvesse votado na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos por sete ou mais Estados, com o mínimo

Fato que chama atenção pode ser encontrado na redação do art. 46, § 4º da Lei nº 9.096/95, quando prescreve que “o Tribunal Superior, independentemente do *âmbito* nacional ou estadual da transmissão, *havendo* coincidência de data, dará prioridade ao partido que apresentou o requerimento em primeiro lugar” (Grifo nosso). Neste caso, pode-se verificar que o legislador ordinário utilizou de forma correta o vocábulo *âmbito*, já que se trata do campo de ação, e, não da forma de ser da transmissão do *Partido*, não se trata, portanto, de *caráter*.

Para Paulo Bonavides, “a caminhada para o partido nacional deveria já ter passado pelo partido regional, que a lei e a Constituição sempre teimaram em ignorar”. O *Partido* regional está, segundo o autor, muito mais próximo da “vocação de um país de dimensão e diversidade continentais” como o Brasil: “regionalizar os partidos equivaleria, num certo sentido, a federalizá-los, o que nunca se fez”. Com muita convicção e clareza, Bonavides conclui o seu pensamento afirmando categoricamente que, quanto ao *caráter nacional* do *Partido*, a Sociologia Política já descreveu o

“epitáfio desse artefato da utopia constitucional, que ostenta aqui uma realidade nominal, como criação jurídica e artificial do formalismo constituinte, empenhado na vã tarefa de alterar, por siglas, programas e mensagens

de 7% em cada um deles. O *Dicionário Aurélio* apresenta uma distinção marcante entre os significados dos vocábulos *caráter* e *âmbito*. A palavra *caráter* estaria associada ao “conjunto de traços particulares, o modo de ser de um grupo”, enquanto o termo *âmbito* seria mais apropriado para designar “campo de ação, zona de atividade”. *Novo Dicionário Aurélio*. 2. ed. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1986. p.102 e 349. Verbetes: âmbito e caráter.

discursivas, o substrato poderoso dos núcleos oligárquicos do poder, os quais se mostram todavia vitoriosamente rebeldes a todas as diligências de melhorar os níveis de consciência política e cívica da Sociedade brasileira”.³⁰

Desta forma, o sentido do *caráter nacional* do *Partido* vincula-se à exigência de um programa político-partidário que contenha propostas voltadas para o conjunto do território brasileiro e não tanto à obrigatoriedade de se construir uma estrutura partidária que contenha ramificações organizacionais em algumas unidades da Federação. Em síntese, o espírito do *caráter nacional* impõe que os *Partidos* tenham compromissos voltados, acima de tudo, para a construção de projetos políticos que envolvam o conjunto do país, e não de pequenos grupos ou *facções* locais.

No entanto, por mais que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se tenha omitido no estabelecimento de parâmetros que caracterizem o sentido da expressão *caráter nacional* dos *Partidos*, o certo é que a legislação ordinária não dispõe de delegação constitucional para regulamentar tal dispositivo. O *caput* do art. 17, por exemplo, garante a plena liberdade de criação de *Partidos Políticos*.

Entretanto, esse não foi o entendimento do legislador ordinário quando aprovou a Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995 (*Lei dos Partidos Políticos*). Pelo o art. 17, I da

³⁰ BONAVIDES, Paulo. A Decadência dos Partidos Políticos e o Caminho para a Democracia Direita. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, Rio de Janeiro, Conselho Federal da OAB, n. 62, p. 57-67, jan./jun. de 1996.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ficou estabelecido que ao ser criado um *Partido* deve-se levar em consideração o seu *caráter nacional*. Todavia, como anteriormente visto, a Constituição silencia sobre o significado ou a abrangência de tal expressão. Diante dessa incompletude, o legislador ordinário acabou avocando para si e, naturalmente, para suas próprias conveniências políticas, o direito de estabelecer seu entendimento sobre o sentido de *caráter nacional* do *Partido*. Assim, substituindo o significado do termo *caráter* pelo do vocábulo *âmbito*, a configuração do *caráter nacional* foi restritivamente definida pela comprovação do *apoio* de determinado número de eleitores, distribuídos por determinado número de Estados.

Conforme estabelece o art. 7º da Lei nº 9.096/95, após adquirir a personalidade jurídica na forma da lei civil, o *Partido Político* deverá registrar o seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. Porém, de acordo com § 1º do mesmo artigo, o registro do estatuto no Superior Tribunal Eleitoral só será admitido daquele

"partido político que tenha *caráter nacional*, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a pelo, menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos brancos e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles".

Ou seja, na prática, se um determinado *movimento social* pretender organizar-se em *Partido* para atuar na esfera da *representação política* do Estado, primeiro deverá demonstrar seu *caráter nacional*, ou melhor, *âmbito nacional*, para só depois adquirir o privilégio da ação política. Naturalmente que, neste caso específico, o legislador ordinário acabou impondo, mesmo que em grau menor do que para o *funcionamento parlamentar*, uma nova *cláusula de barreira*, neste caso voltada para o simples registro do estatuto do *Partido*.

Entretanto, a maior dúvida que fica é se o Tribunal Superior Eleitoral possui competência para negar o registro do estatuto de *Partido* que não cumprir quantitativamente o apoio de eleitores do seu *caráter nacional*, já que o § 2º do art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é claro ao determinar que “os partidos políticos, após adquirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, *registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.*” Como visto, a Constituição não estabelece em nenhum momento que o registro do estatuto do *Partido* deverá cumprir qualquer tipo de procedimento ou requisito, remetendo para o jargão usual: *de acordo com a lei*.

Assim, não bastasse a interpretação equivocada do termo *caráter nacional* pelo legislador ordinário, aliás, princípio que, como visto, não necessitava qualquer tipo de regulamentação por se tratar de compromisso programático que cada *Partido* deveria assumir, pode-se concluir que a redação do art. 7º, §1º da Lei nº 9.096/95 fere profundamente o princípio constitucional previsto no *caput* do art. 17 da Constituição da

República Federativa do Brasil de 1988, que garante a plena liberdade de criação de *Partidos*.

Os Tribunais, entretanto, mantiveram o entendimento do legislador ordinário ao definir que a expressão *caráter nacional* está vinculada à abrangência geográfica do *Partido Político*, demonstrada através de sua *representação política* nos Estados da Federação.

Essa conclusão pode ser deduzida da Medida Liminar nº 1.355-6, do Supremo Tribunal Federal. Decorrente da Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pelo *Partido Democrático Trabalhista* (PDT), o qual sustentava a tese de que o art. 11, *caput*, §§ 1º e 2º, e o art. 72 da Lei nº 9.100 de 29 de setembro de 1995, que estabeleceu as normas para a realização das eleições municipais de 03 de outubro de 1996, violavam o princípio da *isonomia*, por exigir a proporcionalidade, com base na *representação* de cada *Partido* na Câmara Federal, como critério para fixar o número de candidatos que poderiam ser lançados às Câmaras Municipais. Segundo os argumentos do PDT, tais critérios acabariam privilegiando os maiores *Partidos* em detrimento dos princípios constitucionais do *pluralismo político* e da *representação das minorias*.³¹

Nessa ocasião, em seu voto o Ministro Carlos Velloso foi incisivo ao afirmar que o *caráter nacional*, previsto pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estaria diretamente vinculado à *representação* que cada *Partido* deveria conquistar nas unidades federativas.

³¹ *LEX: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo, v. 214, p. 152-153, out. 1996.

Para o Ministro Carlos Velloso,

“a Constituição quer que os partidos políticos tenham caráter nacional, como está posto no inciso I do art. 17, e nada melhor para aferir-lhes, esse caráter nacional do que aquele princípio que toma como parâmetro o número de representantes na Câmara Federal. Desse modo, parece-me que o legislador não incorreu nos vícios que lhes são imputados, tendo em vista que, da mesma forma que proclama o princípio da igualdade, a Constituição, no particular, quer que os partidos tenham caráter nacional.”³²

3.4.2 Prestação de contas à Justiça Eleitoral

A prestação de contas à Justiça Eleitoral busca, acima de tudo, estabelecer mecanismos que possam evitar o abuso do poder econômico nos processos eleitorais. Por esse requisito constitucional, os *Partidos Políticos* ficam obrigados a prestar contas das doações financeiras recebidas e de todos os gastos realizados nos processos eleitorais. Na prática, porém, esse requisito acaba ficando prejudicado em decorrência de dois problemas básicos: a) o desaparecimento estrutural da Justiça Eleitoral, que não dispõe de mecanismos técnicos adequados para fiscalizar as contas dos *Partidos*; e b) a diversidade de

³² *LEX: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo, v. 214, p. 158, out. 1996.

contribuições, muitas das quais nem sequer acabam aparecendo na contabilidade apresentada pelos *Partidos*.

No processo eleitoral a legislação deve garantir prioritariamente o direito de igualdade de concorrência entre os *Partidos Políticos*. Em um processo eleitoral, quando o *Partido* recebe contribuições econômicas de pessoas físicas ou jurídicas, conforme reza a lei, ainda que esse procedimento seja lícito, será que tal situação não se constitui privilégio, considerando que os demais *Partidos* não tiveram a mesma oportunidade? E, sob que parâmetros a Justiça Eleitoral poderá avaliar se houve ou não abuso do poder econômico por parte do *Partido*, se as doações tiverem cumprido todas as formalidades legais? Naturalmente que neste caso, fala-se em abuso do poder econômico, só que em *abuso* devidamente previsto em lei.

Esse dilema estaria solucionado em parte, se o Estado, dentro do espírito de possibilitar que os *Partidos* concorram livremente entre si, assumisse a tarefa de bancar o financiamento das atividades partidárias com recursos públicos.

Conforme muito bem assinalou Canotilho, “uma dimensão fundamental do *princípio da igualdade de oportunidades*” está diretamente relacionada com “a questão do *financiamento público dos partidos*”. Por outro lado, não se pode falar em *liberdade partidária*, conforme reza o *caput* do art. 17, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, se não houver a garantia de igualdade (*caput* do art. 5º, da CF) entre os *Partidos*. Essa igualdade pode ser definida como “o reconhecimento jurídico a todos os partidos de iguais

possibilidades de desenvolvimento e participação na formação da vontade popular".³³

Além de a Justiça Eleitoral não estar devidamente aparelhada para fiscalizar a prestação de contas garantindo a autonomia e a liberdade partidárias de acordo com o espírito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ela acabou também perdendo definitivamente sua função de tutelar e controlar interna e externamente os *Partidos Políticos*. Com a nova Carta constitucional de 1988, as competências da Justiça Eleitoral, como órgão do Poder Judiciário, ficaram restritas ao controle dos processos eleitorais (arts. 118 a 121). Resta à Justiça Eleitoral um longo caminho ainda para trilhar até desvencilhar-se definitivamente da herança intervencionista das legislações anteriores.³⁴

3.4.3 Funcionamento parlamentar

De acordo com o que dispõe o art. 17, IV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os *Partidos Políticos* devem ter *funcionamento parlamentar de acordo com a lei*. Entretanto, novamente aqui a definição constitucional não é clara sobre o alcance dessa expressão. O entendimento

³³ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. Op. cit., p. 450-452.

³⁴ Sobre o papel da Justiça Eleitoral, ver a obra SADEK, Maria Tereza Aina. *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*. *Pesquisa*, São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, n. 4, 1995. Ver ainda: PIZZOLATTI, Rômulo. *A Competência da Justiça Eleitoral*. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, n. 1, p. 15-26, jan./jun. 1998.

corrente é de que, para funcionar, os *Partidos* devem ter *representação* no Legislativo a fim de usufruir o direito à estrutura de lideranças e participar na divisão proporcional da composição das mesas e comissões de acordo com o Regimento Interno de cada Casa Legislativa.

De forma geral, pode-se dizer que o funcionamento dos *Partidos Políticos* brasileiros se realiza pelas ações dos seus mais diferentes órgãos, entre os quais destacam-se os seguintes: a) *órgão de deliberação* - representado pelas convenções municipais, regionais e nacional; b) *órgão de direção* - formado pelos diretórios distritais, municipais, regionais e nacional; c) *órgão de ação ou execução* - composto pelas comissões executivas distritais, municipais, regionais e nacional; d) *órgão de cooperação* - composto pelos conselhos de ética, fiscais, institutos de estudos políticos, movimento trabalhistas e estudantis, departamento de jovens e mulheres, além de outros; e e) *órgão de ação parlamentar* - composto pelas bancadas de representantes do *Partido* nas Câmaras Municipais, nas Assembléias Legislativas, na Câmara Federal e no Senado Federal.³⁵

Pela *ação ou funcionamento parlamentar* os *Partidos Políticos* marcam presença no Legislativo, constituindo bancadas e lideranças, com seus representantes (art. 12 da Lei nº 9.096/95). Participando com *representações* em Comissões, analisando e discutindo matérias de relevância social, apresentando e votando projetos de leis, o legislador estará desenvolvendo a *ação parlamentar* do *Partido* (art. 25 da Lei nº

³⁵ BISPO SOBRINHO, José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Brasília : Brasília Jurídica, 1996. p. 47.

9.096/95).

Assim, pelo art. 12 da Lei nº 9.096/95, ficou definido que “o Partido Político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do Partido, com as disposições regimentais das respectivas Casas” e de acordo com as determinações contidas na própria *Lei dos Partidos*. Porém, em seguida, a mesma Lei, no art. 13º, ressalva que só

“tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representantes, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”.³⁶

Segundo o art. 57, contido nas Disposições Finais e Transitórias da Lei nº 9.096/95, a *cláusula de barreira* ou *de exclusão* somente passaria a vigorar nas eleições de 2006. Desta forma, para não ser excluído do *funcionamento parlamentar* o *Partido* deverá obter, no mínimo, 5% dos votos para a Câmara dos Deputados, com o mínimo de 2% dos votos em pelo menos nove Estados da Federação (no caso atual um terço dos Estados). Até não serem introduzidas as novas exigências, o *Partido Político*

³⁶ Cf. IANONI, Marcus, DIRCEU, José. *Reforma Política: instituições e democracia no Brasil atual*. São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 14, 15, 29 e 33.

ficará submetido às exigências mais brandas do art. 56 da Lei nº 9.096/95.³⁷

A título de exemplo, pode-se aplicar hipoteticamente esses critérios ao quadro das eleições para a Câmara dos Deputados de 1998. Nesse caso, somente sete dos dezoito *Partidos* que conquistaram *representação* na Câmara Federal superariam a *cláusula de exclusão* ou de *barreira*. Como consequência, os onze *Partidos* restantes que não atingiram o percentual exigido perderiam o direito ao *funcionamento parlamentar*, ou seja, ficariam sem *representação* no Legislativo.³⁸

A legislação infraconstitucional não pode ficar aquém, nem poderá ir além dos limites estabelecidos pela própria Constituição,

“sob pena de *inconstitucionalidade material* que, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, via Ação Direta de Inconstitucionalidade ou por via de Exceção ou Defesa, haverá de produzir efeitos *ex tunc* (que retroage) e efeitos *ex nunc* (que não retroage) ou *pro futuro* (para o futuro)”.³⁹

³⁷ IANONI, Marcus, DIRCEU, José. *Reforma Política: instituições e democracia no Brasil atual*. Op. cit., p. 14.

³⁸ Os sete *Partidos* que superariam a *cláusula de barreira* seriam o *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), o *Partido da Frente Liberal* (PFL), o *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB), o *Partido dos Trabalhadores* (PT), o *Partido Progressista Brasileiro* (PPB), o *Partido Democrático Trabalhista* (PDT) e o *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB), sendo que as duas últimas legendas conseguiriam ultrapassar a *cláusula de exclusão* com uma diferença favorável mínima. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, até 17 de setembro de 1999, trinta *Partidos Políticos* estavam com os seus estatutos devidamente registrados, e mais um com a solicitação em andamento. Cf. IANONI, Marcus, DIRCEU, José. Op. cit., p. 29-33.

³⁹ DANTAS, Ivo. Dos Partidos Políticos: breves notas ao art. 17 da Constituição Federal de 1988. *Informativo Eleitoral*, Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, v. 7, 1995, p. 21.

Para todos os efeitos, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 vinculou à regulamentação pela legislação ordinária tão-somente o inciso IV e o § 3º do art. 17, dispositivos que tratam do *funcionamento parlamentar* do *Partidos Políticos* e do *direito aos recursos do fundo partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão*. Isto quer dizer que apenas essas duas matérias poderiam ser objeto de regulamentação pelo legislador ordinário.

Diante desse quadro foi procedente a preocupação do constituinte Aldo Rebelo, na época da promulgação da nova Constituição, ao afirmar que a

“omissão da Carta permitiria interpretações na formulação da Lei ordinária que acabariam impedindo o acesso dos pequenos partidos aos meios de comunicação e dificultariam a vida dos partidos que não conseguissem expressão eleitoral em vários Estados da Federação”.⁴⁰

Fundamentalmente, sobre a regulamentação do dispositivo constitucional que trata do *funcionamento parlamentar* restam algumas indagações, como por exemplo, sobre o problema de estabelecer a *cláusula de barreira* como requisito para o *funcionamento parlamentar*, ponderando-se a extrapolação dos limites impostos pelo texto constitucional pelo legislador ordinário.

⁴⁰ *Jornal da Constituinte*. Órgão Oficial de divulgação da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília, julho de 1988. p. 8.

No art. 45 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fica determinado que a Câmara dos Deputados compõe-se de *representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal*. A própria Carta constitucional fixou eleição proporcional para os representantes nas diferentes unidades da Federação, de acordo com a votação obtida por *Partido Político*. A regulamentação pelo legislador ordinário não poderia, portanto, estabelecer nova fórmula desiguando os *mandatos* conquistados pelas legendas partidárias. Pelo *sistema proporcional*, o critério que garante a efetiva *representação* é do cálculo que converte os votos obtidos pelas legendas em cadeiras. Portanto, a limitação constitucional do legislador ordinário ficaria restrita à fixação desse critério de proporcionalidade.

Outra questão extremamente relevante versa sobre a ampliação promovida pela legislação ordinária da função legislativa, introduzindo outros critérios de *representação* além daqueles decorrentes do próprio sistema da *representação proporcional*. Questiona-se a autorização constitucional para que o legislador ordinário condicionasse o *funcionamento parlamentar* dos *Partidos Políticos* ao cumprimento de determinados requisitos impostos por uma *cláusula de barreira*.⁴¹

Volta-se aqui a frisar que a pluralidade da *representação* apresenta-se como um dos pressupostos básicos da decisão democrática. De outra forma,

⁴¹ CUNHA, Sérgio Sérulo da. A Lei dos Partidos Políticos. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, SILVA VELLOSO, Carlos Mário da. *Direito Eleitoral*. Op. cit., p. 149-150.

“inexiste quadro partidário autêntico que não sofra um processo natural de seleção, limitando o número dos partidos efetivos. O que fazem as regras interventivas, cerceadoras da liberdade, é exatamente favorecer os arranjos artificiais, sem base na realidade social”.⁴²

Por outro lado, conforme destaca Wanderley Guilherme dos Santos, só “quem tem [legitimidade para] excluir os Partidos é o voto”.⁴³

Para Luís Roberto Barroso, “as palavras de uma Constituição devem ser tomadas em sua acepção natural e óbvia, evitando-se o *indevido alargamento ou restrição de seu significado*”.⁴⁴ Este, no entanto, não foi o caso do art. 13 da Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995, que, utilizando-se de mecanismo temerário no jogo democrático, como a *cláusula de barreira*, acabou vinculando o *funcionamento parlamentar dos Partidos Políticos* à conquista de um apoio mínimo de votos a serem obtidos em eleições gerais para a Câmara dos Deputados. Além do que, tal exigência acabou ferindo o princípio constitucional, contido no *caput* do art. 17, que garante ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de *Partidos Políticos*.

⁴² CUNHA, Sérgio Sérulo da. A Lei dos Partidos Políticos. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, SILVA VELLOSO, Carlos Mário da. *Direito Eleitoral*. Op. cit., p. 150.

⁴³ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Plebiscito sem Causa. *Revista Veja*, São Paulo, p. 8, 28 de abril de 1993.

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1998. p. 113-114.

3.5 VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS

O inciso II do art. 17 e o § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresentam duas vedações expressas aos *Partidos Políticos*: *proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes e a vedação da utilização de organização paramilitar.*

3.5.1 *Proibição de utilização de organização paramilitar*

Pela imposição desse preceito no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ficam proibidos os *Partidos* de constituir organizações paramilitares para realizar suas atividades políticas.

Entretanto, essa proibição, pelo caráter associativo do *Partidos Políticos*, somente reforça e repete a vedação prevista no art. 5º, XVII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe ser *plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar.*

A partir de interpretação mais rigorosa desse dispositivo, pode-se concluir que as organizações partidárias em hipótese alguma podem caracterizar-se como órgãos de caráter militar. Desta forma, no âmbito interno os *Partidos* devem zelar por não estabelecer qualquer estrutura

hierárquica rígida que configure relação de comando e obediência, dentro da perspectiva da “lei de ferro”, desenhada por Michels. Por outro lado, externamente os *Partidos Políticos* ficam proibidos de utilizar fardamentos ou nomenclaturas que caracterizem qualquer tipo de patente ou insígnia de comando.

Considerando, no entanto, que cabe aos *Partidos* o resguardo dos princípios constitucionais da *Soberania nacional*, do *regime democrático*, do *pluripartidarismo* e dos *Direitos Fundamentais da Pessoa Humana* (art. 17, *caput*), tanto no âmbito da atuação externa, como na sua prática interna, conclui-se que a inclusão do dispositivo que veda a utilização de organizações paramilitar pelos *Partidos*, representa apenas uma figura retórica, sem qualquer sentido no ponto em que é inserida, se for levado em consideração o espírito democrático da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a não ser, talvez, para reforçar tal proibição.

3.5.2 Proibição de recebimento de recursos financeiros e de subordinação a organismos estrangeiros

Conforme já visto, no *caput* do art. 17 a Constituição da República Federativa do Brasil determinou que ao ser criado um *Partido Político* deve haver, fundamentalmente, o compromisso com o resguardo do princípio da *Soberania nacional*. Desta forma, proibir o recebimento de recursos de entidades estrangeiras, a fim de evitar qualquer tipo de subordinação a elas, seria conseqüência natural.

Entretanto, ressalta-se que a existência de aproximação ideológica de *Partidos* nacionais com entidades ou *Partidos* estrangeiros, não caracteriza necessariamente qualquer tipo de subordinação, mas sim a internacionalização de determinados princípios políticos, os quais, por seu alcance ou grandeza, acabam ultrapassando qualquer fronteira geográfica ou cultural. Esta possibilidade está assegurada pelo art. 5º, XVII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando estabelece que *a liberdade de associação é plena, desde que para fins lícitos, só sendo vedada a de caráter paramilitar.*

Por outro lado, o art. 5º, VI do mesmo texto constitucional, assegura ainda a plena *liberdade de consciência.* Desta forma, conclui-se que os *Partidos Políticos* brasileiros gozam de plena liberdade para se filiarem às correntes ideológicas internacionais que correspondam com os seus princípios programáticos e com as suas linhas de pensamento.

Partindo da análise da concepção formal dos *Partidos Políticos* brasileiros, implementada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é possível reconstituir os fundamentos do modelo representativo-partidário do *Estado de Partidos*, apontando alguns de seus elementos norteadores.

Com efeito, os *Partidos* foram definitivamente constitucionalizados no Brasil, pela Carta em vigor. Pela primeira vez, o tratamento dado às organizações partidárias tem como ponto de partida uma concepção formal e materialmente democrática de Estado e dos *Partidos Políticos*,

ainda que o legislador constituinte tenha negligenciado a definição textual da função efetiva dos *Partidos Políticos* brasileiros na nova ordem jurídico-política para além de uma repartição encarregada de conceder legendas eleitorais.

Neste contexto, pode-se afirmar com segurança que, do modelo de Estado Representativo Partidário, instituído pelo Regime Militar, o Brasil passou a configurar-se como uma autêntica Democracia Representativa Partidária após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Não basta, portanto, que um determinado Estado tenha *Partidos*, é necessário que estejam também alocados em um ambiente democrático para um modelo de *representação política* como o do *Estado de Partidos* se viabilize. Não se pode olvidar que o atual modelo de representativo brasileiro, ainda que democrático e de caráter partidário, não conduz aos preceitos fundantes de uma verdadeira *Democracia de Partidos*, tal como a forjada pelo modelo de Leibholz.

Contudo, existem fatores que merecem ser destacados como princípios basilares mínimos orientados para o modelo do *Estado de Partidos*. Em relação ao pressuposto democrático existem dois pontos a relevar. Em primeiro lugar, a enunciação constitucional expressa do *pluralismo político* enquanto fundamento de Estado Democrático de Direito. Com efeito, um ambiente político pluralista e pluripartidário é pressuposto fundante de qualquer Estado Democrático e, por conseguinte, também de um *Estado de Partidos*. Em segundo lugar, e na esteira desse mesmo raciocínio, a exigência constitucional dos compromissos do *Partido* com o *regime*

democrático traduz de forma clara o rigoroso pressuposto democrático acima abordado.

Outra característica relevante é o princípio da *Soberania popular* que vincula os *Partidos Políticos*. Ao mesmo tempo que compromete as organizações partidárias, a *Soberania popular* pode ser formada pela própria intermediação dessas organizações político-partidárias através de *eleições plebiscitárias*. A vontade do Estado pode adquirir um acréscimo de representatividade em sua formação, pela atuação dos *Partidos Políticos*.

À medida em os *Partidos* assumem o seu papel de representantes dos diferentes agrupamentos políticos existentes no conjunto da Sociedade, a vontade do Estado deverá ser formada por esse mecanismo. O Estado passa a ser decorrência da vontade dos *Partidos*.

Desse ponto de vista, o *funcionamento parlamentar* deveria estar voltado à ação parlamentar do *Partido* nos órgãos de *representação política*, e não vinculada a determinado número de apoio de eleitores, conforme determina o art. 13 da Lei 9.096/95. Isso porque a liberdade de criação de *Partidos* deve levar em conta, muitas vezes, as demandas localizadas que poderiam até paulatinamente vir a tornar-se nacionais, possibilidade que a interpretação corrente da exigência do *caráter nacional* exclui.

Em relação ao conjunto de liberdades partidárias explicitadas na Carta constitucional pátria atual, é extremamente significativa a redução da tradicional interferência

do Estado sobre os *Partidos*. Estado e *Partido*, ao menos formalmente, distanciaram-se, isto é, o *Partido* já não é mais concebido como parte integrante do Estado, como seu apêndice político de legitimação. A conquista de tais liberdades, ainda que tenham sido restringidas infraconstitucionalmente, descortinam a possibilidade de um caminho a ser trilhado: seu reconhecimento constitucional definitivo como imprescindível para a existência do Estado Democrático de Direito.

CAPÍTULO 4

NATUREZA JURÍDICA DOS *PARTIDOS POLÍTICOS* E SUAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

4.1 NATUREZA JURÍDICA DOS *PARTIDOS POLÍTICOS*

Inovação introduzida pelo texto da Constituição de 1988 é o dispositivo que dispõe sobre a natureza jurídica dos *Partidos*. De acordo com o § 2º do art. 17, o *Partido* só adquire personalidade jurídica após o registro na forma da lei civil, isto é, conforme o art. 18 do Código Civil (Lei nº 3.071 de 01 de janeiro de 1916). Ou seja, a partir da Carta de 1988, os *Partidos* passaram a ser considerados pessoas jurídicas de Direito Privado. Assim, devem ser primeiramente registrados no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, para então passarem à etapa seguinte, que é a do registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

O estabelecimento desse procedimento alterou significativamente as determinações da legislação anterior que tratava os *Partidos Políticos* como pessoas jurídicas de Direito Público interno.¹ Conforme o art. 4º da Lei nº 5.682 de 21/07/1971, os registros partidários eram efetuados somente no Tribunal Superior Eleitoral, não havendo, portanto, necessidade de inscrição prévia na forma da lei civil.

4.1.1 A Doutrina e a natureza jurídica dos *Partidos*

A temática que trata da natureza jurídica dos *Partidos* tem apresentado diferentes interpretações doutrinárias.

¹ As pessoas jurídicas surgem porque os seres humanos, pessoas físicas, precisam agrupar-se para constituir Sociedades, através da formação de grupos sociais. Para que esses grupos possam participar da vida jurídica, é necessário que estejam personalizados. Cabe, portanto, ao ordenamento jurídico dar-lhes essa personalidade, ou capacidade jurídica, para que possam tornar-se sujeitos de direitos e obrigações. As pessoas jurídicas podem ser classificadas, considerando suas funções e capacidade, em pessoas jurídicas de Direito Público (interno e externo) e Direito Privado. As pessoas de Direito Público externo são regulamentadas pelo Direito Internacional, como Organização das Nações Unidas, Santa Sé, entre outras. As pessoas jurídicas de Direito Público interno fazem parte da organização interna do País. Subdividem-se em administração direta: União, Estados-membros, Municípios, Autarquias, Fundações Públicas e, até a promulgação da Constituição de 1988, os *Partidos Políticos*. As pessoas jurídicas de Direito Privado são instituídas por iniciativa de particulares, de acordo com o art. 16 do Código Civil (Lei nº 3.071/1916). Exemplos: Fundações Particulares, Associações, Sociedades Civas e Comerciais, além de outras. Assim, enquanto as pessoas jurídicas de Direito Público iniciam a sua existência a partir de algum fato histórico ou previsão constitucional ou lei especial ou tratado internacional, as pessoas jurídicas de Direito Privado surgem a partir de ato constitutivo e com o devido registro público.

Para Virga, sob o ponto de vista jurídico, os *Partidos Políticos* podem ser concebidos levando-se em consideração dois aspectos: a) como *associação de indivíduos* “estavelmente organizados e juridicamente vinculados para a consecução de fins políticos comuns”; e b) como *órgão do Estado*, pelas suas peculiaridades de agrupamento eleitoral e de agrupamento parlamentar.²

Já para Canotilho, “em virtude do reconhecimento constitucional dos partidos políticos e da sua influência para a formação da ‘vontade política’ já se pretendeu que os partidos exercessem funções de um órgão constitucional”. Entretanto, por mais que uma Constituição reconheça a liberdade de criação de *Partidos Políticos*, em hipótese alguma pode-se confundir as organizações partidárias com “corporações de direito público”. De acordo com Canotilho, por se caracterizarem como “elementos funcionais de uma ordem constitucional, os partidos situam-se no ponto nevrálgico de imbricação do poder do Estado juridicamente sancionado, com o poder da sociedade politicamente legitimado”.³ Diante disso, Canotilho e Moreira são categóricos em afirmar que “os partidos políticos são expressões da liberdade de associação dos cidadãos. Não são órgãos estatais, nem sequer associações de direito público, são associações privadas, com funções constitucionais”.⁴

² Conforme SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 14. ed. São Paulo : Malheiros, 1997. p. 383.

³ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra : Almedina, 1993. p. 447-449.

⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa, Anotada*. 3. ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1993. p. 283.

Analisando o contexto jurídico italiano, Biscaretti di Ruffia argumenta que, apesar de serem os *Partidos* meras “associações não reconhecidas, e, portanto, privados de personalidade jurídica [na Itália os partidos são regulados pelos artigos 36 a 38 do Código Civil], não parece possível negar-lhes a qualificação de entes auxiliares do Estado”. Dessa forma, as atividades dos *Partidos* devem ser reconhecidas como “exercício privado de funções públicas”. Prosseguindo, Biscaretti di Ruffia ensina que os *Partidos Políticos* se apresentam “como formações sociais voluntárias” que buscam oferecer ao Estado “programas concretos, capazes de ‘determinar a política nacional’, e homens aptos para se converterem em titulares dos órgãos encarregados de executarem tal política”.⁵

Já para José Afonso da Silva, “os partidos somente prestam serviços públicos quando no exercício das funções governamentais, mas aí não são senão instrumentos da prestação desses serviços, que não são deles, mas do Estado, dos órgãos governamentais, que com eles se confundem”. Desta forma, “o legislador deve ter suposto que a natureza de pessoa jurídica de direito público decorre da circunstância de a Constituição determinar que o registro dos partidos se faça na Justiça Eleitoral”. Por outro lado, “a natureza pública do órgão incumbido do registro não comunica igual natureza à entidade registrada. Trata-se de mero controle público, em vez de controle cartorário. Aliás, a inadequação é notável, precisamente porque uma das notas da pessoa jurídica de direito público” é de sua

⁵ RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*. Trad. Pablo Lucas Verdu. 3. ed. Madrid : Tecnos, 1987. p. 795.

criação direta por lei, não havendo necessidade de qualquer “registro de seus instrumentos constitutivos”.⁶

Felizmente, continua o autor, “os partidos não são criados por lei, e seria terrível se o fossem, pois deixariam de ser partidos para serem outra coisa”. Reafirma-se, portanto, que os *Partidos* não são criados por lei, mas, fundamentalmente, conforme a lei. Enfim, o *Partido* em hipótese alguma deve ser enquadrado como órgão do Estado, haja vista que, sob o aspecto técnico, o órgão não possui personalidade jurídica, muito menos personalidade jurídica de Direito Privado. A partir dessas considerações, José Afonso da Silva conclui que o *Partido* pode ser definido como “associação de pessoas para fins políticos comuns e tem caráter permanente”.⁷

Pinto Ferreira apresenta concepção diferente ao afirmar que, mesmo quando possuíam personalidade jurídica de Direito Público interno, os *Partidos* nunca funcionavam como órgãos do Estado, mas sim como entidades auxiliares do Estado, cuja atividade consistia em um exercício privado das funções públicas. Para justificar sua posição, Pinto Ferreira argumenta que os órgãos do Estado funcionam sem possuir personalidade jurídica.⁸

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Op. cit., p. 384.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Op. cit., p. 384.

⁸ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. Op. cit., p. 324. Dessa posição compartilham ainda Palhares Moreira Reis e Xifra Heras, ver em: REIS, Palhares Moreira. O Partido Político e a Lei de 1995. In: ROCHA, Lúcia Antunes, SILVA VELOSO, Carlos Mário da, (Coord.). *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1996. p. 167.

Diante do exposto, verifica-se a configuração de, pelo menos, três posições doutrinárias a) uma que considera o *Partido Político* como órgão do Estado, ou órgão institucionalizado pela Constituição, considerando-o, portanto, como pessoa jurídica de Direito Público interno; b) outra que toma o *Partido Político* como *associação* de Direito Privado, isto é, como simples *associação* de indivíduos, com objeto lícito e possível, que exerce função pública de relevância constitucional e democrática, cuja atividade é um exercício privado de funções públicas, e finalmente c) uma posição que não considera o *Partido* como órgão do Estado, ainda que eventualmente possa ser dotado de personalidade jurídica de Direito Público.

Portanto, ao estabelecer que os *Partidos Políticos* adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 incorporou o princípio de que são pessoas jurídicas de Direito Privado. Com isso, o Brasil passou a tratar os *Partidos Políticos* não mais como órgãos do Estado, mas como *associações privadas* com funções constitucionais. Diante disso, os *Partidos* passam a ser concebidos como *associações* que buscam expressar a vontade política do cidadão.

Em síntese, pode-se concluir que:

- a) os *Partidos Políticos* brasileiros são dotados de personalidade jurídica;
- b) essa personalidade é de natureza privada, por se enquadrar nos procedimentos previstos pela lei civil;
- c) após a aquisição da personalidade jurídica os *Partidos Políticos* são obrigados a registrar os seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;
- e d) o registro dos estatutos no Tribunal Superior

Eleitoral não confere ao *Partido* existência jurídica, pois trata-se apenas de um rito para o controle da adequação dos estatutos partidários aos princípios programáticos da Constituição a que estão submetidos.⁹

4.1.2 Regulamentação pela legislação ordinária

Seguindo o princípio estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995, reafirma, logo em seu art. 1º, que o *Partido Político* é pessoa jurídica de Direito Privado, que se destina a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defesa dos Direitos Fundamentais, conforme o previsto no texto constitucional.

Com o reconhecimento de que a personalidade jurídica dos *Partidos Políticos* seria regulada pelo Direito Privado, a própria Lei nº 9.096/1995, através de seu art. 59, encarregou-se de acrescentar ao art. 16, III, § 3º do Código Civil Brasileiro (Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916), que as organizações partidárias serão regidas pelo disposto, no que lhes for aplicável, nos arts. 17 a 22 do Código Civil.

O art. 17 do Código Civil estabelece que as pessoas jurídicas serão representadas, ativa e passivamente, nos atos judiciais e extrajudiciais, por quem os respectivos estatutos

⁹ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo : Saraiva, 1992. p. 37. BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo : Saraiva, 1989. p. 616-617.

designarem, ou não o designando, pelos seus diretores. Os arts. 18 e 19 do Código Civil regulam o registro civil das pessoas jurídicas. Os arts. 20 ao 22, do Código Civil, regulam a existência e a extinção das sociedades ou associações civis.

Após adquirir a personalidade jurídica na forma da lei civil e observados os arts. 114 a 121 da Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6.015 de 31.12.1973), o *Partido Político* deve registrar o seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. Antes, porém, conforme reza o art. 8º da Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995,

“o requerimento de registro do partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados”.

A comprovação de apoio para o registro do *Partido Político* deverá ser feita “por meio de assinaturas, com a menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada Zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral” (art. 9º, § 1º da Lei nº 9.096/95). Cumprida essa primeira etapa, o *Partido Político* estará habilitado a requerer o seu registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Por fim, não havendo nenhuma diligência a ser cumprida, o Tribunal Superior Eleitoral terá o prazo de trinta dias para efetuar o registro do estatuto do *Partido Político* (art. 9º, § 4º da Lei nº 9.096/95).

Ao determinar que a natureza jurídica dos *Partidos Políticos* se daria na forma da lei civil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, regulamentada pela Lei nº 9.096/95, teve como principal objetivo garantir a *autonomia política* e, fundamentalmente, impedir a interferência da Justiça Eleitoral, no processo de criação, organização e funcionamento do *Partidos Políticos*.

A análise comparativa mais atenta entre o que dispõe o texto da Constituição e a *Lei dos Partido Políticos* evidencia uma contradição. Enquanto, por um lado, o § 2º do art. 17 estabelece que os *Partidos Políticos* adquirem a personalidade jurídica na forma da lei civil, por outro, o art. 8º da Lei nº 9.096/95 determina que, para ser requerido o registro do *Partido Político* no Cartório competente, deve haver a subscrição de um número de fundadores nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados.

Nesse caso, o legislador ordinário novamente acabou impondo limites para a criação de *Partidos*, ferindo o princípio da liberdade de criação de *Partidos*, previsto no *caput* art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Primeiro, por ter determinado um número mínimo obrigatório de membros fundadores para ser criado um *Partido* e, em seguida, por exigir a comprovação de que os membros fundadores do *Partido* tenham domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados da Federação. Com essa fórmula, já de início o legislador ordinário buscou estabelecer regras restritivas que visassem a configurar o preceito do *caráter nacional* para a criação de *Partidos*.

4.1.2.1 Etapas da criação dos *Partidos*

Conforme os preceitos contidos no art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a questionável regulamentação estabelecida pela Lei nº 9.096/95, a existência efetiva de um *Partido Político* depende do cumprimento de três etapas distintas, compreendendo sucessivamente o registro na forma da lei civil, o registro no Tribunal Superior Eleitoral e o seu *funcionamento parlamentar*.

Contrariando, pois, as expectativas geradas pelo disposto no *caput* do art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que afirma ser “livre a criação” de *Partidos Políticos*, “assegurada autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento” (§ 1º) e, mais, que os *Partidos* adquirem “personalidade jurídica na forma da lei civil” (§ 2º), as três etapas distintas a serem cumpridas para que a organização política possa efetivamente ser merecedora da denominação *Partido* foram instituídas de forma temerária pelo legislador ordinário.

Conforme determina o art. 17, § 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a agremiação política deve adquirir sua personalidade jurídica na forma da lei civil. Assim, por imposição do art. 8º da Lei nº 9.096/95, já no registro civil existe a obrigatoriedade de assinaturas, no respectivo requerimento de, no mínimo, cento e um eleitores, com domicílio pelo menos em um terço das unidades

da Federação. Exigência esta que, sem dúvida alguma, caracteriza uma modalidade restrita de *cláusula de barreira*.

Assim, não bastasse tal afronta ao que dispõe o *caput* e o § 2º do art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, coube ainda ao art. 7º, § 1º da Lei nº 9.096/95, impor outra *cláusula de barreira*, agora para o *Partido Político* passar à segunda etapa de registro do estatuto partidário no Tribunal Superior Eleitoral que só o admitirá se comprovado o seu suposto *caráter nacional*. O art. 7º, § 1º da Lei nº 9.096/95 define *caráter nacional* como o

“apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles”.

Por fim, cumpridas essas duas etapas, resta consolidar seu *funcionamento parlamentar*, ultrapassando mais uma *cláusula de barreira*. Na regulamentação do preceito constitucional que determina o *funcionamento parlamentar* (art. 17, IV) dos *Partidos*, pelo art. 13 da *Lei dos Partidos Políticos* (Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995), verifica-se que o legislador ordinário, utilizando-se do mecanismo da *cláusula de barreira* ou *exclusão*, acabou impondo exigências quantitativas em votos para as organizações partidárias.

Segundo o art. 13 da Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995,

“tem o direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”.

Conforme assinala Sérgio Sérulo da Cunha, é “tão inconstitucional a lei que [fixa] um número ‘x’ de Partidos Políticos (3, 4 ou 5)”, como a lei que venha a criar condições que induzam “o quadro partidário para um número ‘x’.” Em síntese, “é tão inconstitucional a cláusula de exclusão, quanto a exclusão que – não obstante inexistir preceito [constitucional] explícito - se opera como resultado da lei”.¹⁰

4.2 GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

Além de reconhecer os *Partidos Políticos* como pessoas jurídicas de Direito Privado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também inovou ao reconhecer a *autonomia partidária* para definição de estruturas internas, forma de organização e de funcionamento, cabendo aos estatutos de cada *Partido* estabelecer as regras de *fidelidade* e

¹⁰ CUNHA, Sérgio Sérulo da. A Lei dos Partidos Políticos. In. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, SILVA VELLOSO, Carlos Mário da. *Direito Eleitoral*. Op. cit., p. 148.

disciplina partidária (art. 17, § 1º). A outra garantia constitucional importante concedida aos *Partidos Políticos* foi o direito aos recursos do *fundo partidário* e o *acesso gratuito ao rádio e à televisão*, ficando a sua regulamentação a cargo da legislação ordinária (art. 17, § 3º).

4.2.1 *Autonomia partidária*

Se, por um lado, o texto constitucional não deixou muito claro o alcance de alguns institutos partidários, como o *caráter nacional* e o *funcionamento parlamentar*, por outro lado, no § 1º do art. 17, ficou expressamente determinado o direito da auto-regulamentação dos *Partidos Políticos*. Com isso, pela primeira vez no Brasil, uma Constituição passa a delegar aos próprios *Partidos autonomia* para regulamentar matérias *interna corporis*, como estrutura, organização e funcionamento. No âmbito de cada estatuto, cabe ainda aos *Partidos* estabelecer suas normas próprias de *fidelidade e disciplina partidária*. Essa regulamentação, no entanto, deverá observar aos Direitos Fundamentais garantidos pelo texto constitucional de 1988.

Assim, com a promulgação da *Lei dos Partidos Políticos* (Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995), “não há mais que se falar em lei ‘orgânica’ dos partidos, visto que não mais cabe ao Estado organizá-los ou dispor sobre a sua organização”.¹¹ Toda essa tarefa passou a ficar, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sob a responsabilidade

¹¹ CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Reforma Eleitoral-Partidária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 32, op. cit., p. 7.

única e exclusiva de cada *Partido*. Esse, naturalmente, foi o sentido do art. 17, § 1º do texto constitucional.

Logo após a aprovação do texto do art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alguns constituintes saudaram eufóricos a nova fase que aguardava os *Partidos Políticos* brasileiros. Dentre os mais otimistas, incluía-se o constituinte Florestan Fernandes. Para ele, na nova Constituição “nenhum partido poderia mais sobreviver apenas com caciques, [cada partido] teria de diferenciar sua organização para enfrentar sua própria natureza.” Para o constituinte Aldo Arantes, com a nova Carta “cada agremiação poderia [tanto interna como externamente] praticar seus métodos, respeitando fundamentalmente a democracia e a vontade de suas bases políticas”.¹²

A introdução do princípio constitucional da *autonomia partidária* possibilitou completa redefinição na relação jurídico-política entre *Partidos* e Justiça Eleitoral. A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o controle judicial sobre os *Partidos* ficou restrito à verificação do cumprimento ou não dos requisitos constitucionais. E, no caso da não-observância daqueles preceitos, prevalece o princípio de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito (art. 5º, XXXV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

O Acórdão nº 13.750 (Recurso Especial Eleitoral), de 12 de novembro de 1996 do Tribunal Superior

¹² *Jornal da Constituinte*. Órgão Oficial de divulgação da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília, julho de 1988. p. 8.

Eleitoral, sintetizou de forma impecável a relação que passou a ser estabelecida, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, entre Justiça Eleitoral e *Partidos Políticos*. Conforme o voto do Ministro Eduardo Alkmin, Relator do Acórdão,

“a autonomia que se refere o preceito constitucional diz respeito ao estabelecimento de normas que tenham por escopo delinear a estruturação de seus quadros, o estabelecimento de órgãos partidários e seu funcionamento. [...] Contudo, uma vez estabelecidas tais normas, delas decorrerão direitos subjetivos que uma vez violados poderão ser amparados pelo Poder Judiciário, a teor do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. E nisso não haverá qualquer vilipêndio ao princípio da autonomia partidária, ao contrário, cuidar-se-á de revelar o exato sentido das normas definidas pelo próprio partido [pois, não seria possível] caracterizar o partido político como um verdadeiro enclave, em que o único remédio deixado à disposição dos filiados desrespeitados em seus direitos seria o de abandonar a agremiação”.¹³

Por fim, conclui o voto do Relator que “por ser célula fundamental no sistema democrático, o partido não pode se transformar em organização cuja vida seja regida” à margem da lei. Na organização partidária também deve “prevalecer o império

¹³ *Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Brasília, v. 8, n. 4, p. 226-227, out./dez. 1997. Ver também o Acórdão nº 13.456 (Recurso Especial Eleitoral), de 30 de setembro de 1996. *Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Brasília, v. 8, n. 4, p. 177-190, out./dez. 1997.

da lei, que uma vez violado há de ser restabelecido pela ação da Justiça”.¹⁴

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal, antes de entrar em vigor a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, já havia firmado jurisprudência, estabelecendo, claramente, qual seria a relação do Poder Judiciário, diga-se Justiça Eleitoral, com os *Partidos Políticos* brasileiros.

Foi o caso, por exemplo, do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 164.458-4, de 27 de abril de 1995, quando o Supremo Tribunal Federal apreciou o recurso extraordinário da decisão do Tribunal Superior Eleitoral que recusou registro definitivo ao *Partido das Reformas Sociais* (PRS).

Naquela ocasião o Supremo Tribunal Federal decidiu que

“o procedimento de registro partidário, embora formalmente instaurado perante órgão do Poder Judiciário (Tribunal Superior Eleitoral), reveste-se de natureza materialmente administrativa. Destina-se a permitir ao TSE a verificação dos requisitos constitucionais e legais que, atendidos pelo Partido Político, legitimarão a outorga de plena capacidade jurídico-eleitoral à agremiação partidária interessada”.¹⁵

¹⁴ *Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Brasília, v. 8, n. 4, p. 226-227, out./dez. 1997. Ver também o Acórdão nº 13.456 (Recurso Especial Eleitoral), de 30 de setembro de 1996. *Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Brasília, v. 8, n. 4, p. 177-190, out./dez. 1997.

¹⁵ *LEX: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo : LEX, v. 202, p. 227, out. 1995.

Ainda, no voto do Relator, Ministro Celso de Mello, destaca-se a observação de que

“o Tribunal Superior Eleitoral não dirime litígios e nem compõe conflitos de interesses na resolução do pedido de registro partidário. [...] A agremiação partidária interessada, após demonstrar que se completou o seu processo de personificação civil e comprovar que satisfaz as exigências constitucionais necessárias à preservação dos valores político-jurídicos enunciados no art. 17 da Carta da República – deduz pedido dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral para que este, então, examinando em sede tipicamente administrativa o pleno atendimento, ou não, dos requisitos impostos pelo ordenamento positivo, atribua capacidade jurídico-eleitoral ao partido político requerente”.¹⁶

Nessa perspectiva, a partir do novo contexto jurídico-político dos *Partidos*, estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constata-se que a jurisprudência vem mantendo uma posição extremamente favorável no que diz respeito à preservação do princípio da *autonomia partidária*.

Outro exemplo a ser citado é o Acórdão nº 15.388, de 04 de setembro de 1998, do Tribunal Superior Eleitoral, no qual o Tribunal Superior Eleitoral foi muito preciso ao afirmar que:

¹⁶ *LEX: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo : LEX, v. 202, p. 235-236, out. 1995.

“a autonomia dos partidos políticos quanto a sua estrutura interna, organização e funcionamento flui diretamente da Constituição Federal para os Estatutos, como se estes fossem uma lei complementar. A lei ordinária, portanto, não pode se sobrepor ao que estiver nos Estatutos em se tratando de estrutura interna, organização e funcionamento”.

Já na Resolução nº 14.247, de 26 de abril de 1994, por unanimidade, o Tribunal Superior Eleitoral havia manifestado o seu entendimento de que

“sendo omissos os estatutos dos partidos quanto a normas disciplinares, deveriam ser aplicadas as regras previstas na Lei dos Partidos Políticos. Se previstas no estatuto e conflitantes com as da referida Lei, deveriam prevalecer as normas estatutárias, face ao princípio da autonomia partidária (art. 17, § 1º da Constituição Federal de 1988)”.¹⁷

Em outra passagem, quando analisa a validade da aplicação do princípio da *autonomia partidária* para a realização de prévias eleitorais, com o propósito de escolher os candidatos do *Partido*, o Tribunal Superior Eleitoral manifesta-se favorável ao mecanismo, desde que não exclua e nem condicionasse a convenção partidária prevista em lei. Conforme o voto do Ministro Torquato Jardim, mesmo que o estatuto do *Partido* não preveja hipótese de realização de prévias,

¹⁷ *Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Brasília, 6 (2), p. 375-377, abr./jun., 1995. Como a jurisprudência é anterior à Lei nº 9.096 (*Lei dos Partidos Políticos*), de 19 de setembro de 1995, a legislação que deveria servir de parâmetro para os *Partidos* seria a Lei nº 5.682 (*Lei Orgânica dos Partidos Políticos*), de 21 de julho de 1971.

“isso não impede que a autoridade competente do partido político crie, por ato próprio da vida intrapartidária, esse instrumento de preparação, de estudo ou conhecimento das tendências partidárias na sua organização política. [...] Se as prévias não excluem a competência da convenção, [...] a matéria é exclusivamente *interna corporis*; é um processo em que cada partido é livre para começar a selecionar e a conhecer as muitas manifestações de opinião que estejam no quadro partidário.”¹⁸

A *autonomia dos Partidos Políticos* foi, ainda, objeto do Acórdão nº 12.209, de 27 de abril de 1992, do qual foi Relator o Ministro Pertence. De acordo com essa decisão, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que

“toda prerrogativa eleitoral ativa se traduz na titularidade de direitos-função, em cuja função se conjugam, de um lado, a atuação de um direito público subjetivo do cidadão ou da coletividade organizada de cidadãos que dele seja titular e, de outro, o desempenho da função pública de órgão parcial da formação de vontade eleitoral do Estado. Creio que, com essa natureza bifronte e suas prerrogativas, tem a ver a duplicidade do *status* do partido político, que está à base do regime do art. 17, § 2º, da CF [...] Instrumentos do exercício plural da cidadania, os partidos, enquanto titulares de direitos públicos subjetivos, são associações civis, como tal constituídos; reinam aí os princípios da liberdade de criação [...] e da autonomia

¹⁸ JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. 2. ed. Brasília : Brasília Jurídica, 1998. p. 96.

para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento[...].¹⁹

Por fim, ao reconhecer os *Partidos Políticos* como instituições de Direito Privado, dotados de *autonomia interna corporis*, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mesmo que lhes tenha delegado a incumbência da *representação política*, passou a garantir a insubsistência de qualquer ato que se caracterize como intervenção à organização partidária. Posto isso, pode-se concluir que a Justiça Eleitoral carece de competência para analisar e julgar questões que envolvam estruturação, organização e funcionamento dos *Partidos Políticos*, pois essas matérias não são mais de natureza eleitoral, mas, fundamentalmente, objeto *interna corporis* de cada organização partidária.

Tal *autonomia*, no entanto, não garante ao *Partido* imunidade jurídica no caso de ofensa a qualquer princípio constitucional. Neste caso, conforme decisão do Tribunal Superior Eleitoral, “a competência para julgá-la não é da Justiça Eleitoral e sim da Justiça Comum”.²⁰ A garantia constitucional da *autonomia partidária* evidentemente não exclui o *Partido* de seus direitos e deveres no mundo jurídico.

¹⁹ JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. Op. cit., p. 99.

²⁰ JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. Op. cit., p. 100.

4.2.1.1 *Democracia interna*

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não se manifesta em relação à *Democracia interna* ou *intrapartidária*. Quando determina a *autonomia* dos *Partidos* em definir seu modo próprio de organização interna e funcionamento, o texto constitucional apenas exige que, em seus estatutos, o *Partido Político* regule a *fidelidade* e a *disciplina partidárias*. Também a atual *Lei dos Partidos Políticos* (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995) silencia sobre tal assunto. Além disso, atualmente o entendimento dos tribunais é pela não-ingerência externa nos chamados *assuntos interna corporis*.

Na perspectiva democrático-partidária de Leibholz, por exemplo, a *Democracia Intrapartidária* constitui-se em pressuposto mínimo para que se mantenha a racionalidade da formação da vontade do Estado, traduzindo um tipo de *representação política* radicalmente democrática. Isto é, aquela que se coaduna com a organização racional dos mecanismos de aferição da vontade coletiva, entendendo-se aqui a racionalidade como princípio democrático da formação da vontade do Estado.

As estruturas intrapartidárias de perfil não-comprometido com os ditames democráticos excluem a possibilidade de plena realização das potencialidades políticas do *Partido*. Tal modelo de *Partido* lembra a famosa e já mencionada *Lei de Ferro da Oligarquia* de Robert Michels, em que a íngreme verticalidade interna dos *Partidos* sufoca qualquer possibilidade de livre expressão de seus membros não-dirigentes.

4.2.2 *Fidelidade partidária*

A *fidelidade partidária* pode ser definida como a obrigação dos representantes políticos de “não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos [da organização partidária] sob pena de perda do mandato”.²¹

O instituto da *fidelidade partidária* foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela legislação constitucional de 1969²² e regulamentado pela Lei nº 5.682/71. Mas, perdeu sua eficácia com a Emenda Constitucional nº 25/85. No processo de elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o debate sobre o instituto da *fidelidade partidária* voltou a ser objeto de discussão política e jurídica. Recepcionado pela Carta, sua regulamentação foi remetida para a esfera estatutária dos *Partidos Políticos*.

A introdução desse instituto pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possibilitou o revigoramento da discussão em torno da teoria do *mandato partidário*, em oposição ao *mandato imperativo* ou ao *mandato representativo*, já que o representante deixaria de representar indistintamente o conjunto dos eleitores, para só

²¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. Op. cit., p. 613.

²² Pela Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969, editada pela Junta Militar, o art. 152 da Constituição Federal incorporou o princípio da *fidelidade partidária*, estabelecendo o seguinte: “perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa”.

representar a vontade estabelecida pelo seu *Partido*. Conforme o espírito da *fidelidade partidária*, o representante presta contas de suas ações, única e exclusivamente, ao *Partido*, sob pena de ser substituído no exercício da *representação política*. Como já se viu aqui, seria este um dos princípios básicos a fundamentar o advento do *Estado de Partidos* em oposição ao modelo de *representação liberal*.

Para Paulo Bonavides, a imperatividade partidária do *mandato* tornou-se hoje obrigatória. seria “conseqüência lógica da época política, fundamentada no debate e na participação, com todos os homens exprimindo ‘socialmente’ suas aspirações”. A partir dessa transformação, superou-se a “pulverização individual do Século XIX, da democracia liberal, mais atenta a uma liberdade abstrata e, por isso mesmo, menos realista do que a uma influência efetiva e organizada dos cidadãos na direção dos interesses coletivos”.²³

Tal evolução possibilitou a criação de novos sujeitos coletivos, denominados *Partidos Políticos*, que passaram a aglutinar interesses individuais para formar a vontade partidária, não havendo, portanto, mais espaço para que vontades individuais ou *facções* prevaleçam na esfera do Estado. Os *Partidos* surgiram, assim, como espaços públicos comprometidos em aglutinar, harmonizar e canalizar democraticamente as vontades individuais, buscando transformá-las em princípios e programas que deverão ser compostos com as vontades dos demais *Partidos*, para serem estabelecidas as políticas que serão implementadas pelo Estado.

²³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 5. ed. Op. cit., p. 452.

Assim, embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tenha remetido não à lei, mas aos estatutos de cada organização a faculdade de estabelecer as sanções para os atos que configurem a infidelidade partidária, a ação mais drástica que o *Partido* pode praticar é a de excluir o infiel de sua legenda. Porém, quando se tratar de membro do Legislativo, tal exclusão terá como reflexo unicamente a perda de eventuais cargos ocupados em mesas diretoras, por se tratar de indicações partidárias.

A partir desse raciocínio, não há que se falar em proteção de *mandato* para os representantes infiéis, os quais muitas vezes incorporam os *mandatos políticos* como se fossem propriedades pessoais. Pela lógica do sistema eleitoral brasileiro, que admite também o voto de legenda, os *mandatos* daqueles representantes eleitos por esse recurso deveriam pertencer ao *Partido*, cabendo a este último resguardar a confiança no representante depositada pelos seus militantes e simpatizantes, através do acompanhamento permanente das ações legislativas postas em prática pelo parlamentar.

A perda de *mandato* por ato de infidelidade partidária não está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Conforme reza o *caput* do art. 15, a cassação de direitos políticos, sua perda ou suspensão, só podem ocorrer nos casos previstos pelo próprio dispositivo constitucional.

Assim, como o art. 15 da Constituição da República Federativa do Brasil nada menciona sobre a perda de *mandato*, pode-se deduzir que o *Partido Político* não poderá prever

em seus estatutos a aplicação desse tipo de penalidade ao representante político infiel. Além do que, o art. 55 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 enumera uma série de possibilidades que poderiam levar o Deputado ou Senador a perder o *mandato legislativo*; porém, em nenhuma hipótese arrolada está prevista a perda por infidelidade ao *Partido*.²⁴

Apesar de a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não prever a perda de *mandato* do parlamentar pelo ato de infidelidade partidária, isso não significa que o representante não possa vir a ser punido pelo *Partido*. A caracterização da infidelidade partidária pela *Lei dos Partidos* (Lei nº 9.096/95), remete à confluência de três requisitos básicos, quais sejam: que o *Partido* tenha estabelecido suas diretrizes partidárias, que esse estabelecimento das diretrizes tenha sido realizado de forma legítima e pelos órgãos de direção de cada *Partido*.

Em decorrência dessa omissão constitucional, o *mandato* está vinculado ao representante, e, portanto, o instituto da *fidelidade partidária* só pode ser aplicado pelos *Partidos* de forma limitada, já que o representante só poderá ser punido com, no máximo, a expulsão da agremiação, sem, no entanto, acarretar qualquer prejuízo em relação ao *mandato*.

²⁴ Segundo o art. 55, perderá o *mandato* o Deputado ou Senador: I – que infringir qualquer disposição prevista no art. 54 (casos de incompatibilidades); II – por falta de decoro parlamentar; III – que deixar de comparecer a determinado número de sessões legislativas; IV – que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V – quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos no art. 15; ou, que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

Para todos os efeitos, pelo que determina o art. 23 da *Lei dos Partidos Políticos* (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), o ato de *infidelidade partidária* “deve ser apurado e punido pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido”, sendo que, pelo art. 25, nas Casas Legislativas “o integrante de cada bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, na forma do estatuto”.

Por sua vez, entretanto, conforme a determinação legal do art. 25 da Lei nº 9.096/95, o estatuto do *Partido* só poderá estabelecer, para o parlamentar que não cumprir as diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas de desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de outras prerrogativas de que em decorrência da *representação* e da proporcionalidade partidária.

A título ilustrativo, vale citar o caso da Constituição da República Portuguesa, na qual os *Partidos Políticos* ocupam papel de grande destaque. A Carta de Portugal não menciona especificamente o instituto da *fidelidade partidária*, muito embora tal previsão seja feita nos próprios estatutos partidários, como mecanismo disciplinar que prevê em determinadas situações até a expulsão do filiado. Por outro lado, com fundamento no art. 163, nº 1, alínea c da Constituição, que garante a “transparência da relação dos eleitos para com o

eleitorado", os *Partidos Políticos* portugueses passaram a reclamar a perda de *mandato* quando houver a troca de *Partido*.²⁵

No que tange à jurisprudência brasileira, verifica-se que os Tribunais tendem a acatar a tese da inaplicabilidade do princípio da *fidelidade partidária*, sob o fundamento de que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não vinculou a perda do *mandato* legislativo ou executivo à infidelidade partidária.

Sobre a matéria, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu por maioria, quando da análise do Mandado de Segurança nº 20.927-5, que não se aplica "o princípio da *fidelidade partidária* aos parlamentares empossados [...]". Na justificativa de voto, o Relator do processo, Ministro Moreira Alves, argumentou que, pelo sistema constitucional em vigor, "apesar de a Carta Magna dar acentuado valor à representação partidária (art. 5º, LXX, a; art. 58, § 4º; art. 103, VIII), não quis preservá-la com a adoção da sanção jurídica da perda do mandato", requisito básico que impediria a diminuição da *representação* inicial dos *Partidos* no Parlamento. Caso a Constituição assim "o quisesse, bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o seu art. 55".²⁶

O entendimento do Tribunal Superior Eleitoral segue mesmo caminho adotado pelo Supremo Tribunal Federal. Através do Acórdão nº 11.075, o Tribunal Superior

²⁵ VELLOSO, Flávio Marcondes. *Ensaio Jurídico: temas inéditos*. Lorena : Editora Stiliano, 1998. p. 32-33.

²⁶ *Lex: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo : LEX, v. 187, p. 205-206, jul./ 1994.

Eleitoral considerou que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não estabeleceu qualquer

“sanção de perda de mandato para a infidelidade partidária, estando revogadas ou sem eficácia quaisquer normas infraconstitucionais que disponham em sentido contrário. [...] Perda de mandato é matéria de Direito Público Eleitoral, objeto de legislação privativa da União Federal, sendo inoperantes as normas de estatutos partidários que a prevejam”.²⁷

Portanto, à falta dessa previsão legal na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o entendimento jurisprudencial brasileiro permite que os representantes dos *Partidos* no Legislativo mudem de legendas sem sofrer qualquer tipo de sanção jurídica que tenha relação com a perda do *mandato*.

4.2.3 *Disciplina partidária*

A *disciplina partidária* pode ser definida como “caso particular da disciplina que deve prevalecer em toda e qualquer associação”. Pelo instituto da *disciplina partidária*, requer-se que todos os filiados respeitem os princípios, o

²⁷ *Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Brasília, 1(2), p. 85, out./ dez. de 1990.

programa e os objetivos da organização partidária. Os filiados devem respeitar as regras estabelecidas nos estatutos, cumprir com os seus deveres e exercer com “proibidade o exercício de mandatos ou funções partidárias”. No caso de falta com a *disciplina partidária*, o faltoso poderá sofrer penalidades como: advertência, suspensão, destituição do exercício de funções em órgãos do *Partido* ou até expulsão do filiado²⁸. Na aplicação dessas punições devem ser observados evidentemente os princípios dos direitos e garantias individuais, contidos no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Mesmo que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tenha previsto que caberia aos estatutos dos *Partidos Políticos* estabelecer normas de *fidelidade* e de *disciplina partidária* (art. 17, § 1º), na prática o que restou às organizações partidárias foi tão-somente o direito de instituir penalidades voltadas para os atos indisciplinares dos seus representantes no Legislativo ou no Executivo.

Como anteriormente visto, embora a Constituição preveja o instituto da *fidelidade partidária*, ela mesma, no caso de troca de legenda, não ofereceu os mecanismos apropriados para que os *Partidos Políticos*, na prática, pudessem aplicá-la. Desta forma, o recurso que resta aos *Partidos Políticos*, no caso da troca de legendas, consiste apenas na aplicação de óbvia sanção: retirar o parlamentar desertor da função ou cargo que exerça na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária.

²⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição*. Op. cit., p. 613.

Por outro lado, qualquer ato praticado pelo representante partidário no Legislativo ou no Executivo que fira os princípios ou estatutos do *Partido* somente pode ser punido disciplinarmente, no máximo, com a expulsão da agremiação. Contudo, tal medida não atinge o *mandato* do representante no Legislativo e no Executivo.

Dessa forma, não há que se falar em *fidelidade partidária*, mas sim em *disciplina partidária*, uma vez que a medida punitiva adotada pelo *Partido* só poderá atingir o militante faltoso e não o seu *mandato*, já que de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil e a jurisprudência, o *mandato* é pessoal, intocável e intransferível, mesmo que o parlamentar seja expulso do *Partido*.

No entanto, o legislador constituinte esqueceu que, de acordo com o sistema eleitoral proporcional brasileiro, a grande maioria dos parlamentares é eleita graças aos votos de legenda ou pela transferência de votos. Nesse caso, o voto deixa de ser pessoal para transformar-se em *voto partidário*. Para esclarecer melhor esse mecanismo, basta citar como exemplo o resultado das eleições para a Câmara Federal de 1994. Na ocasião, dos quinhentos e treze Deputados eleitos, somente dezesseis se elegeram exclusivamente com os seus votos, isto é, os eleitores escreveram os nomes dos Deputados nas cédulas eleitorais. Os outros quatrocentos e noventa e sete Deputados acabaram sendo eleitos graças aos *votos de legenda* ou em

decorrência da transferência de votos dos mais votados daqueles que não foram eleitos pelo *Partido* ou pela coligação de *Partidos*.²⁹

Isto posto, a conclusão mais evidente a que se chega é que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 criou uma ilusão em torno do instituto da *fidelidade partidária*, devido à impossibilidade de sua regulamentação pelos estatutos partidários. A aplicação do instituto da *fidelidade partidária* pelos *Partidos* se tornou impraticável, pelo simples fato de que a própria Constituição não instituiu a perda do *mandato* por troca de *Partido* ou pela ação infiel do mandatário.

A simples medida de excluir da função ou cargo exercido na Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o representante que trocou de legenda, não pode ser configurada como punição por ato de *infidelidade partidária*, pois, nesse caso o parlamentar já não mais pertence ao *Partido*. E, por se tratar de função ou cargo de *representação* exclusiva do *Partido*, caberá à organização partidária original do desertor indicar novo representante.

²⁹ CORRÊA, Marcos Sá. Poder da Minoria. *Revista Veja*, São Paulo, nº 49, p. 42-43 e 10 de dezembro de 1997. O cálculo da distribuição de cadeiras pelo sistema eleitoral proporcional funciona da seguinte forma: 1) somam-se os votos nominais (dados aos candidatos) com os de legenda de todos os *Partidos* ou coligações; 2) divide-se o resultado pelo número total de cadeiras para se obter o *quociente eleitoral*; 3) dividem-se os votos obtidos pela coligação ou *Partido* (os nominais mais os de legenda) pelo *quociente eleitoral*; 4) o resultado obtido por *Partido* representa o número de cadeiras que a coligação ou *Partido* terá direito. No caso de haver sobra de cadeiras, elas serão divididas proporcionalmente entre os *Partidos* e coligações que obtiveram o *quociente eleitoral*, da seguinte forma: 1) dividindo-se a votação do *Partido* ou coligação pelo número de cadeiras obtidas mais 1; 2) o *Partido* ou coligação que obtiver a maior média fica com a cadeira; 3) para cada sobra, novo cálculo deverá ser feito, até que não haja mais sobra de cadeiras.

Dentro desse contexto, chega-se, finalmente, à conclusão de que o único instrumento que na prática tem algum sentido para os *Partidos* regularem em seus estatutos, é o da *disciplina partidária*, por se tratar de questão *interna corporis*, sua aplicação fica subordinada apenas aos princípios contidos no art. 5º do texto constitucional.

4.2.4 *Fundo partidário e acesso aos meios de comunicação*

O *fundo partidário* foi introduzido pela primeira vez através da Lei nº 4.740/1965, sendo mantido pela Lei nº 5.682, de 20 de julho de 1971.

A grande inovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 nesse assunto foi introduzir, em seu próprio texto, o direito ao *fundo partidário* e o direito de *acesso aos meios de comunicação* para os *Partidos Políticos*. Diante dessa garantia constitucional, as organizações partidárias passam a usufruir de recursos públicos para funcionar e divulgar seus programas. Outro aspecto importante do *fundo partidário*, enquanto instituto, está na possibilidade de os *Partidos* virem a disputar eleições com recursos próprios. Isso faz com que eles se desvinculem de qualquer financiamento particular, o que reforça, sem dúvida alguma, a independência e a *autonomia* dos *Partidos* frente aos interesses econômicos e políticos de particulares e grupos isolados.

Além de fornecer transparência aos recursos recebidos pelos *Partidos*, a constitucionalização do direito

ao *fundo partidário* possibilita que cada organização partidária financie suas próprias atividades sem precisar depender de doações de pessoas jurídicas privadas ou de pessoas físicas, cuja pressão política acaba freqüentemente ocorrendo.

Volta-se aqui a mencionar o entendimento do Prof. Canotilho: a “liberdade partidária é inseparável da garantia de igualdade” de oportunidade. E, por outro lado, a principal característica do “princípio da igualdade de oportunidade” está justamente na possibilidade do “financiamento público dos partidos”. Para Canotilho, “o princípio da igualdade e da liberdade de concorrência partidária pressupõe a abertura do processo político através da paridade de tratamento da tolerância e neutralidade das entidades públicas e da relatividade dos valores políticos”.³⁰

Assim, tanto o direito ao *fundo partidário*, como o direito ao *acesso gratuito ao rádio e à televisão* impõem as condições necessárias para que os *Partidos* possam divulgar e promover livremente o debate democrático de idéias. Ao mesmo tempo essas garantias constitucionais possibilitam que os *Partidos* possam atuar no sentido de buscar formar a vontade do “povo para os órgãos do Estado e não destes para o povo”.³¹ Para isso, cabe à legislação ordinária distribuir equitativamente o tempo e os recursos, buscando sempre prezar pelo princípio da igualdade de oportunidades.

Por força do disposto no art. 7, § 2º da Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995, têm direito ao *fundo partidário* e

³⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. Op. cit., p. 450-451.

³¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. Op. cit., p. 452.

ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, os *Partidos Políticos* que registrem seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. Todavia, tanto na distribuição dos recursos do *fundo partidário* quanto na distribuição do espaço de tempo no rádio e na televisão, a Lei nº 9.096/95 acabou instituindo duas classes de *Partidos*. A primeira composta por aqueles que possuem *funcionamento parlamentar*, em que estão incluídas as organizações partidárias que obtiverem, em eleições para a Câmara Federal, o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos válidos apurados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados com um mínimo de dois por centos do total de cada um deles (art. 13, da Lei nº 9.096/95). E na segunda classe estão os *Partidos* que possuem registro no Tribunal Superior Eleitoral.

Pelo que estabelece o art. 41, I da Lei nº 9.096/95, têm direito a um por cento do total do *fundo partidário*, a ser dividido em partes iguais, todos os *Partidos* que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. O percentual restante, representando noventa e nove por cento do *fundo partidário*, será distribuído na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara Federal somente entre os *Partidos* que possuam *funcionamento parlamentar*.

Quanto ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, pelo art. 48 da Lei nº 9.096/95 fica estabelecido que aos *Partidos Políticos* que não possuam *funcionamento parlamentar* fica assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração máxima de dois minutos. Por outro lado, para a classe dos *Partidos* que possuem *funcionamento parlamentar* fica assegurada a realização de um programa em

cadeia nacional e de um programa em cadeia estadual em cada semestre, com duração de vinte minutos cada (art. 49, I da Lei nº 9.096/95) e, ainda, a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais (art. 49, II da Lei nº 9.096/95).

Em tempo, vale lembrar que de acordo com o que dispõe o parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096/95, “as emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto em Lei”.

Conforme reza o art. 17, § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os *Partidos Políticos* “têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”. Assim, ao mesmo tempo que o dispositivo constitucional garantiu aos *Partidos* a possibilidade de participação no recebimento dos recursos do *fundo partidário* e o *acesso ao rádio e à televisão*, o mesmo dispositivo possibilitou, através da condicionante *na forma da lei*, que o legislador ordinário estabeleça os critérios para tal empreitada.

Esses critérios naturalmente não podem ser excludentes, pois o texto constitucional é muito claro ao afirmar que os *Partidos Políticos têm direito*. Assim, qualquer *Partido* que tiver os seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral passa a ter o direito aos recursos do *fundo partidário* e ao *acesso gratuito ao rádio e à televisão*. Desta forma, para evitar a igualdade entre *Partidos* que só possuem os estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e os *Partidos*

com efetivo *funcionamento parlamentar*, a Lei nº 9.096/95, como visto, acabou estabelecendo dois mecanismos distintos para estabelecer a participação proporcional no *fundo* e no tempo de *acesso* de cada organização partidária. Na prática, porém, os critérios adotados pela Lei nº 9.096/95 acabam fortalecendo ainda mais as grandes legendas, em detrimento das pequenas que se encontram em processo de consolidação, pois enquanto é destinado um por cento dos valores do *fundo partidário*, a ser distribuído em partes iguais para todos os *Partidos*, incluindo aqui aqueles que possuem *funcionamento parlamentar*, os outros noventa e nove por cento são usufruídos, na proporção de votos obtidos, pelos *Partidos* que só possuem *representação parlamentar*.

A discrepância entre as pequenas legendas e as grandes torna-se ainda maior quando se trata do *acesso ao rádio e à televisão*. Enquanto, por um lado, uma pequena legenda dispõe de até quatro minutos por ano para divulgar suas propostas em cadeia nacional, por outro, qualquer legenda que possua *funcionamento parlamentar* terá automaticamente assegurado o tempo total de duzentos e quarenta minutos de transmissão no ano, dos quais, cento em vinte em cadeia nacional e cento e vinte em cadeia estadual.

A conclusão a que se chega é que, com a utilização desses critérios profundamente protecionistas, desconsiderou-se o princípio do *pluralismo político*, que se apresenta como um dos principais fundamentos constitucionais da República Federativa do Brasil (art. 1, V), ou mesmo o princípio da *igualdade de oportunidade*, apontado anteriormente por Canotilho.

Naturalmente que a legislação deve - e tem a obrigação de - estabelecer critérios proporcionais para a distribuição dos recursos do *fundo partidário* e para o *acesso dos Partidos ao rádio e à televisão*. Para tanto, estrutura e projeção política de cada agremiação partidária se apresentam como pressupostos básicos. O que não pode ocorrer é a legislação instituir mecanismos que na prática não surtam qualquer efeito para as legendas que estão em processo de consolidação, como é o caso da Lei nº 9.096/95.

Talvez tenha o legislador ordinário esquecido que a Democracia é projeto em permanente construção. Como conseqüência, os pequenos *Partidos* de hoje poderão transformar-se nos grandes *Partidos* de amanhã ou vice versa³². Como também os *Novos Movimentos Sociais* que hoje se articulam terão como compromisso no amanhã, quem sabe como novos *Partidos*, de dar continuidade na realização de seus projetos.

Em síntese, o *Partido Político* não pode ser visto como fim em si mesmo: ele faz parte de um projeto maior que deve estar inserido na prática social, comprometido com as demandas coletivas, jamais com interesses pessoais.

É de fundamental importância a aquisição de personalidade jurídica de Direito Privado pelo *Partido Político* no Brasil, a partir do texto constitucional atual. A nova natureza

³² Por exemplo: no *Partido da Reconstrução Nacional* (PRN), em 1990 foram eleitos pela legenda quarenta e um Deputados para a Câmara Federal, *representação* que colocava o PRN como a oitava maior bancada da Câmara. Entretanto, pouco tempo depois, nas eleições de 1998, o PRN não conseguiu eleger nenhum representante para a Câmara Federal.

jurídica dos *Partidos* os devolve à sua condição ideal de vinculação à Sociedade e não ao Estado. A limitação exercida pela legislação ordinária, entretanto, retoma o controle do Estado sobre a criação dos *Partidos*, através das *cláusulas de barreira*.

Como resultado de seu caráter privatístico, outra aquisição constitucional significativa para os *Partidos Políticos* diz respeito à *autonomia partidária*: a faculdade de auto-regulamentação de sua estrutura, organização e funcionamento. Tratando-se de questões *interna corporis*, o *Partido* dispõe constitucionalmente, portanto, de liberdade de atuação, inclusive para estabelecer a *fidelidade e a disciplina intrapartidária*.

Entretanto, a *fidelidade partidária* prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não pode ser compreendida em seus plenos efeitos, já que o *mandato* continua vinculado a seu representante, seguindo a tendência do modelo de *representação política liberal*.

Vale ressaltar que o instituto da *fidelidade partidária* está intimamente vinculado com uma concepção política em que o Estado não consiste apenas em um *Estado com Partidos*, mas, fundamentalmente, em um *Estado de Partidos*. Naturalmente que não se pode conceber a aplicação da *fidelidade partidária* em um sistema político que preza pelo fortalecimento de lideranças individuais ou de *facções* políticas. Nesses casos, a *fidelidade* não seria ao *Partido*, mas aos dirigentes ou às oligarquias dos *Partidos* ou, ainda, às *facções* políticas.

O direito aos *recursos do fundo partidário* e o *acesso gratuito ao rádio e à televisão* foram, da mesma forma,

contribuições importantes da Carta constitucional que acabaram sofrendo graves limitações pela legislação ordinária. A aplicação desse dispositivo foi prejudicada pela *Lei dos Partidos*, que estabeleceu privilégios para os *Partidos* com *funcionamento parlamentar* em detrimento das pequenas legendas, o que fere profundamente o respeito ao princípio do *pluripartidarismo*. Dessa forma, longe de se apresentar como um *Estado de Partidos*, a legislação vigente deixa claro que o Estado brasileiro é de ***alguns Partidos***.

CAPÍTULO 5

O PROCESSO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS *PARTIDOS POLÍTICOS* NO BRASIL E A REFORMA POLÍTICO-PARTIDÁRIA

5.1 O PROCESSO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS *PARTIDOS POLÍTICOS* BRASIL

O exame do caso brasileiro permitiu a reconstrução de alguns elementos fundamentais do modelo de *Estado de Partidos*. Assim, o diagnóstico feito da trajetória histórica política e jurídica do *Partido Político* brasileiro valorizou o estudo da articulação entre *Partido* e estrutura do Estado, enfatizando o processo de reconhecimento formal dos *Partidos* pelo ordenamento jurídico.

Para que o modelo democrático-representativo possa ser utilizado como referencial de análise é necessário que sejam observados seus dois pressupostos elementares: que no Brasil, o *Partido Político* tenha se constitucionalizado e que exista reconhecimento institucional de sua importância vital para a formação da vontade coletiva no Estado Democrático.

Assim como no resto do mundo, o processo de reconhecimento constitucional dos *Partidos Políticos* no Brasil, apenas consagrou juridicamente uma realidade existente anteriormente. Os *Partidos Políticos* já atuavam na esfera política nacional de há muito.

Mas, mais do que isso, a constitucionalização dos *Partidos Políticos* no Brasil pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 refletiu a realidade histórica de um período de reabilitação democrática após longa penumbra autoritária. Com efeito, o reconhecimento constitucional dos *Partidos* veio ao encontro das expectativas de uma experiência democrático-pluralista no país.

Percebe-se, desse modo, a forma como se concebe o *regime democrático* interfere diretamente com o modelo de *representação política* de que é dotado o Estado. A Democracia é uma aquisição tardia da experiência política brasileira, assim como o reconhecimento constitucional dos *Partidos Políticos*. A experiência representativa brasileira reflete os longos períodos de lacuna democrática vivenciados. Essa ausência de tradição democrática tem conseqüências profundas para as concepções

político-partidárias, a mais significativa é justamente a falta de *representatividade* do sistema político do país.

A constitucionalização dos *Partidos Políticos* no Brasil, sem dúvida, foi uma aquisição tardia, porém significativa, resta ainda seu reconhecimento formal como instância política vital para a Democracia brasileira. Isso porque, no Brasil, os *Partidos Políticos* ainda não foram reconhecidos como cooperadores no processo de formação da vontade do Estado.

Entretanto, o legislador constituinte silenciou sobre a definição institucional do papel a ser desempenhado pelos *Partidos Políticos* no contexto da Democracia Representativa brasileira. Inexiste passagem constitucional que explicitamente indique a função política das organizações partidárias no interior do sistema jurídico-político do país.

A falta de definição constitucional dos *Partidos* levou o italiano Giovanni Sartori a afirmar categoricamente que “nenhum país no mundo atual é tão avesso aos partidos como o Brasil, na teoria e na prática”. Essa conclusão parte da observação de que “os políticos [no Brasil] se relacionam com seus partidos como *partidos de aluguel*. Mudam de partido freqüentemente, votam contra a linha partidária e rejeitam qualquer disciplina partidária”, sempre sob a justificativa de que no ato de “representar o eleitorado” não pode haver qualquer tipo de condicionamento ou interferência, além, é lógico, da própria vontade representante. Nesse contexto, os *Partidos* brasileiros se apresentariam como “entidades voláteis”, e o Executivo acabaria

“flutuando sobre o vazio, com um Congresso rebelde e eminentemente atomizado”, arremata Sartori.¹

Com efeito, a Constituição pátria silencia sobre a declaração da importância das instituições político-partidárias para a estrutura democrática do país com a função precípua de administrar e representar a vontade dos indivíduos. Conforme determina o art. 14, § 3º, V da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a condição obrigatória para a elegibilidade de candidatos é a *filiação partidária*. Esse dispositivo tem a vantagem de evitar as *candidaturas avulsas*, uma vez que atribui exclusivamente aos *Partidos* a tarefa de canalizá-las para o Legislativo e o Executivo, tem porém, o demérito de omitir-se no objetivo estabelecimento da função política a ser desempenhada pelos *Partidos* no interior do sistema jurídico-político do país.

Entretanto, a determinação constitucional da obrigatoriedade da *filiação partidária* para as candidaturas eleitorais poderia também levar ao entendimento subliminar de que o *Partido* foi guindado à condição de peça constitutiva da Democracia Representativa brasileira.

No Brasil, como leva a crer o tratamento constitucional dado ao *Partido Político*, este se restringe à espécie de *cartório*. A função constitucionalmente contemplada resume-se ao fornecimento de legendas garantindo a elegibilidade de candidatos nos pleitos eleitorais para o Legislativo e o Executivo.

¹ SARTORI, Giovanni, *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília : Editora UnB, 1996. p. 112.

Diante disso, salienta Miguel Reale Júnior, “no Brasil é mister iniciar a obra da ligação entre a Sociedade Civil e o Estado pelo fortalecimento dos partidos políticos”.²

No STF, por ocasião da análise do Mandado de Segurança nº 20.927-5, o Ministro Moreira Alves sintetizou, em seu voto, essa natureza *cartorial* das organizações partidárias brasileiras afirmando que, a partir do art. 14, § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a “vinculação ao Partido é apenas condição de elegibilidade e não condição para que o eleito diplomado se empossasse como Deputado”.³

Naturalmente numa Democracia Representativa de natureza partidária existe certa expectativa em relação à função e aos compromissos dos *Partidos Políticos*, devendo superar a mera tarefa de fornecimento de legendas para candidatos disputarem eleições periódicas. Assim, por mais que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tenha consagrado, através do art. 17, um dos textos mais liberalizantes da história político-partidária brasileira, certo é que também faltou à própria Carta estabelecer concretamente que as organizações partidárias são “instrumentos imprescindíveis e legítimos à prática democrática”. Mais ainda, que nos dias de hoje cabe fundamentalmente aos *Partidos Políticos* a tarefa de “assegurar a

² REALE Jr., Miguel. *Casos de Direito Constitucional*. São Paulo : RT, 1992. p. 113.

³ LEX: *jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo : LEX, v. 187, p. 206, jul. 1994.

autenticidade do sistema representativo",⁴ através da garantia de que operem não só como intermediadores da *representação política*, mas sobretudo, como formadores da vontade popular e catalisadores das demandas sociais, já que estas últimas devem nortear as políticas e as ações a serem implementadas pelos governos.

Segue em semelhante direção o pensamento do Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal em sua declaração de voto no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Mandado Liminar) de nº 1.096-4: o *Partido Político* tem por objetivo, além de monopolizar candidaturas a cargos eletivos, atuar como meio "de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional".⁵

Os *Partidos Políticos*, prossegue o Ministro, devem atuar "como corpos intermediários, posicionando-se, nessa particular condição, entre a Sociedade civil e a Sociedade política. Os Partidos não são órgãos do Estado e nem se acham incorporados ao aparelho estatal", constituindo-se, no entanto, como "entidades revestidas de caráter institucional, absolutamente indispensável à dinâmica do processo governamental, na medida em que, consoante registra a

⁴ FERRERI, Janice Helena. Democracia e Partidos Políticos. In: GARCIA, Maria (Coord.) *Democracia, Hoje: um modelo político para o Brasil*. São Paulo : Instituto Brasileiro de Direito Constitucional/ Celso Bastos Editor, 1997. p. 95.

⁵ *LEX: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo : LEX, v. 211, p. 60, jul. 1996.

experiência constitucional comparada, concorrem para a formação da vontade política do povo”.⁶

Por fim, conclui, o Ministro Celso de Mello:

“a essencialidade dos Partidos Políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de do poder estatal, na exata medida em que o Povo – fonte de que emana a Soberania nacional – tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado”.⁷

Com muita propriedade e reforçando esse último ponto de vista, Eloy García afirma que “os partidos desempenham nas democracias de massas de nossos dias um papel de protagonistas insubstituíveis da vida política”, cabendo-lhes o papel de assumir a função de protagonistas do *moderno Príncipe gramsciano*, não como a personificação individual de herói, mas como sujeito coletivo.⁸ Ou seja, a partir dessa perspectiva os sujeitos políticos devem ser concebidos não mais

⁶ LEX: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. São Paulo : LEX, v. 211, p. 61, jul. 1996.

⁷ LEX: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. São Paulo : LEX, v. 211, p. 61, jul. 1996.

⁸ GARCÍA, Eloy. *Imunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*. Madrid : Tecnos, 1989. p. 107.

como indivíduos singulares, mas, fundamentalmente, como grupos politicamente organizados.⁹

Além do reconhecimento constitucional, qualquer espécie de regulamentação específica das instituições partidárias por parte do Estado deve ser cautelosa. Leis orgânicas de *Partidos Políticos* limitam a *autonomia* e as *liberdades partidárias* e refletem uma política de interferência estatal. Assim, o ambiente democrático consolidado não se coaduna com o controle legal do Estado sobre os *Partidos*. O limite do constitucionalmente aceitável em uma *Democracia Partidária* é de legislações que se atenham em reconhecer e regulamentar os princípios constitucionalmente estabelecidos no sentido de justamente facilitar o exercício deles.

5.2 O PARTIDO E A REFORMA POLÍTICA

Em 19 de abril de 1995, o Senado Federal criou uma Comissão Temporária Interna para *Estudar a Reforma Político-Partidária* através do requerimento nº 518. Instalada em 21 de junho de 1995¹⁰, dentre os pontos arrolados para discussão e deliberação estão os seguintes: a introdução do *voto distrital*

⁹ VACCA, Giuseppe. *Pensar o Mundo Novo: rumo à democracia do século XXI*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo : Ática, 1996. p. 37.

¹⁰ Conforme relatório da tramitação da matéria, até 14 de dezembro de 1999 consta que a última reunião da Comissão ocorreu em 11 de novembro de 1998, quando foi discutido e aprovado o Relatório Final da Comissão. Para outras informações, conferir no seguinte *web site* <http://webthes.senado.gov.br>.

misto; a *extinção das coligações proporcionais para o Poder Legislativo*; a *filiação partidária e domicílio eleitoral*; e a *divulgação de pesquisas eleitorais*.¹¹ Apesar de tais pontos não se constituírem no objeto da pesquisa, merecem ser mencionados porque terão, com certeza, reflexos a médio prazo sobre os *Partidos*.

5.2.1 *Voto distrital misto*

O sistema proporcional é o que vigora atualmente no Brasil para a escolha de Vereadores, Deputados Estaduais e Federais. Assim, nos Municípios e nos Estados, o número de Vereadores ou Deputados eleitos pelos *Partidos Políticos* depende do somatório dos votos obtidos pela legenda com os votos nominais conquistados pelos seus candidatos. Dessa forma, o número de cadeiras a serem ocupadas depende da proporcionalidade de votos conquistados pela legenda.

¹¹ As outras matérias tratadas pela Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal foram: a) a forma de substituição e sucessão de Deputados (suplentes); b) duração do *mandato* de Senador; c) datas de posse de detentores de *mandato eletivo*; d) alteração de normas para segundo turno para Presidente da República; e) fim do segundo turno para Governadores e Prefeitos; f) implantação do *voto facultativo*; g) forma de substituição e sucessão de Senadores (suplentes); e h) número mínimo e máximo de Vereadores proporcional ao eleitorado. Ver em <http://webthes.senado.gov.br>. IANONI, Marcus, DIRCEU, José. *Reforma Política: instituições e democracia no Brasil atual*. Op. cit., p. 19-45.

Segundo a proposta de emenda constitucional da Comissão de Reforma Político-Partidária, o eleitor passaria a ter o direito a dois votos desvinculados: o primeiro voto elegeria os representantes pelo *sistema proporcional*; o segundo voto elegeria o representante pelo *sistema majoritário*.¹²

No caso, por exemplo, de dispor de trinta vagas para a Câmara Federal, o Estado seria dividido em quinze distritos eleitorais. Desta forma, quinze vagas seriam preenchidas pelo *sistema proporcional*, e as outras quinze, pelo *sistema majoritário*.

As quinze vagas a serem ocupadas mediante a aplicação do *sistema proporcional* seriam preenchidas pelo critério de listas apresentadas pelos *Partidos*. Através de suas convenções internas, cada *Partido* elaboraria uma lista de quinze nomes e a submeteria aos eleitores dos quinze distritos eleitorais. Considerando o *sistema proporcional*, quanto mais votos o *Partido* obtiver em sua lista, mais vagas ele poderá preencher. As quinze vagas restantes seriam preenchidas pelo *sistema majoritário*. Os *Partidos* apresentariam somente um candidato para cada distrito eleitoral, sendo eleito aquele que obtivesse o maior número de votos. Assim, considerando as quinze vagas que seriam preenchidas proporcionalmente pelos *Partidos*, de acordo com o número de votos obtidos pelas listas, e as quinze vagas a serem preenchidas pelos candidatos mais votados em cada

¹² Por *sistemas majoritários* denominam-se todos aqueles que atribuem o cargo, em disputa, ao candidato, grupo ou *Partido* que obtém a maior quantidade de votos.

distrito eleitoral, todas as trinta cadeiras estariam devidamente ocupadas.¹³

5.2.2 Extinção das coligações nas eleições proporcionais para o Legislativo

De acordo com o art. 6º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, “é facultado aos Partidos Políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas [...]”. Pela proposta da Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal ficariam proibidas as coligações de *Partidos Políticos* em eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmara de Vereadores.

A proposta de proibição de coligações interpartidárias nas eleições proporcionais teoricamente

¹³ O *voto distrital misto* trata-se, então, de sistema eleitoral que prevê a repartição dos Estados em distritos eleitorais; é *misto* porque os dois sistemas seriam utilizados em eleições para o mesmo cargo, o *majoritário* e o *proporcional*. Sobre os sistemas eleitorais mistos ver em KEIM, Walther. *Introdução. Lei Eleitoral da República Federal da Alemanha*. São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1992. p. 1-6. CUNHA, Sérgio Sérulo da. *O Que é Voto Distrital*. Porto Alegre : Sérgio Fabris, 1991. TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. Op. cit., p. 99-121. NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*. Op. cit., p. 59-68. TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma Política e Retrocesso Democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre : Mercado Aberto, 1998. p. 202-230. IANONI, Marcus, DIRCEU, José. *Reforma Política: instituições e democracia no Brasil atual*. Op. cit., p. 20-27. Uma discussão oportuna e de grande relevância sobre o sistema distrital misto pode ser encontrada em ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Os Anões e seus Aliados. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 fev. 1994. p. 1-3, e, em LESSA, Renato. Os Anões e os Metafísicos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 mar. de 1994. p. 1-3.

representa uma medida positiva, já que cabe a cada *Partido Político* construir e divulgar o seu próprio programa. Desse ponto de vista, as eleições se apresentariam como espaço de divulgação ideal, pois os próprios candidatos a Deputados Federais, Estaduais e Vereadores seriam os grandes propagandistas de seus *Partidos*.

Por mais democrática que seja, tal divulgação do programa partidário fica um tanto incomoda em uma coligação de *Partidos* porque nesse caso os programas oferecem dificuldades essenciais para serem também coligados, harmonizados em um outro que represente os propósitos da vontade de sua coligação, e, se o fossem, tratar-se-ia de estranho contra-senso, já que não restariam motivos para serem *Partidos* diferentes.

Além disso, as coligações não conseguem passar ao eleitor a sensação de unidade. E o mais grave: no Legislativo sempre fica mais difícil manter uma mesma linha de ação política entre os *Partidos Políticos* coligados.

Na prática, porém, mesmo que a proibição de coligações em eleições proporcionais apresente certos aspectos positivos para o fortalecimento dos *Partidos Políticos*, essa proposta, associada com a existência de *cláusulas de barreira*, poderá limitar consideravelmente as possibilidades das pequenas legendas de se fazerem representar no Legislativo.

Diante desse quadro, os maiores beneficiados com a proibição de coligações nas eleições proporcionais, sem dúvida alguma, seriam as grandes legendas,

uma vez que já estariam com suas estruturas administrativa e política nacionalmente consolidadas.¹⁴

5.2.3 *Filiação partidária e domicílio eleitoral*

De acordo com o art. 18 da Lei nº 9.096/95, “para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais”.

A proposta apresentada pela Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal é de que nova legislação eleitoral deva estabelecer a exigência de *filiação partidária* de pelo menos um ano em caso de primeira filiação, e de pelo menos dois anos, quando já tenha sido filiado a outro *Partido* para concorrer a cargo eletivo, no Executivo ou no Legislativo.

Quanto ao *domicílio eleitoral*, o art. 9 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, atualmente em vigor, estabelece que, para concorrer às eleições, o candidato deve possuir *domicílio eleitoral* na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito respectivo e estar com a filiação do *Partido* deferida dentro do mesmo prazo.

¹⁴ Para o Deputado João Almeida, o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais “representa o tiro de morte nas legendas que não têm representatividade nacional”. Na mesma direção segue o pensamento do Senador Roberto Freire quando afirma que “os grandes partidos imaginam que terão reserva de mercado. [Pois,] querem congelar o quadro partidário”. Ver em VAZ, Lucio. Congresso Tenta Votar Reforma Eleitoral Há 5 Anos. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 abr. 1996, p. 4.

Na proposta apresentada pela Comissão de Reforma Político-Partidária, para concorrer ao *mandato eletivo, proporcional* ou *majoritário*, o candidato deverá possuir *domicílio eleitoral* na circunscrição há pelo menos dois anos antes do respectivo pleito eleitoral.

A intenção dessas mudanças em relação ao prazo necessário para a *filiação partidária* e de *domicílio eleitoral* para os candidatos, têm como escopo coibir práticas que não contribuem para o fortalecimento da *representatividade* dos *Partidos Políticos*. Por um lado, dificultará o comportamento abusivo dos candidatos que se utilizam das legendas para fins somente eleitorais, absolutamente descompromissados com seus programas partidários, principalmente em períodos próximos às eleições. Por outro lado, essa proposta da Comissão de Reforma Política pode dificultar significativamente que *Partidos* desprovidos de qualquer vínculo orgânico com a Sociedade e sem programas políticos consistentes transformem as candidaturas por suas legendas em objeto de comércio.

5.2.4 *Divulgação de pesquisas eleitorais*

Com o propósito de estabelecer regras mais rigorosas para a divulgação de pesquisas de opinião pública em vésperas de eleições, a Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal propôs que seja acrescentado no § 3º do art. 220 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, um terceiro inciso com a seguinte redação:

“art. 220

§ 3º Compete à lei federal:

III – estabelecer restrições à divulgação de pesquisas eleitorais, a fim de preservar a vontade do eleitor.”

Dessa forma, espera-se que o legislador ordinário regulamente preventiva e rigorosamente a manipulação de pesquisas de intenção de voto como estratégia de *marketing* político-eleitoral.

5.3 QUESTÕES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS FUNDAMENTAIS DA REFORMA

A Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal tratou, ainda, de outras matérias que dizem respeito diretamente à dinâmica dos *Partidos Políticos*. Assim, além dos pontos já mencionados, serão elencadas, nesta parte do trabalho, três proposições tratadas pela Comissão que interferem diretamente no funcionamento dos *Partidos Políticos*. São elas: o *financiamento público de campanhas eleitorais*; a adoção do instituto da *fidelidade partidária*; e a aplicação da *cláusula de barreira*.

5.3.1 *Financiamento público*

O *financiamento* público de campanhas eleitorais é tema que se reveste da maior relevância na garantia da liberdade de ação dos *Partidos Políticos*. A partir do momento em que os *Partidos* passam a depender exclusivamente de doações de empresas privadas, perdem sua autonomia ao mesmo tempo que a *Soberania popular*, que também se expressa através dos *Partidos*, acaba fragilizando-se com essa interferência.

Através do art. 38 da Lei nº 9.096/95 foi criado o *fundo partidário* - Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos -, constituído por multas e penalidades pecuniárias previstas pelo Código Eleitoral, recursos financeiros previstos por lei, doações de pessoas físicas e jurídicas e dotações orçamentárias anuais da União, em valor nunca inferior ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real.

Entretanto, independentemente do *fundo partidário*, os *Partidos Políticos* podem receber ainda doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos (art. 39). Nesse caso, cabe aos *Partidos Políticos* apresentar à Justiça Eleitoral o demonstrativo do recebimento dos recursos, sua destinação e o balanço contábil (art. 39, § 1º).

A Comissão de Reforma Político-Partidária aprovou por unanimidade a proposta de que, por meio de Projeto de Lei, estabeleça que as campanhas eleitorais sejam financiadas

exclusivamente com recursos públicos. Assim, nos anos eleitorais, as dotações do *fundo partidário* teriam “como base o valor de R\$ 7,00 (sete reais) por eleitor alistado pela Justiça Eleitoral até 31 de dezembro do ano anterior”. Por outro lado, nos períodos em que fossem realizadas as eleições, os *Partidos Políticos* estariam proibidos de receber doações de pessoas físicas ou jurídicas.¹⁵

A Comissão de Reforma Político-Partidária resumiu o seu entendimento sobre a legislação para o financiamento das campanhas da seguinte forma: “é necessário dar maior visibilidade à questão do financiamento partidário e das campanhas eleitorais”, mas, para isso, deve-se “evitar a norma hipócrita”. Para a Democracia é fundamental que exista o financiamento das campanhas políticas, mas, também, que a sociedade saiba quem financiou e com quanto”, pois, concluiu a Comissão: o *financiamento público* das campanhas eleitorais é “instrumento indispensável à garantia de independência e viabilidade dos candidatos e dos eleitos ante o poder econômico”. Além do que, com o *financiamento público* de campanhas, haveria a possibilidade de se preservar o princípio constitucional da *isonomia*. Ou seja, com o *financiamento público*, os *Partidos Políticos* ficariam em melhores condições de disputar as eleições com certo grau de igualdade financeira.¹⁶

Havendo, pois, o *financiamento público* para os *Partidos*, a competência de fiscalizar a sua aplicação ficaria a cargo do Tribunal de Contas da União. Por outro lado, a

¹⁵ Ver em <http://www.congressonacional.com.br> e IANONI, Marcus, DIRCEU, José. *Reforma Política: instituições e democracia no Brasil atual*. Op. cit., p. 37-38.

¹⁶ Ver em <http://www.congressonacional.com.br> e IANONI, Marcus, DIRCEU, José. *Reforma Política: instituições e democracia no Brasil atual*. Op. cit., p. 38.

Justiça Eleitoral assumiria tão-somente o papel de coordenar e viabilizar os processos eleitorais.

Evidentemente que na distribuição dos recursos a legislação sempre deverá levar em consideração a *representação política* de cada *Partido*; porém, jamais como hoje ocorre com a distribuição do *fundo partidário*, uma vez que a distribuição atual possibilita absurda e profunda desigualdade entre os valores recebidos pelas pequenas legendas em relação aos recebidos pelos *Partidos* com *representação* no Legislativo.

Assim, além do critério da *representação* do *Partido* no Congresso, a legislação deveria levar em consideração a *representação* do *Partido* na Sociedade, ainda que não disponha de *representação parlamentar*, porque o *Partido* não se limita à esfera do Legislativo, ele é expressão da própria Sociedade. Sem essa preocupação, qualquer nova alteração já estará prejudicada logo de saída, uma vez que, de outro modo, não se preservará o direito de igualdade entre os *Partidos* e o *pluripartidarismo*, princípios esses assegurados constitucionalmente, enquanto, sobretudo, respeito à expressão das minorias. Naturalmente que esta discussão não é o objeto do presente trabalho, a qual pela sua importância e dimensão, teria de merecer estudo específico a parte.

5.3.2 *Fidelidade partidária*

Em seu relatório final, a Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal propôs a instituição da *fidelidade partidária* no Brasil. O instituto da *fidelidade partidária* já esteve presente na história política brasileira por ocasião da Constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 01). Isto, no entanto, não ocorreu com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, de forma inédita, remeteu a normatização da *fidelidade partidária* para os estatutos dos *Partidos Políticos* (art. 17, § 1º).

Como a própria Constituição não determinou explicitamente a perda de *mandato* por troca de *Partido* ou por ato de infidelidade partidária, entendeu a Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal que tal previsão deveria ser instituída através de emenda constitucional. Dessa forma, em seu Relatório final, a Comissão propôs a inclusão do seguinte no texto constitucional: “perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político”.¹⁷

A Comissão propôs, ainda, uma segunda forma de perda de *mandato* que poderia ser aplicada tanto aos membros do Poder Legislativo como aos Chefes do Poder Executivo. De acordo com a proposta, perderia o *mandato* o

¹⁷ Cf. o *web site* <http://www.congressonacional.com.br>

representante do *Partido* no Legislativo ou na chefia do Executivo que, “na forma da lei e do estatuto do partido, cometer violação grave da disciplina partidária, caracterizada pela desobediência às decisões aprovadas em convenção, assegurada ampla defesa”. No caso de cargo eletivo federal, a defesa se daria junto ao Tribunal Superior Eleitoral, e no caso de cargos eletivos estaduais ou municipais, no Tribunal Regional Eleitoral.¹⁸

Verifica-se, portanto, que, na proposta da Comissão, o instituto da *fidelidade partidária* engloba duas perspectivas distintas: uma voltada especificamente à troca de legenda, restrita aos membros do Poder Legislativo; e a outra voltada exclusivamente aos atos de desobediência das decisões aprovadas em convenções partidárias. Neste caso, a penalidade de perda do *mandato* poderia ser aplicada, não apenas aos membros do Legislativo, mas também aos filiados do *Partido* que eventualmente ocupem *mandatos* de Chefes do Poder Executivo.

Com isso, a Comissão de Reforma Político-Partidária, na sua proposta de emenda constitucional, acabou, sabiamente, definindo a *fidelidade partidária* como o compromisso assumido pelos representantes eleitos para o Legislativo ou para o Executivo, em defender e acatar os princípios programáticos de seu *Partido* e das resoluções democraticamente aprovadas em convenções partidárias. Portanto, de acordo com essa proposta, o instituto da *fidelidade partidária* não pode, em hipótese alguma, ser confundido com obediência às imposições unilaterais das executivas dos *Partidos Políticos*, e muito menos com a submissão ao *voto de liderança*, evidentemente.

¹⁸ Cf. o *web site* <http://www.congressonacional.com.br>

Dessa forma, os parâmetros que os representantes partidários, tanto no Legislativo como no Executivo, deverão levar em consideração em seus atos e ações *de representação política*, caso a proposta de emenda constitucional seja aprovada, serão aqueles definidos democraticamente, pelos órgãos deliberativos, no interior de cada organização partidária.

A partir da proposta apresentada pela Comissão de Reforma Político-Partidária, pode-se concluir que a *fidelidade partidária* foi definida como o compromisso assumido pelo representante com o *Partido*. Com isso, o representante passaria obrigatoriamente a assumir a responsabilidade de justificar todos os seus atos e ações praticados em decorrência do seu *mandato de representação política*. Com tal proposta, portanto, o instituto da *fidelidade partidária* previsto para vigorar no ordenamento jurídico-político brasileiro ficaria muito próximo dos propósitos da modalidade de *mandato* denominada *partidário* ou *comissionado*, pois o *mandato* deixa de estar vinculado ao representante para ficar sob a tutela do *Partido*.

Em síntese, a proposta da Comissão de Reforma Política cumpre, em sua essência, a finalidade de fortalecer os *Partidos* diante do cenário político nacional. Pela proposta em si, tal consequência contribuiria para o resgate das potencialidades democráticas que as organizações político-partidárias podem exercer enquanto sujeitos coletivos na formação da vontade do Estado.

Entretanto, é necessário que sejam ponderados os riscos da inserção de tal instituto no sistema político atual. Em primeiro lugar, há que atender o rigoroso

alcance do conceito de *fidelidade partidária*, para que não haja possibilidade de ser desvirtuada para outro instituto bem menos nobre qual o *voto de liderança*, ou mesmo a imposição da *fidelidade* à vontade da executiva partidária. Em segundo lugar, a sua implantação pode apresentar-se extremamente complexa no quadro partidário atual em que, com raras exceções, inexistem efetiva *representatividade* e *organicidade* dos *Partidos* na Sociedade. Sem esses dois últimos requisitos, a *fidelidade partidária* pode vir a ser poderoso mecanismo de controle da *representação política* brasileira pelas oligarquias políticas de sempre.

Assim, a adoção da *fidelidade partidária* demanda a incorporação de uma *Democracia Intrapartidária* bem desenvolvida, que possibilite, ao mesmo tempo, a participação do representante nas deliberações internas do *Partido*, acatando-as ainda que vencido, e sua plena inserção social. Dessa forma, o representante assumiria a credencial de verdadeiro porta-voz das vontades individuais recepcionadas, harmonizadas e consubstanciadas na vontade do *Partido*. Assim, partindo de sólida e racional formação da vontade partidária, o instituto da *fidelidade* seria simples decorrência.

5.3.3 Cláusula de barreira

A Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal propôs ainda, a antecipação da vigência da *cláusula de barreira* para as eleições de 2002. Mediante sua

aplicação antecipada, o *funcionamento parlamentar* do *Partido* estará condicionado pela exigência mínima contida no art. 13 da *Lei dos Partidos* (Lei nº 9.096/95).

Em sentido *lato*, pode-se definir a *cláusula de barreira* ou de *exclusão* como o mecanismo previsto em dispositivo legal que impede a existência ou a *representação parlamentar* da agremiação partidária que não conte com o apoio político de um determinado número ou percentual de eleitores.

Muito embora alguns sistemas eleitorais majoritários estabeleçam exigências semelhantes¹⁹, a condição de ultrapassar “uma barreira mínima de votos ou de uma cláusula de barreira é própria dos sistemas proporcionais”. Com a adoção da *cláusula de barreira*, os sistemas de *representação proporcional* buscam estabelecer determinados limites de apoio eleitoral que quando não alcançados pelo *Partido*, resultaram na sua exclusão dos futuros processos eleitorais ou, em determinadas situações, da *representação parlamentar*.²⁰

O *sistema proporcional* naturalmente facilita o surgimento de elevado número de *Partidos*, pois seu objetivo é procurar garantir a *representação proporcional* de todos

¹⁹ Como exemplo pode ser citado o caso do Brasil. A Lei nº 8.713 de 30 de setembro de 1993, em seu art. 5º, § 1º determinava que “só poderia registrar candidato próprio à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República [...] os partidos que tenham obtido, pelo menos, cinco por cento dos votos apurados na eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados”. Pouco tempo depois, esse dispositivo foi julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

²⁰ RODRIGUES, Ricardo. Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 126, p. 48, abr./jun. 1995. Ver também TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. Op. cit., p. 45.

os setores da Sociedade, que se fazem representar no Parlamento por quantos *Partidos Políticos* sejam necessários para tanto. Todavia, em determinados *sistemas proporcionais*, que Sartori denomina “imperfeitamente proporcionais”, sob o argumento de evitar excessiva fragmentação partidária, impõe-se que os *Partidos Políticos* alcancem determinado desempenho eleitoral.²¹ Esse desempenho chamado de *cláusula de exclusão, barreira, bloqueio* ou *umbral*. Com isso, o *Partido* que não alcançar determinado *quorum* de votos previamente estabelecido, estará impossibilitado de participar em futuras eleições.

Os critérios adotados para delimitar a *cláusula de barreira* normalmente estão relacionados com a obtenção de um percentual mínimo de votos, considerando a soma total de sufrágios contabilizados em determinada eleição geral.

Na Alemanha, por exemplo, o *Partido Político* deve conquistar, no mínimo, 5% dos votos válidos, considerando os votos do conjunto do território eleitoral, para ultrapassar a *cláusula de barreira*. Esse dispositivo, no entanto, não se aplica aos *Partidos* que tenham conquistado *mandatos* diretos em pelo menos três distritos eleitorais ou que representem uma minoria nacional.²²

No caso específico do Brasil, a *cláusula de*

²¹ SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. Op. cit., p. 23.

²² Cf. art. 6º, § 6º, da *Lei Eleitoral Federal da República Federal da Alemanha*. São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1992. p. 16-17. Ver ainda: PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. Op. cit., p. 99. Outros exemplos de países que adotam a *cláusula de exclusão*, ver em: RODRIGUES, Ricardo. Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais. *Revista de Informação Legislativa*, n. 126, op. cit., 49-50. NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*. Op. cit., p. 38-39.

barreira, em termos mais moderados, já estava presente na Lei nº 1.164 de 24 de julho de 1950, quando o art. 148, parágrafo único previa que teria cancelado seu registro o *Partido* que em eleições gerais não satisfizesse pelo menos uma de duas condições: eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, cinqüenta mil votos para a legenda.

Com a extinção dos *Partidos Políticos* pelo Ato Institucional nº 2, de 1965, foi estabelecido que as novas organizações partidárias deveriam possuir no mínimo a participação de cento e vinte Deputados Federais e de vinte Senadores. Entretanto, após conseguir o apoio do *quorum* parlamentar necessário, quando do registro no Tribunal Superior Eleitoral a nova agremiação partidária deveria, ainda, comprovar os seguintes requisitos: a) possuir um número de membros fundadores nunca inferior a cento e um eleitores; b) conquistar a soma de dez por cento do eleitorado que havia votado na última eleição geral para a Câmara Federal, distribuídos em dois terços dos Estados, com um mínimo de sete por cento dos votos em cada um deles; e c) o apoio expresso de dez por cento de Deputados Federais, distribuídos, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores.²³ A partir dessas exigências, instituía-se no sistema político brasileiro novas e inéditas modalidades de *cláusulas de barreira*.

Na seqüência, a Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, incluiu no art. 152, VII, um dispositivo mais brando que o da Constituição de 1967, que passou a

²³ Essas exigências estavam previstas no art. 8º da Lei nº 4.740 de 15 de julho de 1965, e foram mantidas e incorporadas pelo art. 149, VII da Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967.

desempenhar o papel de uma *cláusula de barreira*. De acordo com o novo artigo, para a organização e funcionamento do *Partido Político* deveriam ser observados, dentre outros princípios, a obrigatoriedade de ser obtido o apoio de cinco por cento do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara Federal, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles.

A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, reiterou a exigência do cumprimento de barreiras para a organização e funcionamento do *Partido*. Assim, para sua constituição o *Partido Político* deveria comprovar no ato de fundação, a filiação de, no mínimo, dez por cento do número total dos representantes da Câmara Federal; e, para funcionar, a obtenção de cinco por cento dos votos do eleitorado nacional que tenham votado na última eleição para a Câmara Federal, devendo, no entanto, o percentual de votos estar distribuído em, pelo menos, nove Estados, com o mínimo de três por cento de votos em cada um deles.

A Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, por seu turno, mesmo mantendo ainda a barreira mínima como questão constitucional, tratou de diminuir um pouco mais as exigências que deveriam ser cumpridas pela organização partidária. Assim, para obter o direito de funcionar no Congresso Nacional, o *Partido Político* deveria conquistar o apoio, expresso em votos, de três por cento do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com o mínimo de dois por cento do eleitorado em cada um deles.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 teve a vã intenção de, finalmente, interromper o hábito de ser introduzida em textos constitucionais a exigência de cumprimento de barreiras mínimas para a existência e/ou funcionamento de agremiações partidárias. Isto, porque, a partir do novo texto constitucional, o *Partido Político* passou a ser considerado pessoa jurídica de Direito Privado. Como visto, o *Partido* primeiramente adquire a personalidade jurídica na forma da lei civil para em seguida encaminhar o seu estatuto para o registro no Tribunal Superior Eleitoral. Assim, enquanto o primeiro registro confere personalidade jurídica à agremiação partidária, o segundo registro na Justiça Eleitoral habilita o *Partido* a participar do processo eleitoral, receber recursos do *fundo partidário* e ter *acesso gratuito ao rádio e à televisão*. Em resumo, em nenhuma passagem a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impôs qualquer tipo de barreira para a organização e funcionamento dos *Partidos Políticos*. Muito pelo contrário, de acordo com o *caput* do art. 17 e o seu § 2º, procurou garantir a mais ampla liberdade de criação e incorporação de *Partidos Políticos*.

Por outro lado, o mesmo não ocorreu com a Lei nº 9.096/95, que regulamentou os dispositivos do art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e impôs três etapas distintas de barreiras para o funcionamento dos *Partidos Políticos* brasileiros. Conclui-se, portanto, que essa Lei, apresenta inconstitucionalidade em pelo menos três dispositivos: a) no art. 8º exige um quorum mínimo de fundadores distribuídos pelo território brasileiro; b) no art. 7º, § 1º obriga o *Partido Político* a comprovar o seu caráter nacional através do apoio em

votos de determinado número de eleitores distribuídos pelas unidades da Federação; e c) no art. 13º restringe a atuação no Parlamento para aqueles *Partidos Políticos* que conquistarem determinado número de votos distribuídos em um número mínimo de Estados.²⁴

Entretanto, com o objetivo de abrandar os efeitos negativos sobre os *Partidos Políticos* existentes na época da promulgação da Lei nº 9.096/95, o legislador ordinário, nas *Disposições Finais e Transitórias* (art. 55), dispensou do cumprimento das exigências do art. 7º, § 1º da referida Lei todas as organizações partidárias que já possuísem registro definitivo junto à Justiça Eleitoral.

Na mesma direção seguiu o art. 57 Lei nº 9.096/95, ao prever que “no período entre o início da próxima Legislatura [no caso, 15 de fevereiro de 1999] e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente [no caso, as eleições do ano de 2005] para a Câmara dos Deputados”, não seria aplicada a *cláusula de barreira* exigida para o *funcionamento parlamentar dos Partidos Políticos*, previsto pelo art. 13 da Lei nº 9.096/95. Pelo art. 57 da *Lei dos Partidos*, a aplicação da *cláusula de barreira* de, no mínimo, cinco por cento dos votos para a Câmara dos Deputados, com o mínimo de dois por cento em pelo menos nove Estados, só terá validade para a legislatura que iniciar no ano de 2006. Até lá, vigorarão critérios bem mais flexíveis, ficando garantido o *funcionamento parlamentar* na Câmara Federal, dos *Partidos Políticos* que, na data da publicação da Lei

²⁴ Sobre esse assunto ver o Capítulo IV da Parte II da presente pesquisa, especificamente no item 4.1.2.1 Etapas da criação dos *Partidos*.

nº 9.096/95, já possuísem o registro definitivo de seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral e que, a partir da criação, tivessem concorrido ou viessem a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados.

Entretanto, de acordo com a própria Lei, mesmo que tivesse o registro definitivo na Justiça Eleitoral, o *Partido Político* deveria “eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obter um por cento dos votos apurados no País” (art. 57, “a”). Desta forma, por mais que a legislação tenha estabelecido uma exigência amena, sem dúvida alguma que o cumprimento desse *quorum* eleitoral se caracteriza como mais uma modalidade de *cláusula de barreira*, só que neste caso, de transição, já que tais regras só terão validade até o ano de 2005.

Sobre o problema da garantia do direito de as minorias se fazerem representadas, Leôncio Martins Rodrigues lembra oportunamente que “não tem sentido, aceitando a filosofia do modelo de representação proporcional, ter uma cláusula de exclusão, porque estaremos cortando a representação das minorias. Conseqüentemente, teremos minorias que não serão capazes de se representar, o que é um problema para a legitimidade do sistema democrático”.²⁵

Wanderley Guilherme dos Santos assinala, de forma oportuna, que “legendas partidárias não significam necessariamente partidos parlamentares efetivos”. Para Santos, em todos os países que adotam o *sistema proporcional* pode ser detectada a existência de grande número nominal de *Partidos*,

²⁵ IANONI, Marcus, DIRCEU, José. *Reforma Política: instituições e democracia no Brasil atual*. Op. cit., p. 30-31.

diminui quando na efetiva *representação parlamentar*. Por exemplo: na Bélgica são dezesseis legendas e só cinco efetivas; na Dinamarca, dezesseis legendas, mas só cinco efetivas; na Holanda, quatorze legendas e só quatro efetivas; na Noruega, dez legendas e só três efetivas; na Suécia, sete legendas e só seis efetivas; na Suíça, quatorze legendas e só seis efetivas.²⁶ Na Espanha, setenta e oito *Partidos* concorreram nas eleições de 1977, sendo que só quatorze conseguiram eleger Deputados. Nas eleições polonesas de 1991, cento e onze *Partidos*, organizações e grupos apresentaram candidatos, sendo que só vinte e nove elegeram representantes para o Parlamento.²⁷ Em junho de 1999, o Brasil somava vinte e nove legendas, das quais só dezesseis tinham efetiva *representação parlamentar*.²⁸

Enfim, a conclusão a que se pode chegar é a de que “o número de legendas partidárias, bem como o de Partidos efetivos, varia ao longo da vida política das democracias e conforme a inclinação do eleitorado, juiz insubstituível da ascensão e queda, esplendor e miséria, de partidos e de políticos”.²⁹ Essa é, e deve ser, a mecânica da história dos países que optam pelo sistema de *representação proporcional* e pela indissociabilidade do princípio do *pluralismo político* da concepção contemporânea de Democracia.

²⁶ SANTOS, Wanderley Guilherme. *Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro : Opera Nostra, 1994. p. 13.

²⁷ NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 30.

²⁸ IANONI, Marcus, DIRCEU, José. *Reforma Política: instituições e democracia no Brasil atual*. Op. cit., p. 30-31.

²⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos Santos. *Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Op. cit., p. 13.

5.3.3.1 *Federações de Partidos*

Em agosto de 1999, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal aprovou projeto de lei que possibilitará aos pequenos *Partidos* reunir-se em *Federações de Partidos*. A partir dessa previsão legal, as pequenas legendas poderão, no decorrer dos processos eleitorais, somar forças em termos de votos com o propósito de, em conjunto, ultrapassar a *cláusula de barreira* que assegura o direito de *funcionamento parlamentar*, pois, conforme determina a Lei nº 9.096/95, só terão direito ao *funcionamento parlamentar* os *Partidos* que conquistarem o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. Assim, agregados em *Federações*, os *Partidos* com *representação* eleitoral pouco expressiva terão mais condições de funcionar no Parlamento.

Verifica-se que o propósito maior da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal foi o de aprovar uma legislação que amenizasse os impactos de outro projeto de lei, que, como se viu aqui, prevê a proibição de coligações de *Partidos* em eleições proporcionais. Com a *proibição* de coligações, os pequenos *Partidos* poderiam sofrer profundos prejuízos políticos e eleitorais, o que diminuiria naturalmente as suas possibilidades de, individualmente, conquistar votos suficientes para o *funcionamento parlamentar*.

Nesse contexto, pode-se concluir que com a aprovação da proposta de formação de *Federações de Partidos* para as eleições proporcionais, a própria Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal reconheceu que as pequenas legendas, de uma forma ou de outra, exercem relevante papel no processo de *representação política* nacional, não podendo simplesmente serem excluídas do Parlamento.

Com a previsão da formação das *Federações de Partidos*, a Comissão de Constituição e Justiça acabou, portanto, implicitamente admitindo que os requisitos legais exigidos para o *funcionamento parlamentar* das organizações partidárias podem vir a inviabilizar a *representação* no Legislativo dessas legendas que estão em busca de consolidação política.

Na verdade, a proposta aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, referente às *Federações de Partidos*, como a grande maioria das medidas incluídas no projeto de Reforma Político-Partidária, desemboca em resultados de humorismo involuntário no afã de atender aos interesses políticos do momento. A impressão mais clara que se tem é de que se trata de reforma lampeduseana. Grandes mudanças se darão para que ao final tudo permaneça exatamente tal como está.

Persistem duvidosos intermináveis binômios antitéticos: *representatividade* ou *governabilidade*, *fidelidade partidária* ou *voto de liderança*, *autonomia e liberdades partidárias* ou *cláusulas de barreira*, *Partidos* como expressão da vontade da Sociedade ou como órgãos a serviço da vontade oriunda do próprio Estado.

Como importantes pontos do projeto de reforma política para fortalecer os *Partidos Políticos* estão: a proposta de *financiamento público* dos *Partidos* porque retoma uma discussão importante sobre a forma como o Estado encara o *Partido* enquanto órgão gestor da própria vontade estatal e a proposta da adoção da *fidelidade partidária*, desde que sejam essencialmente cumpridos seus pressupostos fundantes, caso contrário estará sendo imposta não a *fidelidade* à vontade programática dos *Partidos* mas aos interesses nem sempre facilmente identificáveis. Não resta dúvida, porém, que refletem as prerrogativas de grupos restritos.

Já a imposição das *cláusulas de barreira* vão contra a vontade do legislador constituinte que desejava a *liberdade partidária*, além de ferir parte da principiologia basilar do Estado Democrático tais como o princípio da *igualdade* e do *pluripartidarismo*, enquanto plena realização da idéia, também constitucional, de *pluralismo político*.

A lógica da *representação política* deve basear-se em mecanismos claros da formação da vontade geral ou continuará subordinando-se sistematicamente aos interesses de oligarquias políticas que se utilizam das instituições políticas como um todo e também dos *Partidos Políticos* para atender

finalidades de seus interesses facciosos ou individualistas e perpetuação de seu controle do Poder Político.

No geral as propostas sobre a reforma política que tramitam no Congresso Nacional não se têm ocupado em apresentar soluções de longo prazo que possibilitem radical transformação do modelo de *representação político-partidária* que há muito vigora no país. A crise de *representatividade* que envolve o modelo de *representação* e as instituições político-partidárias não poderá ser superada ou ao menos minorada sem que exista um projeto de transformação dos *Partidos Políticos* em instituições orgânicas da Sociedade.

Diante disso, o mais grave problema que envolve as discussões da Reforma Político-Partidária para o país encontra-se na forma reservada com que o Congresso Nacional vem tratando a matéria. Tais reformas são importantes demais para que o Legislativo as encaminhe como se o objeto do debate fosse pertinente as suas próprias questões *interna corporis*.

As perguntas que persistem são: *Partido Político* para quem? Contra quem? Para quê? Nesse sentido específico, a análise crítica do modelo de *representação político-partidária* liberal brasileiro é o pressuposto da transição de um modelo de *representação política formal* para a *representação política material* tal como a proposta pelo *Estado de Partidos*.

Em síntese, a grande questão fundamental é a discussão do papel institucional dos *Partidos Políticos* nessa Democracia que se pretende construir.

CONCLUSÃO

A primeira parte deste trabalho foi dedicada ao estudo dos fundamentos da *representação política* em duas etapas. O primeiro capítulo *Representação: preliminares etimológico-conceituais e aspectos históricos* lançou os pontos introdutórios de apoio da pesquisa. Das raízes etimológicas do termo *representação* à consolidação do conceito de *representação política*, o caminho analítico trilhado permitiu acompanhar os aspectos mais importantes do instituto nas primeiras experiências políticas norte-americanas e europeias.

Do estudo se infere que as primeiras incursões políticas no terreno da *representação* foram decorrentes do esgotamento do Poder absolutista. A substituição daquele modelo político centralizador foi lenta e se deu pela conquista da *representação política* como recurso de organização e legitimação do novo modelo de Estado que a partir de então começou a formar-se.

A constatação de que os regimes representativos têm seus antecedentes históricos no próprio projeto liberal de Estado motivou o segundo capítulo *Fundamentos Teóricos da Representação Política*. O resgate dos pensadores que participaram da discussão sobre a natureza do Poder Político permitiu determinar os limites nos quais a *representação política* seria exercida no modelo liberal de Estado. Com efeito, a partir da concepção de Legislativo em Locke e Montesquieu, foram definidos os parâmetros da *representação política* liberal.

Desde então, a natureza teórica do instituto político-representativo foi objeto de diferentes leituras. A indefinição inicial da *representação política* produziu pelo menos três esquemas distintos de explicação do fenômeno. Hobbes e Rousseau viram na idéia de *autoridade* a base da *representação*, o que acabou determinando a compreensão imperativa da relação mandatícia. Porém, foi Edmund Burke quem desenvolveu a concepção de *representação* que mais se aproximou do resultado final de virtualidade do *mandato*. A idéia de *representação política* enquanto relação de confiança estabelecida entre representante e representado definiu os linhas mestras do *mandato representativo* liberal.

Em relação às concepções de *representação* como reflexo de alguém ou de algo é importante salientar que esse enfoque permitiu dois vieses distintos. O primeiro, de orientação autoritária, trata o representante como símbolo abstrato dos representados e alerta para os perigos da *representação simbólica*: o Poder assumido por um representante que tem sua credibilidade baseada em fatores psicológicos e a despreocupação em justificar suas ações frente aos eleitores. O segundo, de direção teoricamente menos temerária, persegue o máximo de *representatividade* possível e se apoia na proporcionalidade para garantir a amplitude da interação entre os dois pólos da *representação*. O modelo Hare-Mill de *representação proporcional* marcou sensivelmente o próprio modelo representativo liberal.

A pertinência da relação representante-representado pôde então tomar seu lugar na sondagem do território da Teoria do *Mandato*. O fundamento e o alcance da relação de *representação* permitiu o exame de três modelos políticos de *mandato*: o *imperativo*, o *representativo* ou *virtual* e o *partidário*.

O *mandato imperativo*, que foi o modelo inicial desse tipo de relação de *representação*, esgotou-se com o advento do próprio Estado liberal, quando, então, se passa a adotar a *representatividade* mandatícia. O representante se vincula a toda a Nação a partir do momento em que é eleito, deslocando a origem de sua *representatividade* do setor da Sociedade que o elegeu para o seu conjunto.

A concepção de *mandato partidário* acompanha o modelo de *representação política* do *Estado de Partidos*, em cujos domínios seus mentores teóricos principais, Kelsen e Leibholz, pretenderam superar as insuficiências do modelo liberal. O projeto de uma *Democracia Partidária* resgatou o *Partido Político* como sujeito (coletivo) da formação da vontade do Estado. O modelo democrático-representativo imaginou *Partidos* dotados de grande organicidade, capazes de possibilitar a intensa participação dos indivíduos em suas estruturas. O resultado desse processo é a formação da vontade do *Partido*, que norteará os trabalhos no Parlamento e a formação da vontade do próprio Estado. O *mandato partidário* prevê a *fidelidade* do representante à vontade do *Partido*. Portanto, nesse modelo de *representação política*, a concepção democrática de *Partido* é levada a suas máximas conseqüências.

Se a *representação política* é conquista tardia da humanidade, o ingresso do *Partido Político* nesse cenário se deu também de forma ainda mais lenta. Com efeito, o reconhecimento da função pública das organizações partidárias se deveu ao desempenho de seu papel de intermediação entre Estado e indivíduo. Mas, ao mesmo tempo que os *Partidos* passaram a ocupar assento nas decisões políticas, foram também duramente combatidos e responsabilizados pelas deficiências do sistema representativo.

A segunda parte pesquisa - *Da Representação Política Liberal ao Estado de Partidos* -, orienta-se integralmente para o *Partido Político*. Composta de quatro capítulos, essa etapa investigou seu objeto, considerando

diferentes níveis de análise e de relações associativas e dissociativas relevantes.

No primeiro capítulo, desta parte *O Partido Político enquanto Órgão Mediador da Representação Política*, foi apresentado o quadro histórico-evolutivo da experiência representativa liberal. No liberalismo clássico, a *representação política* se dava pela escolha dos indivíduos que buscavam defender interesses específicos sem qualquer intermediação organizacional. Profundamente modificado pelo avultamento da participação dos *Partidos Políticos*, o modelo político-representativo liberal acabou absorvendo a instituição política que combatia, transformando-a em instrumento vantajosamente eficiente na tarefa legitimadora da *representação*. A Democracia Representativa que seguia o modelo liberal clássico, sem *Partidos*, tornou-se, Democracia Representativa Partidária quando passou a acatá-los e incorporá-los ao seu esquema político de *representação*.

O estudo da dinâmica dos *Partidos* desde suas origens históricas até a consolidação da Teoria do *Partido* serviu de apoio e ante-sala para se proceder à apuração de algumas dissociações nocionais relevantes para a compreensão do alcance do conceito de *Partido Político*. A diferença entre *facção* e *Partido* comporta imensa essencialidade. Dessa distinção conceitual nasce a possibilidade de se desvelar um dos pontos de grande contribuição ao descrédito das organizações partidárias pelo liberalismo, que, de forma geral, ainda é vivo e atuante na cultura política contemporânea. Apesar da denominação *Partidos Políticos*, grande parte das organizações políticas historicamente

verificadas e ainda presentes nos dias de hoje, tanto no mundo como no Brasil, são, na verdade, *facções*: agrupamentos de indivíduos que buscam, de forma egoísta, a atenção para os seus próprios interesses em detrimento dos interesses gerais da Sociedade.

O capítulo seguinte, *O Partido Político como Objeto de Conhecimento*, visita três estratégias metodológicas diferenciadas de aproximação ao tema proposto em seu título. A abordagem funcional de Luhmann, por exemplo, concebe o *Partido Político* como amenizador de conflitos trabalhando pela estabilidade do sistema político. As abordagens estruturais limitam-se à tarefa meramente descrita dos *Partidos* e veiculam, principalmente, em Ostrogorsky, Michels e Duverger posições fortemente críticas ou céticas em relação às organizações partidárias no tocante às suas estruturas internas.

Finalmente, a abordagem orgânica, necessariamente caracterizada por sua natureza ideológica, concebe o *Partido* como agente de mudanças. Nessa parte, a menção especial feita ao pensamento de Gramsci foi motivada pelo papel destacado do *moderno Príncipe* em canalizar e exprimir as demandas da Sociedade, como forma de construir uma nova ordem social, política, econômica, jurídica e cultural. Essa idéia de *Partido* agente revela a potencialidade emancipadora dessa instituição política, visão comungada de forma reflexa pelo substrato teórico do *Estado de Partidos*.

Outra questão que se destaca no pensamento político-sociológico é concernente aos *Novos Movimentos Sociais*, tornando-se, assim, necessário proceder a

rigorosa distinção entre eles e os *Partidos Políticos*, objeto central desta pesquisa. A divisão de funções entre tais organizações políticas deve estar baseada nas próprias tarefas e propósitos de cada uma. Os *movimentos sociais* como indiscutivelmente grandes articuladores da *participação política* dos indivíduos e os *Partidos Políticos* como intermediadores da sua vontade frente ao Estado. Então o *Partido* é espaço de *representação política*, ainda que possa fomentar a *participação* em sua estrutura interna, o que, do ponto de vista do *Estado de Partidos*, não só é recomendável como também absolutamente necessário.

O terceiro capítulo *A Constitucionalização dos Partidos Políticos*, aproxima e prepara o aporte teórico do modelo de *representação política* proposto pelo *Estado de Partidos*. Com efeito, somente a partir da crescente democratização dos Estados contemporâneos a constitucionalização dos *Partidos Políticos* foi possível. E esse quesito é pressuposto fundante do modelo teórico proposto, apresentando-se como sua decorrência natural. Finalizando essa análise histórica, política e jurídica, foi possível traçar definitivamente o percurso da experiência democrática de *representação política*, dos primeiros modelos de Democracia Representativa sem *Partidos* até a *Democracia Partidária* ou *Estado de Partidos*.

O capítulo IV encerra a segunda parte apresentando o modelo teórico do *Estado de Partidos*, seus antecedentes históricos, as relações fundamentais estabelecidas entre estrutura do Estado e sistema partidário nos limites da Teoria do Estado alemã, e a nascente e decorrente Teoria do *Partido*. Sobre a relação Estado-Sociedade e Estado-*Partido* foram

apontados os pensadores que, direta ou indiretamente, contribuíram para a fundamentação teórica do modelo. Entretanto, a ênfase dada a Kelsen, nessa parte, deve-se a sua posição chave em todo esse debate. Mas, mesmo com a contribuição evidente dos demais autores apontados, foi somente com Leibholz que a Teoria do *Estado de Partidos* adquiriu o seu estatuto teórico. A sistematização do modelo democrático-representativo deste último autor permitiu que se passasse da teoria à prática: a avaliação da experiência representativa político-partidária brasileira, objeto da terceira parte do trabalho.

A Trajetória da Representação Político-Partidária no Brasil: diagnósticos e perspectivas é o título dado à última parte do relato da pesquisa porque versa, de forma exaustiva, sobre a experiência brasileira de *representação política*, enfatizando o papel e as concepções de *Partido* verificadas no Brasil em dois níveis, ambos historicamente definidos. A primeira dimensão de observação foi dirigida para o pano de fundo político de toda a transformação, ou a repetição, das estruturas políticas brasileiras tendo como preocupação motora a *representação político-partidária*. A segunda dimensão foi operada pelo tratamento jurídico-constitucional dos *Partidos Políticos* ao longo da história nacional, tendo como ponto de inflexão o texto constitucional de 1988. E como complemento, as promessas e decepções de uma reforma político-partidária em andamento no Congresso Nacional.

Assim, nesta última parte do trabalho, o primeiro e o segundo capítulos foram dedicados ao histórico evolutivo jurídico e político dos *Partidos Políticos* brasileiros, do

Império ao golpe militar de 1964 no primeiro capítulo e do Regime Militar ao processo constituinte de 1987-1988 no segundo. Os dois capítulos seguintes foram integralmente dedicados ao estudo do capítulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que trata dos *Partidos Políticos*, sendo que o terceiro capítulo versando a primeira leitura da concepção partidária contemplada no art. 17 e seus princípios constitucionais atinentes, e, o capítulo seguinte, sobre a natureza jurídica dos *Partidos* e suas garantias constitucionais. O quinto e último capítulo da terceira parte encerra o trabalho analisando o processo de constitucionalização dos *Partidos Políticos* no Brasil e a discussão da reforma político-partidária.

Toda esta última parte do trabalho levou sistematicamente em suas considerações o modelo Kelsen-Leibholz de *Estado de Partidos*, aplicando suas categorias fundamentais como referencial de análise. Isso porque a viabilidade da adoção desse modelo na sua totalidade esbarraria em um obstáculo inviabilizador: o sistema de governo brasileiro é presidencialista. A adoção do modelo democrático-representativo é otimizado em ambientes parlamentaristas por residir no Parlamento o centro das decisões fundamentais das políticas públicas a serem geradas pelo Estado. Entretanto, a concepção de *Partido* desse modelo e os requisitos fundamentais de sua aplicação importariam contribuição eficiente na superação da atual crise de *representatividade* dessa instituição no país. Isso, é claro, sem deixar de levar em consideração suas causas históricas.

No Brasil, os estudos sobre o *Partido Político* no século XX se ativeram, na sua maior parte, aos seus efeitos positivos ou nefastos ao sistema político, e, mais recentemente, até à governabilidade do país. O que não se tem privilegiado é a investigação das verdadeiras causas da crise de *representatividade* em que se encontram as instituições político-partidárias brasileiras, mudando o prisma de observação para o próprio desgastado modelo de *representação política* liberal.

A partir do modelo democrático-representativo, o papel do *Partido Político* em um Estado Democrático é o de canalizar a vontade dos indivíduos. Tendo como pressuposto a insuficiência do modelo de *representação política* liberal, no modelo sistematizado por Leibholz a *representação* se organizaria em função da interação entre sistema partidário e estrutura do Estado, objetivando um sistema político que esteja em condições de recepcionar e assegurar a vontade coletiva mediante a atuação dos *Partidos*.

Como nesse modelo a vontade do Estado é edificada pelo embate político entre as vontades partidárias, que por sua vez canalizam as vontades individuais, o centro das decisões políticas sofre um deslocamento radical, deixa o Parlamento e migra para o interior dos *Partidos*, onde a vida intrapartidária permitiria a livre e democrática participação direta da Sociedade em ampla escala.

Em uma *Democracia Partidária* o indivíduo é quem assume a função de construir a história política do Estado,

a partir do *Partido Político*. Portanto, as atividades do *Partido* no Parlamento devem refletir unicamente a vontade dos seus membros. A partir dessa premissa chega-se à conclusão de que tanto o Parlamento como o Estado devem reproduzir fielmente a vontade dos *Partidos*, por representarem a própria Sociedade. O Poder se desloca de baixo para cima e não de forma inversa.

Os *Partidos Políticos* tornam-se, com isso, sujeitos coletivos de cuja ação resultariam as políticas públicas do Estado. A *representatividade* de todo sistema político-representativo fica, então, assegurada justamente por uma concepção radicalmente democrática de *Partido*, em que o próprio programa partidário é o resultado melhor concebido da construção da vontade coletiva.

Como os *Partidos Políticos* estão diretamente vinculados à consolidação e o fortalecimento de qualquer Democracia, sua constitucionalização é uma decorrência desses seus compromissos democráticos, porque são organizações essenciais à participação do indivíduo na formação da vontade do Estado.

O modelo inicial de *representação política* liberal, de fato, não previu e nem aceitava a participação dos *Partidos* no processo de formação da vontade coletiva. Essa inserção partidária nas Democracias liberais foi o resultado da luta, no início do século XX, pela ampliação dos direitos políticos e dos direitos civis de uma forma geral. Entretanto, o modelo liberal de Estado, democrático ou não, absorveu o componente partidário em seu esquema de *representação*. Isso, porque os *Partidos*, com raras exceções, passaram a ser utilizados como úteis ferramentas

legitimadoras da ascensão ao Poder Político, sem qualquer compromisso maior com pautas programáticas comprometidas socialmente.

Esse vínculo entre organizações partidárias e projetos democratizadores foi fortalecido no período de reconstrução política do pós-guerra, sobretudo na Europa. Daí para o seu processo crescente de constitucionalização foi apenas um pequeno passo. Desse processo histórico pode-se inferir que a experiência política democrática do século XX caminhou em paralelo com o reconhecimento constitucional dos *Partidos*, cristalizando sua função intermediadora entre Estado e Sociedade.

É recomendável ver o problema da precária experiência político-partidária brasileira, sem prejuízo da acuidade dessa análise, sob o ângulo de uma função desmobilizadora a atuar ao longo de toda a trajetória jurídico-política do *Partido Político* no Brasil.

Assim, o governo imperial, como as demais monarquias constitucionais, colocava-se como representante do próprio Estado, portanto, não há que se falar em *Partidos* no Império, pois tratavam-se de simples *facções*.

Durante a primeira República, os *Partidos Políticos* foram juridicamente ignorados, simplesmente porque não possuíam marcante expressão no contexto social e político nacional. De perfil ainda marcado pelo caráter faccioso, as agremiações políticas desse período organizavam-se pela lei civil, sob a forma de *associações* que apenas recebiam a denominação de *Partidos Políticos*. Apesar da garantia constitucional do direito

de associação, o silêncio legal sobre os *Partidos* só era interrompido para reprimir justamente o processo nascente de organização política do operariado.

A criação de *Partidos* era, então, ou coibida, ou absolutamente controlada pelas oligarquias políticas da época. Exceção, claro, deve ser feita à criação do *Partido Comunista do Brasil* em 1922, e de alguns *movimentos sociais*. Estes, no entanto, correndo à margem de todo aquele processo, não conseguiram modificar o desenvolvimento precário da *representação política* da época, o que, de resto, refletia o próprio tonus do pensamento liberal clássico.

De acordo com essa tendência político-representativa liberal, estimulou-se o fortalecimento de lideranças individuais em detrimento da formação de *Partidos* com conteúdos programáticos definidos política e doutrinariamente. O modelo de *representação política* do período da primeira República assentou-se na concepção de *mandato representativo*, em que os políticos são eleitos por suas qualidades individuais, e não pela assunção de compromissos com um programa partidário solidamente configurado. Assim, após eleitos, os representantes restringiam-se a sua atividade política à própria vontade ou à vontade do grupo faccioso a que estivessem ligados.

A excessiva centralização política do Governo de Vargas na segunda República comprometeu a possibilidade de desenvolver um quadro partidário sintonizado com as demandas sociais do período. A legislação eleitoral de 1932 interrompeu aquele silêncio legal sobre os *Partidos Políticos* e, ao mesmo tempo que reconheceu a sua existência,

proporcionou, além das *candidaturas avulsas* para os processos eleitorais, a *representação classista* para a Assembléia Constituinte instaurada no ano seguinte, igualando os *Partidos* às *associações de classe*. O papel ainda individualizado ou faccioso de *representação política* brasileira continuava a vigorar já como verdadeira tendência.

O quadro político desse período era de natureza claramente antipartidarista. Vargas não só procurou dificultar a livre criação de *Partidos* como estimulou a formação de uma extensa bancada constituinte desvinculada de organizações partidárias. O resultado foi um texto constitucional alheio ao reconhecimento formal dos *Partidos Políticos*, tratados como meras *correntes de opinião*.

Apesar de os *Partidos* continuarem a se organizar civilmente como *associações*, portanto pessoas jurídicas de Direito Privado, o controle do Estado sobre a vida partidária consolidou-se como prática política reiterada até, formalmente, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Com a instauração da ditadura do *Estado Novo* de Vargas em 1937, os chamados *Partidos* da época foram sumariamente extintos, e a nova Constituição, outorgada, simplesmente desconheceu a sua existência. Além disso, a criação de novas organizações partidárias se tornou praticamente impossível, dado o controle totalizador que se abateu no cenário político. Não existia, nesse período, sequer um modelo de Estado Representativo no Brasil, uma vez que o Parlamento estava fechado, e os *Partidos*, proibidos de funcionar.

A primeira legislação dedicada à organização e ao funcionamento de *Partidos Políticos* no país data do ano de 1945. Persistindo ainda na condição de pessoas jurídicas de Direito Privado, estabeleceu-se a exigência do âmbito nacional para o reconhecimento formal das organizações partidárias. Essa restrição favoreceu a criação de *Partidos* visceralmente atrelados ao governo federal. Além disso, a legislação partidária cuidou para que o registro provisório da maior parte dos *Partidos* fosse inviabilizada e criou entraves e condicionamentos gerais para o funcionamento e participação partidária nas eleições. O Decreto-lei nº 7.586/45 era ainda de forte teor antipartidário, possibilitando, inclusive, a candidatura de um único candidato por várias legendas e em diferentes Estados da Federação. No ano seguinte a essa legislação, novo decreto-lei estabeleceu novas dificuldades para a criação de *Partidos*. A Carta constitucional de 1946 continuou desconhecendo institucionalmente as organizações partidárias, limitando-se a incorporar a tese da nacionalidade dos *Partidos*, anteriormente prevista pelo Decreto 7.586/45. Assim, o novo período constitucional brasileiro foi inaugurado já procurando inviabilizar o surgimento de novos *Partidos* que pudessem adquirir organicidade na Sociedade.

O controle do Estado sobre os *Partidos* persistiu e se fortaleceu ainda mais com a Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. A nova legislação partidária teve como aspecto mais relevante, além, é claro, do estabelecimento de novos obstáculos, a sua criação e funcionamento, a alteração que fez da natureza jurídica dos *Partidos Políticos* que passaram a ser considerados pessoas jurídicas de Direito Público interno. Com a nova

personalidade jurídica vinculada ao Estado, assumiu-se definitiva e formalmente a intervenção estatal sobre os *Partidos*. Exemplo máximo dessa situação é o surgimento das primeiras cláusulas de barreira que se tornaram, a partir de então, freqüentes na vida partidária brasileira.

Apesar da experiência democrática brasileira nos quase vinte anos de duração da quarta República, praticamente não existiam nesse período *Partidos* organicamente articulados na Sociedade e com programas políticos e doutrinários bem definidos. Foi nesse quadro político-representativo desarticulado que o Regime Militar facilmente se instaurou sem sofrer maior resistência.

Em 1965 surge a primeira *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Orgânica porque organizava estruturalmente a criação e o funcionamento dos *Partidos*, promovendo vários condicionamentos nesse sentido, acarretando com isso uma série de cassações de registros partidários e impedimentos à criação de novos *Partidos*. Um ponto da maior importância, pelo grau de prejudicialidade que teve junto às organizações partidárias, foi o incentivo para que os representantes eleitos abandonassem seus *Partidos* cassados, continuando em poder do *mandato*. No geral, a legislação desse período obviamente procurou fragilizar a vida interna dos *Partidos*.

O Regime Militar chegou a pretender criar uma oposição legalmente controlada, mediante a adoção do bipartidarismo pelo Ato Complementar nº 4. O Estado brasileiro do período autoritário instalado em 1964 jamais deixou de ser um Estado representativo, simplesmente porque *Partidos* e eleições,

ainda que controlados, sustentavam a dinâmica da *representação política* do país. Mas isso não quer dizer que se vivenciasse uma Democracia, apenas procurava-se manter a aparência democrática do Regime.

Os *Partidos Políticos* não foram legalmente ignorados na quinta República, pelo contrário: foram rigorosamente controlados pelo Estado, mediante extensa variedade de artifícios legais desarticuladores.

O espírito da *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* de 1965 foi preservado na Constituição de 1967 que pela primeira vez na história constitucional brasileira, reconhece formalmente os *Partidos*. Todavia, os dispositivos dedicados às organizações partidárias são no sentido de cercear seu funcionamento que o endurecimento do Regime no ano seguinte tornou quase impossível. O AI-5 inviabilizou definitivamente a criação de novos *Partidos*, quanto mais o fortalecimento dos que já existiam e, com a Constituição de 1969, os *Partidos* foram submetidos à *Lei de Segurança Nacional*.

A *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, de 1971, impôs rigoroso controle sobre os parlamentares com a adoção do instituto da *fidelidade partidária*. Importa saber que, ao mesmo tempo que os diretórios eram fortalecidos em detrimento das convenções partidárias, a *fidelidade partidária* tinha como objetivo promover controle absoluto da atividade parlamentar dos representantes, sobretudo da ARENA, que era base de apoio do Regime no Congresso. Ainda seguindo essa rota autoritária, a *Lei Falcão*, de 1976, veio dar duro golpe à liberdade de expressão, atingindo diretamente a oposição em campanha eleitoral.

Com a criação das sublegendas para o Senado Federal pelo Pacote de Abril, ficou consolidada a concepção de *Partido-cartório*. A Emenda Constitucional nº 11, de 1978, passa a distinguir organização e funcionamento das instituições partidárias. A Lei nº 6.767/79 reformou drasticamente a *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* de 1971, resultando a extinção da ARENA e do MDB, que passaram, então, a rearticular-se em novos *Partidos*. Em 1982, a Lei nº 6.978 impôs novas proibições e a *candidatura nata*, reiterando a prática histórica de valorização de lideranças políticas ao arripio da vontade dos *Partidos Políticos*, vindo a dificultar, inclusive, a *Democracia intrapartidária*.

O período que antecedeu a Constituinte de 1987-1988 estava tão carente de organicidade partidária que até mesmo a hipótese de candidaturas avulsas foi levantada. Durante o processo constituinte, contudo, grande debate foi estabelecido sobre a relação Estado-*Partido*. A conquista definitiva das liberdades partidárias foi uma expectativa que o legislador constituinte realmente acalentou pelo que se pode constatar do texto constitucional dedicado aos *Partidos Políticos*.

Ponderando esse quadro histórico-político, pode-se concluir que Brasil não tem história partidária a ser contada de forma continuada e ascendente, simplesmente porque tem uma experiência histórica intervencionista do Estado. É preciso que se tenha claro que, apesar da menção infraconstitucionalmente no Brasil desde a primeira metade do século XX, a organização dos *Partidos Políticos* sempre foi sistematicamente controlada pelo Estado. Em 1965, a primeira *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* retrata bem o ápice desse processo

de prevalência estatal sobre as instituições partidárias. Em 1971, nova *Lei Orgânica* restringiu a atividade dos *Partidos* com novos condicionamentos. Somente em 1995, o Brasil tem sua primeira legislação partidária não-orgânica, e, ainda assim, com fortes traços de inconstitucionalidade justamente pelo excessivo cerceamento que exerce sobre as *liberdades partidárias* constitucionalmente garantidas em relação à criação, organização e funcionamento dos *Partidos*.

Foi o caso, por exemplo, da regulamentação do *caráter nacional* e do *funcionamento parlamentar* dos *Partidos Políticos* brasileiros. Quanto ao *caráter nacional*, além de a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não estabelecer o seu real significado, não havia nenhuma determinação constitucional para que o legislador ordinário regulamentasse tal dispositivo, ainda mais no sentido de limitar a criação de *Partidos* sob a forma de *cláusula de barreira*.

No que diz respeito ao *funcionamento parlamentar*, que é a forma como o *Partido* atuará no Legislativo, novamente o legislador ordinário extrapolou sua alçada legiferante ao determinar que os *Partidos* devem obter determinado número de votos para alcançar o *funcionamento* nos órgãos de *representação*. A *Lei dos Partidos Políticos* de 1995 acabou criando nova *cláusula de barreira*, levando em consideração o desempenho eleitoral de cada legenda.

Enfim, em ambos os casos conclui-se que na regulamentação do art. 17, I e IV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o legislador ordinário deveria levar em consideração sobretudo o *caput*, que garante a *livre criação*,

organização e funcionamento dos Partidos. Neste caso, o legislador ordinário promoveu inadvertida restrição na regulamentação daquela garantia constitucional. O mais grave, porém, está na regulamentação do *caráter nacional* dos *Partidos*, pois, além de não possuir o significado pretendido pelo legislador ordinário, não cabia regulamentação por lei. Trata-se de dispositivo constitucional auto-aplicável.

A Carta constitucional consignou a *representação política* como o recurso necessário ao processo de formação da vontade política da Sociedade, e a *filiação partidária* como condição de elegibilidade.

Contudo, após a noite autoritária é necessário que o amanhecer democrático brasileiro seja iluminado por um quadro de instituições políticas consistentes. Se o texto constitucional de 1988 foi, indiscutivelmente, a Carta da Democracia, o reconhecimento do *Partido Político* como peça fundamental para a Democracia brasileira deveria ter sido considerado *cláusula pétrea*, o que importaria em reforço adicional contra a tradição intervencionista dos regimes de exceção. O reconhecimento constitucional da função do *Partido* junto à Sociedade e ao Estado brasileiros contribuiria para superar sua provisoriedade ao sabor dos detentores do Poder Político.

A Constituição portuguesa, a italiana, a espanhola e a francesa recepcionaram as instituições partidárias como partes integrantes do sistema jurídico-político, cabendo-lhes a função precípua de *concorrer* para o desenvolvimento democrático, ou ainda, como estabelece a Constituição da

República Federal da Alemanha, de *colaborar* na formação da vontade política do povo.

Do ponto de vista dos requisitos necessários para a criação e atuação frente ao Estado e às demais organizações partidárias, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu os limites exteriores a serem observados pelos *Partidos* no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro: a *Soberania*, o *pluralismo político*, o *regime democrático* e os *Direitos Fundamentais da Pessoa Humana*.

A noção de uma Nação soberana pressupõe sua independência frente às demais, sem que, no entanto, nenhuma outra possa superá-la e, como tal, constitui-se em corolário do constitucionalismo contemporâneo.

A idéia de *pluralismo político*, por sua vez, é levada às últimas conseqüências em um *Estado de Partidos*. A vontade coletiva formada com a participação dos *Partidos* deve ter uma relação de organicidade com a totalidade do conjunto partidário, excluindo, com isso, a possibilidade de ser produto da articulação de somente um ou alguns poucos *Partidos*. A adoção do *sistema proporcional*, inclusive, pressupõe a garantia dos compromissos da *representação* com uma realidade social que é, por natureza plural. Assim, o dissenso interno da Sociedade tem de estar representado em um quadro pluripartidário.

O compromisso com *regime democrático* requer que os *Partidos Políticos* assumam o compromisso com a preservação do *regime democrático* do Estado brasileiro, ao

mesmo tempo que determina que tal princípio deva estar permanentemente presente nas suas próprias estruturas.

Por fim, com relação aos *Direitos Fundamentais da Pessoa humana*, impõe-se que os programas partidários conttenham princípios que garantam respeito à dignidade, à igualdade e à liberdade da pessoa humana, tanto nas suas ações externas como, fundamentalmente, no âmbito de suas estruturas e organizações internas.

Do ponto de vista interno ao *Partido*, o texto constitucional assegura a sua *autonomia*, limitando-se a remeter aos seus estatutos a normatização da *fidelidade* e da *disciplina partidária*. Portanto, não existe imposição constitucional de que os *Partidos* se organizem internamente de uma forma democrática, apenas que, nessa tarefa, respeitem os princípios constitucionais. Assim, também o entendimento jurisprudencial tem corroborado a concepção de *autonomia partidária*, negando-se ao julgamento de suas questões de ordem interna.

Entretanto, a *Democracia interna* é uma condicionante da formação racional da vontade partidária. Sem a garantia de participação democrática dentro da vida do *Partido* não há como admitir que este representa a vontade de algum setor da Sociedade, mas, somente, e no máximo, de restrito grupo de indivíduos ou de verdadeiras *facções*.

A *Democracia intrapartidária* é base que o *pluralismo político* possa ser experimentado também dentro das estruturas partidárias. É do embate e da harmonização do dissenso interno que será produzida a vontade do *Partido*. Essa

dinâmica democrática intrapartidária é a essência da concepção de *eleição plebiscitária*, na medida em que a grande maioria dos indivíduos participam ativa e democraticamente na elaboração dos programas partidários. Conclui-se que as eleições acabam funcionando como grandes manifestações plebiscitárias, sendo que os representantes no exercício mandatiário, além de seguir as determinações partidárias, deverá sempre levar em consideração aqueles pontos discutidos e amadurecidos no decorrer do processo eleitoral.

Assim, a formação democrática da vontade partidária impede naturalmente o seu controle por uma elite de dirigentes. Por isso, por mais que o *Partido Político* seja imprescindível para as Democracias contemporâneas, além de a legislação constitucional garantir a liberdade de criação, organização e funcionamento, ela deve assegurar igualmente a plena *Democracia Interna*.

A *fidelidade partidária* é remetida à alçada regulamentadora dos estatutos partidários pelo texto constitucional. Paradoxalmente, entretanto, a Carta de 1988 não impõe a perda do *mandato* do representante por transgressão ao mesmo instituto. No modelo de *representação política* liberal, os *mandatos políticos* têm natureza *virtual*. Os chamados *mandatos representativos* descaracterizam a relação representante-representado: quando eleitos, os candidatos passam a representar o conjunto da Nação, esmaecendo seu vínculo com o eleitor individual.

A Democracia contemporânea configura-se muito mais como *Democracia Representativa Partidária*, já que

cabe principalmente aos *Partidos Políticos* a tarefa de canalizar a vontade popular. A maneira mais correta de revigorar o sistema representativo seria com a adoção do *mandato partidário*. Com isso, ficaria ao encargo dos próprios *Partidos*, através da participação democrática de todos os seus membros, a tarefa de controlar as ações do seu representante, pelo instrumento da *fidelidade partidária*.

Assim, caso o representante não esteja agindo de acordo com o estabelecido no programa e com os princípios estabelecidos democraticamente pelo *Partido*, caberá a este último retirar o *mandato* do representante e indicar novo substituto. Em princípio, esse procedimento pode transparecer como ditadura partidária, entretanto, para melhor compreender essa lógica, é necessário ter sempre em mente que o *Partido Político* deve configurar-se como *associação política*, constituída por cidadãos livres e que preza pela sua *Democracia interna*, ao rigor do modelo de *representação do Estado de Partidos*.

As divergências políticas existentes entre os membros do *Partido* devem convergir para o interior da organização. A partir daí, o *Partido* deve buscar a composição de vontades de seus membros e, sempre respeitando a *Democracia interna*, propugnar pela construção de uma única vontade, que será a vontade do *Partido*. Esta, portanto, será a vontade que deverá ser respeitada por todos os seus membros e, fundamentalmente, pelos representantes que detenham *mandatos políticos*.

O *mandato* deixaria de ser *representativo* para transformar-se em *mandato partidário* ou *comissionado*, isto

é, vinculado a uma organização de *representação política* mediante os compromissos programáticos que caracterizam cada uma delas. Ou seja, o *mandato* passaria a estar diretamente vinculado ao *Partido*, e não mais apenas à pessoa do representante que passaria a exercer as funções de porta-voz, subordinando-se às diretrizes partidárias democraticamente aprovadas.

Se *todo poder emana do povo*, conforme reza o art. 1º, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, será que este mesmo *Povo* não teria o direito de romper o contrato que estabeleceu com o seu representante quando este deixar de cumprir com os seus compromissos eleitorais? Busca-se, acima de tudo, avocar um direito inalienável do cidadão: participar ativa e permanentemente nos assuntos públicos. Este direito está consagrado na própria Constituição da República Federativa do Brasil, quando institui o princípio da *Soberania popular*. Em realidade o que deve ser evitado é que o cidadão tenha de aguardar toda uma legislatura para só daí poder exercer o direito de cassar o *mandato*, através da não-reeleição do representante que não honrou os compromissos assumidos na campanha anterior.

Em síntese, quando o art. 17, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 fala em *fidelidade partidária* deve-se concebê-la em seu verdadeiro sentido, levando sempre em consideração que *todo poder emana do povo*, caso contrário pode-se estar falando de qualquer outra coisa, menos do instituto da *fidelidade partidária*. Portanto, ou se assimila de vez que as organizações partidárias devem assumir definitivamente a responsabilidade pela *representação política*,

com todos os bônus e ônus que isto possa representar, ou continuará persistindo a idéia, profundamente arraigada na cultura político-partidária brasileira, que os *Partidos* nada mais são do que meros *cartórios* de legendas. Essa visão acaba fortalecendo cada vez mais as oligarquias políticas em detrimento das organizações partidárias.

Nos limites da relação *Estado-Partido*, existe o problema do *financiamento público* das atividades do *Partido*. O desequilíbrio da relação financeira entre pequenas e grandes agremiações partidárias se torna gritante diante das gigantes proporções atingidas pela indústria atual de *marketing* eleitoral. Assim, como forma de viabilizar as atividades partidárias, o custeamento público se tornou premente, como forma de coibir os donativos particulares de objetivos duvidosos. O *Partido* deve ser independente, seu tutelamento financeiro pelo Estado é produto das funções públicas que exerce, não pode incluir, portanto, a ingerência estatal.

Ao regulamentar o *financiamento público* para os *Partidos*, o Estado não pode estabelecer diferenciações entre eles que firam o princípio constitucional da igualdade e do respeito ao *pluripartidarismo*. Qualquer distinção entre os *Partidos* deve ter como origem a sua própria *representatividade*, o produto de sua atuação no cenário político, levando-se em consideração primordialmente os votos percebidos e não somente a quantidade de representantes eleitos.

Ainda, no âmbito dos liames do *Partido* com o Estado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu um marco divisório importantíssimo quanto à natureza jurídica dos *Partidos Políticos*: de pessoas jurídicas de Direito Público interno adquiriram o *status* jurídico de pessoas jurídicas de Direito Privado com funções públicas. A legislação ordinária, porém, condicionou o registro civil dos *Partidos* à comprovação da existência de número mínimo de membros fundadores, domiciliados eleitoralmente em, no mínimo, um terço dos Estados, caracterizando, assim, uma exigência restritiva, sob a forma de *cláusula de barreira*.

A nova natureza jurídica dos *Partidos Políticos* é uma mudança radical do alcance de suas relações com o Estado. Deixando de ser pessoas jurídicas de Direito Público, as organizações partidárias não são mais consideradas como parte do Estado, e portanto, sujeitas ao seu controle. Essa característica se constitui um dos pontos fundamentais para determinar a relação política entre *Partido* e Estado, pois a partir de estabelecida essa relação é que se viabiliza um *Estado de Partidos*. Isto é, aquele sistema político sustentado pela efetiva articulação e interação entre o sistema partidário e a estrutura estatal, pressupondo relação de independência sem qualquer tipo de tutelamento.

A crise de *representatividade* a que têm sido submetidos os *Partidos Políticos* brasileiros exige seu reenderamento investigatório para esgotamento do próprio modelo liberal de *representação política* e de sua concepção de *Partido*, que no Brasil adquiriu, em várias ocasiões, e, ainda hoje, a característica de *Partido-cartório*. Pode-se afirmar que o *Partido*

Político no Brasil não realizou ainda plenamente suas potencialidades na formação democrática da vontade coletiva. Deste ponto de vista, a adoção de alguns elementos básicos do modelo teórico de Leibholz permite ampliar as bases legitimadoras dos *Partidos Políticos* nacionais na consolidação da Democracia.

Resta ao Brasil, portanto, (re)construir sua história jurídica, política, social e econômica, e essa tarefa deve passar necessariamente pelos *Partidos Políticos*. Nesse processo, nem os *Partidos* podem omitir-se, nem ser negligenciados, porque têm seu papel na tarefa de construir essa história.

O primeiro passo dessa longa caminhada foi retirar do Estado a tutela jurídica sobre os *Partidos Políticos*; o segundo passo será o legislador ordinário abster-se da excessiva regulamentação dos preceitos partidários constitucionais, respeitando as liberdades e garantias estabelecidas; o terceiro passo será a tomada de consciência do cidadão sobre a responsabilidade que lhe cabe no processo de construir organizações partidárias efetivamente representativas, programáticas e orgânicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 – OBRAS

- ABDALA, Washigton, MACIEL, Guillermo. *Manual de Ciencia Política: democratización, actores políticos y posmodernidad*. Montevideo : Fundación de Cultura Universitária, 1996. 292 p.
- ABENDROTH, Wolfgang. La Función Mediadora de Los Partidos. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.228-237.
- ABREU, Alcides. *Análise Sistêmica de Partidos Políticos*. Florianópolis: Editora Movimentos, 1977. 127 p.
- ABT, Gottlieb Cristian. El Partido Democrático como Defensor de los Intereses de la Humanidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.145-149.
- ACCIOLY, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro : Forense, 1981. 636 p.
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Nova Lei dos Partidos Políticos Anotada*. São Paulo : Editora Jurídica Brasileira, 1996. 176 p.
- ADAMS, John. *Escritos Políticos de John Adams*. Trad. Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo : IBRASA, 1964.
- AGUIAR, Joaquim. *A Ilusão do Poder: análise do sistema partidário português 1976-1982*. Lisboa : Dom Quixote, 1983. 324 p.
- AGUILA TEJERINA, Rafael del. Partidos, Democracia y Apatia: una interpretación. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n.30, p.81-109, noviembre-diciembre 1982.
- AGUILERA DE PRAT, Cosareo R. Problemas de la Democracia y de los Partidos en el Estado Social. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 67, p. 93- 123, enero-marzo de 1990.

- ALEMANN, Ulrich von. Democracia de Partidos y Participación Ciudadana. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 20, p. 119-135, marzo-abril 1981.
- ANTERO, Pedro Henrique Chaves. O Pensamento Político em Rousseau. *Cadernos da UnB: Teoria Política*, Brasília, n. 4, p. 81-91, 1979.
- ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. Trad. Fernando Dídimo Vieira. São Paulo : Ática, Brasília : UnB, 1988. 262 p.
- ARON, Raymond. *As Etapas do Pensamento Sociológico*. Trad. Sérgio Bath. São Paulo : Martins Fontes, Brasília : UnB, 1987. 358 p.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *A Democracia Representativa na República (Antologia)*. Brasília : Câmara dos Deputados, 1983. 340 p.
- BAQUERO, Marcello (Org.) *Democracia, Partidos e Cultura Política na América Latina*. Porto Alegre : NUPESAL/Kuarup, 1989. 224 p.
- BARBOSA, Alaor. Partidos políticos: aspectos do fenômeno. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 103, p. 191-230, jul./set., de 1989.
- BARRETO, Vicente et al. Voto e Representação. In: *Curso de Ciência Política*. 2. Ed. Brasília : UnB, 1984.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 2.ed. São Paulo : Saraiva, 1998. 300 p.
- BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República de 1889 a 1930*. 5.ed. São Paulo : Alfa-Omega, 1986. v. 2. 316 p.
- _____. *História Sincera da República de 1930 a 1960*. 5.ed. São Paulo : Alfa-Omega, 1985. 252 p.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 18. Ed. São Paulo : Saraiva, 1997. 498 p.
- BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo : Saraiva, 1988-1989.
- _____. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo : Saraiva, 1994. 224 p.
- BINKLEY, Wilfred E. *Partidos Políticos Americanos*. Trad. Alfredo A. Knopf. 3.ed. Rio de Janeiro : Fundo de Cultura, 1961. v. 1 e 2, 610 p.

- BISPO SOBRINHO, José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Brasília : Brasília Jurídica, 1996. 165 p.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los Partidos Políticos*. Madrid : Tecnos, 1997. 207 p.
- BLONDEL, J. et al. *El Gobierno: Estudios comparados*. Madrid : Alianza, 1981. 305 p.
- BLUNTSCHLI, Johann Caspar. El Progreso en la Evolución de los Partidos. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p. 128-136.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Trad. João Ferreira et al. 2.ed. Brasília : Editora da UnB, 1986. 1318 p.
- _____. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987. 174 p.
- _____. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 3.ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987. 171 p.
- _____. *Liberalismo e Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo : Brasiliense, 1988. 100 p.
- _____. *Thomas Hobbes*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro : Campus, 1991. 202 p.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro : FGV, 1967. 340 p.
- _____. *Ciência Política*. 10.ed. São Paulo : Malheiros, 1997. 498 p.
- _____. A Decadência dos Partidos Políticos e o caminho para a Democracia Direta. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, Rio de Janeiro, Conselho Federal da OAB, n.62, p.57-67, jan./jun. de 1996.
- _____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. Rio de Janeiro : Forense, 1980. 240 p.
- BORGES FILHO, Nilson, MEZZAROBBA, Orides. O Partido Político em Marx, Engels e Gramsci. *ULYSSES: Revista de Política e Cultura*, Florianópolis, n. 1, p. 39-48, setembro de 1998.
- BUGE, Arnold. Crítica y Partido. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.139-144.

- BURKE, Edmund. Partido y Representación. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org). *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Trad. Ignacio de Otto. Barcelona : Anagrama, 1980, p.82-83.
- _____. Discurso aos Eleitores de Bristol. In: PORTO, Walter Costa. *A Representação*. Brasília : Fundação Projeto Rondon, [s.d]. p. 19-21.
- CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Coimbra : Almedina, 1996. v. 1. 406 p.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. Partidos Políticos na Constituição de 1988. *Informativo Eleitoral*, Campo Grande, Tribunal Eleitoral do Estado do Mato Grosso do Sul, v.1, p.57-64, 1994.
- CAMARGO, Aspásia et al. *O Golpe Silencioso: as origens da república corporativa*. Rio de Janeiro : Rio Fundo, 1989. 260 p.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e Democracia*. São Paulo : Max Limonad, 1997. 141 p.
- _____. *Representação Política*. São Paulo : Ática, 1988. 62 p.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6.ed. Coimbra : Almedina, 1993. 1220 p.
- _____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3.ed. Coimbra : Almediana, 1997. 1414 p.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa – Anotada*. 3.ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1993.
- _____. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra : Coimbra Editora, 1991. 310 p.
- CARDENAS GRACIA, Jaime F. Cárdenas. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. México : Fondo de Cultura Económica, 1992. 266 p.
- CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937/1945)*. São Paulo : DIFEL, 1977, 388 p.
- _____. *A Primeira República (1889-1930)*. São Paulo : DIFEL, 1976. 316 p.
- _____. *A República Liberal: instituições e classes sociais (1945-1964)*. São Paulo : DIFEL, 1985. 392 p.
- _____. *A República Nova (1930-1937)*. São Paulo : DIFEL, 1976. 316 p.

- _____. *A Terceira República (1937/1945)*. São Paulo : DIFEL, 1976. 586 p.
- CARRION, Eduardo. *Estado, Partidos e Movimentos Sociais*. Porto Alegre : Edipaz, 1985. 112 p.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo : Companhia das Letras, 1987. 196 p.
- CENEVIVA, Walter. Os Partidos Políticos às vésperas da revisão constitucional. *Informativo Eleitoral*, Campo Grande, Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Mato Grosso do Sul, v.1, p.19-29, 1994.
- CERRONI, Umberto. *Política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo : Brasiliense, 1993. 222 p.
- _____. *Teoria do Partido Político*. Trad. Marco Aurélio Nogueira e Sílvia Anette Kneip. São Paulo : Livraria Editora Ciências Humanas, 1982. 74 p.
- CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Políticos Brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. 2.ed. Brasília : UnB, 1985. 739 p.
- CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Trad. Carlos Alberto Lamback. Brasília : UnB, 1982. 222 p.
- CHÂTELET, François *et al.* *Dicionário de Obras Políticas*. Trad. Glória de C. Lins e Manoel Ferreira Paulino. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1993. 1300 p.
- CHÂTELET, François *et al.* *História das Idéias Políticas*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 1985. 400 p.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques. *História do Pensamento Político*. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro : Zahar, 1983. 288 p.
- CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Trad. Paolo Capitanio. Campinas : Bookseller, 1998. 472 p.
- CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L. La Representación como Posibilidad en el Estado de Partidos. *Revista de Derecho Político*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 27-28, p. 23- 44, 1988.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária: estudo de caso*. Curitiba : Juruá, 1998. 132 p.

- CONSTANT, Benjamin. *Princípios Políticos Constitucionais*. Trad. Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1989. 192 p.
- CORRÊA, Marcos Sá. Poder da minoria. *Revista Veja*, São Paulo, n. 49, 10 de dezembro de 1997.
- COTTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Trad. João Ferreira et al. 2. Ed. Brasília : UnB, 1986. p. 1101-1107.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, , 1999. 318 p.
- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Reforma eleitoral-partidária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 125, p.5-12, jan./mar. 1995.
- DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo : Brasiliense, 1994. 172 p.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 18.ed. São Paulo : Saraiva, 1994. 260 p.
- _____. *O Futuro do Estado*. São Paulo : Editora da USP, 1972. 241 p.
- DANTAS, Ivo. Dos Partidos Políticos: breves notas ao art. 17 da Constituição Federal de 1988. *Informativo Eleitoral*, Campo Grande, Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Mato Grosso do Sul, v.7, p.11-29, 1995.
- DIAZ, Angel Rodriguez. Un marco para el analisis de la representación política en los sistemas democraticos. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n.58, p.137-190, octubre-diciembre 1987.
- DUVERGER, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos*. Trad. Fernando Ruivo e Fernando Augusto Ferreira Pinto. Coimbra : Livraria Almedina, 1985. 528 p.
- _____. *As Modernas Tecnodemocracias: poder econômico e poder político*. Trad. Max da Costa Santos. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1975. 245 p.
- _____. *Os Partidos Políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. 3.ed. Rio de Janeiro : Editora Guanabara, 1987. 465 p.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 4.ed. Porto Alegre : Globo, 1977. 750 p.

- FARHAT, Saïd. *Dicionário Parlamentar e Político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo : Melhoramentos, 1996. 998 p.
- FARIA, José Eduardo. *Partidos Políticos, Legislação Eleitoral, Voto Distrital*. São Paulo : IBEAC, 1987.
- _____. *Poder e Legitimidade*. São Paulo : Perspectiva, 1978. 130 p.
- _____. *Retórica Política e Ideologia Democrática: a legitimação do discurso jurídico liberal*. Rio de Janeiro : Graal, 1984. 281 p.
- FERRERI, Janice Helena. Democracia e Partidos Políticos. In: GARCIA, Maria (Coord.). *Democracia, Hoje: um modelo político para o Brasil*. São Paulo : Instituto de Direito Constitucional/Celso Bastos Editor, 1997. 256 p.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo : Saraiva, 1989.
- _____. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo : Saraiva, 1992.
- _____. *Teoria Geral do Estado*. 3.ed. São Paulo : Saraiva, 1975. v.2. 590 p.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 2.ed. São Paulo : Saraiva, 1985. 58 p.
- _____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo : Saraiva, 1997. 367 p.
- _____. *A Reconstrução da Democracia*. São Paulo : Saraiva, 1979. 230 p.
- _____. *Sete Vezes Democracia*. São Paulo : Convívio, 1977. 181 p.
- FERREIRA NETO, Edgar Leite. *Os Partidos Políticos no Brasil*. 2.ed. São Paulo : Contexto, 1989.
- FITZGERALD, Ross (Org.) *Pensadores Políticos Comparados*. Trad. Antonio Patriota. Brasília : UnB, 1983. 322 p.
- FLEISCHER, David. A Evolução do Bipartidarismo Brasileiro (1966-1979). *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, UFMG, n. 51, p. 155-185, jul. de 1980.
- FLEISCHER, David (Org.). *Da Distensão à Abertura: as eleições de 1982*. Brasília : UnB, 1988. 252 p.
- FLEISCHER, David (Org.). *Os Partidos Políticos no Brasil*. Brasília : UnB, 1981. v. 1.

- FRANÇA, R. Limongi (Coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1981. v. 65.
- _____. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo : Saraiva, 1977. V. 51.
- GARCÍA, Eloy. *Imunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*. Madrid: Tecnos, 1989. 139 p.
- GARCIA, Maria (Coord.) *Democracia, Hoje. Um modelo político para o Brasil*. São Paulo : Instituto Brasileiro de Direito Constitucional/Celso Bastos Editor, 1997. 256 p.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid : Alianza, 1986. 217 p.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo : Loyola, 1997. 383 p.
- GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. Rio de Janeiro : Forense, 1971. 518 p.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Trad. Luiz Mário Gazzaneo. 6.ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1988. 444 p.
- GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. Trad. Dario Canali. 9.ed. Porto Alegre : L&PM, 1980. 94 p.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa, VIEIRA, Margarida Luiza de Matos. *Semeando Democracia: a trajetória do socialismo democrático no Brasil*. Contagem : Palesa, 1995. 420 p.
- HABERMAS, Juergen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984. 397 p.
- _____. *A Crise de legitimação no capitalismo tardio*. Trad. Vamireh Chacon. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1980. 179 p.
- _____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1997. v. I e II. 354 p.
- HAMILTON, Alexander *et al.* *O Federalista*. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília : Editora UnB, 1984. 640 p.
- HASKEL, Donald Keith. A Evolução da Democracia Representativa. In: ZANETI, Hermes (org.) *Democracia: a grande revolução*. Brasília : UnB, 1996. 120 p.

- HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. Trad. Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo : Mestre Jou, 1968. 374 p.
- HENIG, S., PINDER, J. *Partidos Políticos Europeus*. Poligono : Ediciones Pegaso, 1976. 580 p.
- HENRIQUES, Afonso. *Vargas, o Maquiavélico*. São Paulo : Palácio do Livro, 1961. 420 p.
- HILL, Christopher. *Origens Intelectuais da Revolução Francesa*. Trad. Jefferson Luís Camargo. São Paulo : Martins Fontes, 1992.
- HIRST, Paul. *A Democracia Representativa e seus Limites*. Trad. Maria Luiza X. de A Borges. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed., 1992.
- HOBBS, Thomas. *Do Cidadão*. Trad. Renato Janine Ribeiro. São Paulo : Martins Fontes, 1992. 380 p.
- _____. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3.ed. São Paulo : Abril Cultural, 1983. 420 p.
- HOBBS, Eric. J. *A Era das Revoluções: Europa 1789-1848*. Trad. Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 4.ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982.
- HUME, David. Acerca de las facções. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.79-81.
- _____. *Hume: vida e obra*. Trad. Anuar Aiex. São Paulo : Nova Cultura, 1999.
- IANONI, Marcus, DÍRCEU, José. *Reforma Política: instituições e democracia no Brasil atual*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 1999. 48 p.
- JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. 9.ed. Rio de Janeiro : Forense, 1983. 580 p.
- JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. 2.ed. Brasília : Brasília Jurídica, 1998. 269 p.
- JEFFERSON, Thomas. *Escritos Políticos*. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. São Paulo : IBRASA, 1964.
- JELLINEK, Georg. Los Partidos Como Elementos De La Sociedad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.184-186.
- _____. *Teoria General del Estado*. Trad. Fernando de Los Rios. Buenos Aires : Editorial Albatros, 1980. 602 p.

- JIMENEZ CAMPO, Javier. Sobre el Régimen Jurídico-Constitucional de los Partidos Políticos. *Revista de Derecho Político*, Madrid : Universidad Nacional de Educación a Distancia, n. 26, p.9-26, 1988.
- JULIOS CAMPUZANO, Alfonso de. Problemas de legitimidad en el sistema de partidos. *Revista de Informação legislativa*, Brasília, n. 130, p. 183-201, abril/jun. 1996.
- JUSTO LOPES, Mario. *Partidos Políticos: teoría general y régimen legal*. 3.ed. Buenos Aires : Depalma, 1982. 169 p.
- KAACK, Heino. Sistema de Partidos y Legitimación del Sistema Político. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n.5, p.5-24, septiembre-octubre 1978.
- KAPLAN, Abraham, LASSWELL, Harold. *Poder e Sociedade*. Trad. Maria G. V. de Seixas Corrêa. Brasília : Editora UnB, 1979. 328 p.
- KELLY, Otávio. *Código Eleitoral Anotado*. 2.ed. Rio de Janeiro : A. Coelho Branco Fº (editor), 1933. 420 p.
- KELSEN, Hans. *A Democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. São Paulo : Martins Fontes, 1993. 392 p.
- _____. *Esencia y Valor de la Democracia*. Trad. Rafael Luengo Tapia e Luis Legaz y Lacambra. Barcelona : Editorial Labor, 1934. 159 p.
- _____. Formación De La Voluntad En La Democracia Moderna. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.197-204.
- _____. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Máynez. 2.ed. México : Universidad Nacional Autónoma de México, 1979. 478 p.
- _____. *Teoria General del Estado*. Trad. Luis Legaz Lacambra. México : Editora Nacional, 1965. 544 p.
- _____. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 2.ed. São Paulo : Martins Fontes, 1987. 371 p.
- _____. *Socialismo y Estado: una investigación sobre la teoría política del marxismo*. Trad. Rolf Behrmann. Madrid : Edersa, 1985. 276 p.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966/1979)*. Trad. Heloisa Perrone Attuy. São Paulo : Vértice, 1988. 270 p.

- _____. O que é sistema representativo. In: ALBUQUERQUE, José Augusto G. de. *Curso de Formação Política*. São Paulo : IBEAC/USP, p. 33-39, 1988.
- _____. *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*. São Paulo : Símbolo, 1980.
- KOSMINSKY, E. A. *História da Idade Média*. Trad. Paschoal Lemme. Rio de Janeiro : Vitória, 1960. 278 p.
- LADRIÈRE, Jean. Représentation et Connaissance. In: *Encyclopaedia Universalis*. Paris : Encyclopaedia Universalis France S.A, 1985. p. 904-905.
- LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo : Companhia das Letras, 1985. 406 p.
- LAMOUNIER, Bolivar. *Partidos e Utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo : Loyola, 1989. 150 p.
- _____. Representação Política: A Importância de Certos Formalismos. In: LAMOUNIER, Bolivar, WEFFORT, Francisco C., BENEVIDES, Maria Victoria (Orgs.). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo : T.^a Queiroz, Editor, Ltda, 1981. p. 230-257.
- LAMOUNIER, Bolivar, MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo : Brasiliense, 1986. 135 p.
- LAMPEDUSA, Tomasi di. *O Leopardo*. Trad. José Antonio Pinheiro Machado. Porto Alegre : L&PM, 1983. 206 p.
- LARENZ, Karl. *La Filosofía Contemporánea del Derecho y del Estado*. Trad. E. Galán Gutiérrez e A. Truyol Serra. Madrid : Editorial Revista de Derecho Privado, 1942.
- LASKI, Harold. *La Libertad en el Estado Moderno*. Trad. Eduardo Warshaver. 2. ed. Buenos Aires : Editorial Abril, 1946. 236 p.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2.ed. São Paulo : Alfa-Omega, 1975. 276 p.
- LEFEBVRE, Georges. *A Revolução Francesa*. Trad. Ely Bloem de Melo Pati. São Paulo: IBRASA, 1966. 574 p.
- LEFORT, Claude. *Pensando o Político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Trad. Eliana M. Souza. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1991. 331 p.

- LEIBHOLZ, Gerhard. Representacion e Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.205-227.
- LEITÃO, Cláudia Sousa. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros: os dilemas da representação política no Estado intervencionista*. Fortaleza : Gráfica Tipogresso, 1989. 296 p.
- LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Orgs.). *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Trad. Ignacio de Otto. Barcelona : Anagrama, 1980. 492 p.
- LEONI, Francesco. El Partido como Grupo Social. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n.68, p.283-296, abril-junio 1990.
- LESSA, Renato. Os anões e os Mafísicos. *Jornal Folha de São Paulo*, 16 mar. De 1994. p. 1-3.
- _____. Los Partidos Politicos en el Estado Moderno. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n.45, p.147-164, mayo-junio 1985.
- LIJPHART, Arend. *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa : Gradiva, 1989.
- _____. *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*. Trad. Fernando Jiménez Sánches. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1995. 274 p.
- LIMA JR, Olavo Brasil de (Org.). *O Balanço do Poder: formas de dominação e representação*. Rio de Janeiro : Rio Fundo/IUPERJ, 1990. 86 p.
- _____. (Org.). *Sistema Eleitoral Brasileiro. Teoria e Prática*. Rio de Janeiro : IUPERJ/Rio Fundo, 1991. 160 p.
- _____. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. São Paulo : Loyola, 1993. 162 p. 162 p.
- _____. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro : Zahar, 1997. 143 p.
- _____. *Partidos Políticos Brasileiros: 1945 a 1964*. Trad. Gustavo F.G Aronowick. Rio de Janeiro : Graal, 1983.
- _____. Realinhamento Político e Desestabilização do Sistema Partidário: Brasil – 1945/1962. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, FGV, v. 25, n.3, p. 365-377, 1982.
- LINARES QUINTANA, Segundo V. Linares. *Los Partidos Políticos: Instrumentos de Gobierno*. Buenos Aires : Alfa, 1945. 439 p.

- LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. Trad. Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 3. ed. São Paulo : Abril Cultural, 1983. 348 p.
- LÖWI, Michael. Do Movimento Operário Independente ao Sindicalismo de Estado (1930-1945). In: LÖWI, Michael. *Movimento Operário Brasileiro (1900-1979)*. Belo Horizonte : Editora Vega , 1980. p. 24-51.
- LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Trad. Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília : UnB, 1980.
- LUIZI, Luiz. *Sobre Partidos Políticos, Direito Eleitoral e outros ensaios*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1975. 110 p.
- MACHIAVELLI, Nicolò. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lévio*. Trad. Sérgio Bath. Brasília : UnB, 1979. 462 p.
- MACPHERSON, C. B. *A Democracia Liberal: origens e evolução*. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1978. 118 p.
- MAIWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 29, p. 34-58, mar. de 1991.
- MAIZ, Ramon. Estado Constitucional y Gobierno Representativo en E. J. Sieyés. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 72, p. 45-88, abril-junio 1991.
- MARQUES, José Frederico. *Teoria Geral do Processo Civil*. 12.ed. São Paulo : Saraiva, 1987. v. 1. 410 p.
- MARTINS NETO, João dos Passos. *Não-Estado e Estado no Leviatã de Hobbes*. Florianópolis : OAB/SC, 1999.
- MARX, Karl, Engels, Friedrich. Crítica ao Programa de Gotha. In: *Obras Escolhidas*. São Paulo : Alfa-Omega, [s.d]. v. 2. p. 205-234.
- MATOS VIEIRA, Margarida Luiza de, SOUZA GUSTIN, Miracy Barbosa de. *Semeando Democracia: a trajetória do socialismo democrático no Brasil*. Contagem-MG : Palesa, 1995. 420 p.
- MEIRA, Sílvio. *O Direito Vivo*. Goiânia : UFG, 1984.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16.ed. São Paulo : RT, 1991. 700 p.
- MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de Direito Político*. Rio de Janeiro : Forense, 1978. 143 p.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro : [s.n.], 1948. 145 p.

- MELO FRANCO, Afonso Arinos de et al. *Seminário sobre Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil*. Brasília : Editora da UNB, 1981. 195 p.
- MEZZAROBA, Orides. *O Partido Político no Brasil: teoria, história, legislação*. Joaçaba : UNOESC, 1995. 131 p.
- _____. *O Partido Político em Marx e Engels*. Florianópolis : CPGD/ Editora Paralelo 27, 1998. 77 p.
- _____. Plano Cohen: a consolidação do anticomunismo no Brasil. *Revista Seqüência*, Florianópolis, CPGD/UFSC, n. 24, p. 92-101, dezembro 1992.
- MICHELS, Robert. Democracia Formal y Realidad Oligarquica. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.241-257.
- _____. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Trad. Arthur Chaudon. Brasília : UnB, 1982. 248 p.
- _____. A Tendência Burocrática dos Partidos Políticos. In: CAMPOS, Edmundo (Org. e Trad.) *Sociologia da Burocracia*. 3. ed. Rio de Janeiro : Zahar, 1976. p. 101-106.
- MILIBAND, David (Org.). *Reinventando a Esquerda*. Trad. Raul Fiker. São Paulo : UNESP, 1997. 177 p.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo : IBRASA, 1964. 235 p.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: estrutura constitucional do Estado*. 4.ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1998. Tomo III. 340 p.
- _____. *Manual de Direito Constitucional: preliminares o Estado e os Sistemas Constitucionais*. 6.ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1997. Tomo I. 436 p.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro : Forense, 1973. v.1. 516 p.
- MONTESQUIEU, Baron de. *Considerações sobre as Causas da Grandeza dos Romanos e da sua Decadência*. Trad. Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 1997. 386 p.
- _____. *Do Espírito das Leis*. Trad. Gabriela de Andrada Dias Barbosa. Rio de Janeiro : Tecnoprint, s/d. 524 p.
- MORA, José Ferrater. *Dicionário de Filosofia*. Trad. Roberto Leal Ferreira, Álvaro Cabral. São Paulo : Martins Fontes, 1993. 734 p.

- MORALES, Garrorena Angel. *Representación política y Constitución democrática*. Madrid : Cívitas, 1991. 121 p.
- MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Trad. Clóvis Marques. 4.ed. Petrópolis : Vozes, 1987. 359 p.
- MOSCHELLA, Giovanni. *La reforma del voto secreto*. Torino : G. Giappichelli Editore, 1992.
- NEGRÃO, Theotônio. *Código Processo Civil*. 28.ed. Saraiva : São Paulo, 1997. 1460 p.
- NEUMANN, Sigmund. *Partidos Políticos Modernos: iniciación al estudio comparativo de los sistemas políticos*. Madrid : Tecnos, 1966. 772 p.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro : FGV, 1996. 118 p.
- _____. *Sistemas Eleitorais: uma introdução*. Rio de Janeiro : Editora FGV, 1999. 80 p.
- NOHLEN, Dieter. *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. San José-Costa Rica : IIDH, 1993. 37 p.
- _____. Sistema Federal y Sistema de Partidos Políticos. Algunas Anotaciones sobre el Desarrollo del Federalismo en la República Federal de Alemania. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 4, p.149-154, julio-agosto de 1978.
- OFFE, Claus. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid : Sistema, 1988. 270 p.
- _____. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984. 386 p.
- OLIVEIRA, José Feliciano de, ALMEIDA, Zélia Araújo de. *Constituição da República Federativa do Brasil e Anteprojeto Constitucional: comparação*. Porto Alegre : Fabris, 1987. 479 p.
- OLIVEIRA, Juarez de. *Código Eleitoral: Lei nº 4.737/65. Lei nº 5.682/71. Legislação Correlata*. 5.ed. São Paulo : Saraiva, 1988. 212 p.
- OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de. Teoria Geral dos Partidos Políticos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, UFMG, n. 50, p. 18-76. jan. 1980.
- OLIVEIRA MORUZZI, Antonio. *Código Eleitoral*. 5.ed. São Paulo : Rideel, 1999. 286 p.

- OSBORNE, Harold. *Estética e Teoria da Arte*. Trad. Octávio Mendes Cajado. 9.ed. São Paulo : Cultrix, 1993. 284 p.
- OSTROGORSKI, Moisei. *La Démocratie et les Partis Politiques*. Paris : Éditions du Seuil, 1979.
- OTTO PARDO, Ignacio de. *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1985. 124 p.
- PAIM, Antonio. *Liberalismo Contemporâneo*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1995. 238 p.
- PAINE, Thomas. *Senso Comum*. Trad. A. Della Nina. São Paulo : IBRASA, 1964.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido*. Trad. Mario Trinidad. Madrid : Alianza Universidad, 1995. 512 p.
- PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito*. Florianópolis : OAB/SC, 1999. 283 p.
- PASQUINO, Gianfranco. *Degenerazioni dei Partiti e Riforme Istituzionale*. Roma : Laterza, 1982.
- PASQUINO, Gianfranco et al. *Manual de Ciência Política*. Trad. Pillar Chávarri. Madrid : Alianza, 1986. 480 p.
- PEIXOTO, João Paulo Machado (Org.). *Partidos Políticos no Brasil*. Brasília : Instituto Tancredo Neves/ Fundação Friedrich Naumann, 1987. 144 p.
- PERELMAN, Chaïm. *Ética e Direito*. Trad. Maria Ermantina Galvão G. Pereira. São Paulo : Martins Fontes, 1996. 722 p.
- PEREZ, Jose Cazorla. El Clientelismo de Partido en la España de Hoy: una disfunción de la democracia. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n.87, p.35-51, enero-marzo 1995.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Estado e Terror*. In: NOVAES, Aduino (Org.). *Ética*. São Paulo : Companhia das Letras/Secretaria Municipal da Cultura. 1992. p. 191-204.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *El Concepto de Representación*. Trad. Ricardo Montoro Romero. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1985. 280 p.
- _____. O Conceito de Representação. In: MARTINS, Carlos Estevam et al (Orgs.). *Política & Sociedade*. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 1979. v.2. p. 08-22.

- PIZZOLATTI, Rômulo. *A Competência da Justiça Eleitoral. Resenha Eleitoral*, Florianópolis, Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina, n.1, p. 15-26, jan./ junh. 1998.
- PORRAS NADALES, Antonio J. *Representación y Democracia Avanzada*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1994. 126 p.
- PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Trad. Angelina Peralva. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977. 142 p.
- PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. São Paulo : Giordano, 1995. 390 p.
- _____. *Eleições e Partidos*. Brasília : Fundação petrônio Portella/OAB, 1982. 369 p.
- _____. *A Representação*. Brasília : Fundação Projeto Rondo, [s.d]. 30 p.
- _____. *O voto no Brasil: da Colônia à Quinta República*. Brasília : Gráfica do Senado Federal, 1989. 353 p.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Trad. Rita Lima. 2.ed. Rio de Janeiro : Graal, 1985. 308 p.
- POUND, Roscoe. *Liberdade e Garantias Constitucionais*. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo : IBRASA, 1976. 164 p.
- RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*. Trad. C. Cabral de Moncada. 2.ed. São Paulo : Saraiva, 1937. 300 p.
- RAMIREZ, Manuel. *Partidos Políticos y Constitución*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1989. 147 p.
- REALE, Miguel. *Casos de Direito Constitucional*. São Paulo : RT, 1992.
- REQUIÃO, Rubens. *Curso de Direito Comercial*. São Paulo : Saraiva, 1982. v. 1. 354 p.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5.ed. Rio de Janeiro : Forense, 1998. 762 p.
- _____. *A Lei dos Partidos Políticos. Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral/TRE*, São Paulo, n.36, p.11-26, ou./nov./dez. 1996.
- RICHARD, Lionel. *A República de Weimar: 1919-1933*. Trad. Jônatas Batista Neto. São Paulo : Companhia das Letras, 1988. 327 p.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, SILVA VELLOSO, Carlos Mário da. *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte : Del Rey, 1996. 391 p.

- ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia Jurídica e Democracia*. São Leopoldo : Editora UNISINOS, 1998. 164 p.
- RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 126, p. 47-55, abr./ jun. 1995.
- RODRIGUES DIAZ, Angel. Un marco para el analisis de la representación política en los sistemas democráticos. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 58, p. 179-182, octubre-diciembre de 1987.
- ROHMER, Friedrich. Los Partidos de Los Estadios Vitales del Espiritu Humano. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.110-127.
- ROSENKRANZ, Karl. Sublimacion de La Lucha de Partidos. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.93-109.
- ROYO, Javier Perez. La Teoría del Partido Político de Umberto Cerroni. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 16, p. 185-195, julio/agosto 1980.
- RUIZ MIGUEL, Carlos. Recensiones. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 72, abril-junio, 1991.
- RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*. Trad. Pablo Lucas Verdu. 3.ed. Madrid : Tecnos, 1987. 796 p.
- _____. *Direito Constitucional: instituições de Direito Público*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo : RT, 1984.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Considerações sobre o Governo da Polônia*. Trad. Lourdes Santos Machado. Porto Alegre : Editora Globo, 1962. 386 p.
- _____. *Do Contrato Social*. Trad. Lourdes Santos Machado. 3.ed. São Paulo : Abril Cultural, 1983. 428 p.
- RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*. 4.ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1984. 456 p.
- SABINE, George H. *Historia de la Teoria Política*. México : Fondo de Cultura Económica, 1992. 678 p.
- SADEK, Maria Tereza Aina. *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*. São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. 130 p.

- SADER, Emir (Org.). *Gramsci: sobre poder, política e partidos*. Trad. Eliana Aguiar. São Paulo : Brasiliense, 1990. 166 p.
- SANCHES AGESTA, Luís. *Princípios de Teoría Política*. 7.ed. Madrid : Editora Nacional, 1993. 532 p.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira*. Rio de Janeiro : IUPERJ/Vértice, 1987. 208 p.
- _____. Plebiscito sem causa. *Revista Veja*, São Paulo, p. 8, 28 de abril de 1993.
- _____. *Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro : Opera Nostra, 1994. 86 p.
- _____. *Sessenta e Quatro: anatomia da crise*. São Paulo : Vértice, 1986. 195 p.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília : UnB, 1996. 230 p.
- _____. *Partidos e Sistemas Partidários*. Trad. Waltensir Dutra. Brasília : UnB, 1982. 419 p.
- _____. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo : Ática, 1994. V. I. 336 p.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. *Regimén de Partidos*. Trad. Antonio López Pina. Madrid : Tecnos, 1964. 247 p.
- SCHWARTZENBERG, Gérard. *Sociologia Política*. Trad. Domingos Mascarenhas. São Paulo : Difel, 1979. 698 p.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Movimentos Sociais*. Florianópolis : Editora da UFSC, 1984. 150 p.
- _____. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo : Loyola, 1993. 144 p.
- SCHMIDT, Richard. Los Partidos Como Fuerzas Formadoras del Estado. In: LENK, Kurt; NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.171-183.
- SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: que é o Terceiro Estado?* Trad. Norma Azeredo. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1986. 155 p.
- SILVA, Hélio. O Plano Cohen: o Anticomunismo como chave para golpes de Estado. *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 27, p. 23-45, 1980.

- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 14. Ed. São Paulo : Malheiros, 1997. 756 p.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Trad. Ismênia Tunes Dantas. 10.ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982. 512 p.
- SOARES, Orlando. Origens das Organizações Partidárias e os Partidos Políticos Brasileiros. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 103, p. 163, jul./set. 1989.
- SOLOZABAL ECHAVARRIA, J.J. Sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos en el Derecho Constitucional y en el Ordenamiento Español. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 45, p. 155-165, mayo-junio de 1985.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*. 4.ed. São Paulo : Cortez, 1997. 348 p.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo : Alfa-Omega, 1983. 178 p.
- TAVARES, José Antonio Giusti. *Reforma Política e Retrocesso Democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre : Mercado Aberto, 1988. 238 p.
- _____. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará, 1994. 396 p.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. Trad. Neil Ribeiro da Silva. 2.ed. Belo Horizonte : Itatiaia, São Paulo : Ed. USP, 1987.
- TORRES, João Carlos Brum. Vontade Geral e Partido Político. In: BARBOSA FILHO, Balthazar et al. *Filosofia Política 6*. Porto Alegre : L&PM, 1989. p. 103-122.
- TOURAINÉ, Alain. *Palavra e Sangue*. Trad. Iraci D. Poleti. Campinas: UNICAMP, 1989. 598 p.
- _____. *O Pós-Socialismo*. Trad. Sonia Goldfeder e Ramon Americo Vasques. São Paulo : Brasiliense, 1988. 224 p.
- _____. *O que é a Democracia?* Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis : Vozes, 1996. 286 p.
- TREITSCHKE, Heinrich Von. Lucha de Partidos y Concepcion Política del Estado. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.161-168.

- TREVELYAN, George McCaulay. *A Revolução Inglesa*. Trad. Leda Bozacian. Brasília : UnB, 1982.
- TRIEPEL, Heinrich. Derecho Constitucional y Realidad Constitucional. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.187-193.
- TRINDADE, Hélió (Org.). *Reforma Eleitoral e Representação Política: Brasil anos 90*. Porto Alegre : Ed. Universidade UFRGS, 1992. 290 p.
- VACCA, Giuseppe. *Pensar o Mundo Novo: rumo à democracia do século XXI*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo : Ática, 1996. 214 p.
- VAZ, Lucio. Congresso tenta votar reforma eleitoral há 5 anos. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 de abr. de 1996. p. 4.
- VIEIRA, Luiz Vicente. *A Democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais*. Porto Alegre : EDIPUCRS, 1997.
- VELLOSO, Flávio Marcondes. *Ensaio Jurídico: temas inéditos*. Lorena: Stiliano, 1998. 120 p.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Trad. José Medina Echavarría et al. México : Fondo de Cultura Económica, 1944. 1246 p.
- WITTER, José Sebastião. *República, Política e Partido*. Bauru : Edusc, 1999. 255 p.
- _____. Tipos y Estructuras de Partidos. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona : Anagrama, 1980, p.299-313.
- WOLMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. São Paulo : Alfa Omega, 1994. 349 p.
- ZAMPETTI, Pier Luigi. *Dallo Stato Liberale Allo Stato dei Partiti - la rappresentanza politica*. 3. ed. Milano : Giuffré, 1993. 223 p.
- _____. *Del Estado Liberal al Estado de Partidos: la representación política*. Trad. Virgilio J. Loiacano. Buenos Aires : Ediar, 1969. 215 p.
- ZANETTI, Hermes (Org.). *Democracia: a grande revolução*. Brasília : UnB, 1996.

2- PERIÓDICOS

BRASIL. *Diário da Assembléia Constituinte (Suplemento)*. Brasília, Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Suplemento n. 100, Ata da 10º Reunião Ordinária, julho de 1988.

BRASIL. *Diário da Assembléia Constituinte (Suplemento)*. Brasília, Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Suplemento n. Ata da 7º Reunião Ordinária, julho de 1987.

BRASIL. *Jornal da Constituinte*. Órgão Oficial de divulgação da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília, julho de 1988.

CUADERNOS DE PASADO Y PRESENTE. *Teoría Marxista del Partido Político*. México, n. 38, 1987. 134 p.

CUADERNOS Y DEBATES. *Régimen Jurídico de los Partidos Políticos y Constitución*. Madrid : Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Constitucionales, n.51, 1994. 125 p.

DICIONÁRIO DE CIÊNCIA SOCIAIS. 2.ed. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1987. 1421 p.

ENCYCLOPAEDIA UNIVERSALIS. Paris : Encyclopaedia Universalis France S.A, 1985. p. 904-909.

NOVO DICIONÁRIO AURÉLIO. 2.ed. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1986.

3 - LEGISLAÇÕES

ALEMANHA. *Lei dos Partidos Políticos da República Federal da Alemanha*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, n. 1, 1992. 30 p.

_____. *Lei Eleitoral da República Federal da Alemanha*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, n. 2, 1992. 46 p.

_____. *Ley sobre Partidos Políticos da República Federal de Alemania*, Colonia : INTER NATIONES, 24 de julio de 1967. 40p.

BRASIL. Constituição do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.
- BRASIL. Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 16 de maio de 1938.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 12 de outubro de 1969.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 25, de 15 de outubro de 1985.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985.
- BRASIL. Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965.
- BRASIL. Ato Complementar n. 6, de 03 de outubro de 1966.
- BRASIL. Ato Institucional n. 2, de 20 de outubro de 1965.
- BRASIL. Ato Institucional n.5, de 13 de dezembro de 1968.
- BRASIL. Lei 3.071, de 01 de janeiro de 1916. *Código Civil*. 2.ed. São Paulo : RT, 1997. 1130 p.
- BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 37, de 02 de dezembro de 1937.
- BRASIL. Decreto-Lei 3.689, de 03 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. 33. ed. São Paulo : Saraiva, 1994. 570 p.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 17.700, de 30 de janeiro de 1945.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 7.568, de 28 de maio de 1945.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 9.258, de 14 de maio de 1946.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 989, de 29 de setembro de 1969.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 1.541, de 14 de abril de 1977.
- BRASIL. Lei n. 48, de maio de 1935.
- BRASIL. Lei n. 85, de 06 de setembro de 1947.
- BRASIL. Lei n. 211, de 07 de janeiro de 1948.

- BRASIL. Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950.
- BRASIL. Lei n. 2.550, de 25 de julho de 1955.
- BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.
- BRASIL. Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965.
- BRASIL. Lei n. 5.453, de 14 de junho de 1968.
- BRASIL. Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971.
- BRASIL. Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979.
- BRASIL. Lei n. 7.090, de 14 de abril de 1983.
- BRASIL. Lei n. 8.713, de 30 de setembro de 1993.
- BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.
- BRASIL. Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995.
- BRASIL. Lei n. 9.259, de 09 de janeiro de 1996.
- ESPANHA. *Constituição da Espanha*. Rio de Janeiro : Edições Trabalhistas, [s.d]. 56 p.
- GRÃ-BRETANHA. *Constituição da Grã-Bretanha*. Rio de Janeiro : Edições Trabalhistas, [s.d]. 40 p.
- ITÁLIA. *Constituição da República Italiana*. Rio de Janeiro : Edições Trabalhistas, [s.d]. 50 p.
- JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.
Brasília, v. 1, n. 2, out./ dez. 1990.
- JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.
Brasília, v. 8, n.4, out./dez. 1992.
- JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.
Brasília, v. 6, n. 2, out./dez. 1995.
- LEX: *jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo, LEX, v. 187, jul. 1994.
- LEX: *jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo, LEX, v.206, jul. 1994.
- LEX: *jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo, LEX, v. 202, out. 1995.
- LEX: *jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo, LEX, v. 211, jul. 1996.
- LEX: *jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo, LEX, v. 214, out., 1996.

LEYES CONSTITUCIONALES. Madrid : Taurus Ediciones, 1963.
588 p.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Rio de Janeiro
: Edições Trabalhistas, [s.d]. 152 p.

4 – WEB SITES

<http://webthes.senado.gov.br> (acesso em 20 de dezembro de
1999)

<http://www.congressonacional.com.br> (acesso em 20 de dezembro
de 1999)