

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 11 – NÚMERO 3
SETEMBRO/DEZEMBRO 2016
BRASÍLIA – 2017



EJE
Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

**MULTIPARTIDARISMO: EXCESSO DE
PARTIDOS POLÍTICOS E QUESTÕES
RELATIVAS AO PLURALISMO
PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

MARISA AMARO DOS REIS

LAÍS SALES DO PRADO E SILVA



MULTIPARTIDARISMO: EXCESSO DE PARTIDOS POLÍTICOS E QUESTÕES RELATIVAS AO PLURALISMO PARTIDÁRIO BRASILEIRO¹

“MULTIPARTY SYSTEM”: THE POLITICAL PARTIES IN EXCESS AND ISSUES ABOUT BRAZILIAN PLURALISM PARTISAN

MARISA AMARO DOS REIS²

LAÍS SALES DO PRADO E SILVA³

RESUMO

Este texto trata do princípio do pluripartidarismo e dos aspectos negativos do excesso de partidos políticos existentes no Brasil. Feita análise do sistema pluripartidário e sua diferenciação em relação aos demais sistemas, o artigo objetiva apontar como o excesso de partidos políticos, os problemas de governabilidade gerados pela alta dispersão partidária no Congresso Nacional e o descrédito da população nas agremiações partidárias estão relacionados com a má aplicação do princípio do pluripartidarismo, hoje convertido em *multipartidarismo* exacerbado. Foram realizadas pesquisa doutrinária e coleta de informações divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Palavras-chave: Partidos políticos. Pluralismo partidário. Governabilidade. Pluralismo político.

¹ Artigo recebido em 9 de maio de 2016 e aprovado para publicação em 21 de junho de 2016.

² Advogada em São Paulo/SP. Graduada pela UNIP/SP. Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela EJE - TRE/SP. Autora, Redatora e Assessora Editorial/Acadêmica. Membro colaborador do Instituto Paulista dos Magistrados.

³ Advogada em São Paulo/SP. Graduada pela PUC/SP São Paulo. Pós-graduada em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela EJE - TRE/SP. Mestranda em Direito Administrativo na PUC/SP. Professora e autora de artigos jurídicos.

ABSTRACT

This study deals with the principle of multi-party system and with the negative aspects of the excess of existing political parties in Brazil. Made analysis of the multi-party system and its differentiation with other systems, the article aims to point out how the excess of political parties, governability problems generated by high party dispersion in Congress and the discrediting of the population in party associations are related to the misapplication the principle of multi-party system, now converted into a “multi-party” excessive. Doctrinaire research were carried out and gathering information disclosed by the Electoral High Court.

Keywords: Political parties. Party pluralism. Governance. Political pluralism.

1 Introdução

Dos sistemas partidários - unipartidarismo, bipartidarismo e pluripartidarismo - é, sem dúvida, o pluripartidarismo o que melhor atende aos princípios e ideais democráticos, destinado que é a garantir o necessário pluralismo político (CF, art. 1º, inciso VI) e, conseqüentemente, a maior diversidade e divulgação de ideologias possível. Entretanto, a aplicação do princípio constitucional do pluripartidarismo ou pluralismo partidário inscrito na Constituição Federal (art. 17) de forma não apenas plena, *mas praticamente ilimitada*, gera algumas conseqüências negativas, como o excesso de partidos políticos e os problemas dele decorrentes, entre eles o enfraquecimento dessas instituições indispensáveis ao desenvolvimento da democracia. O reconhecimento da existência dos entraves a esse desenvolvimento, a análise das questões relacionadas e a busca por meios legítimos de limitação à proliferação exagerada de agremiações partidárias são urgentes diante da atual crise de representatividade pela qual passa o Brasil, até mesmo como forma de fortalecimento dessas instituições e de retomada de sua credibilidade perante a população.

2 Sistemas partidários

Um sistema partidário (ou sistema de partidos) pode ser conceituado como o conjunto de partidos políticos existentes no país, com suas regras e abordagem direcionadas à análise da interação entre esses partidos, o número destes, a sua interação com o eleitorado, a sua estrutura e funcionamento, bem como a estrutura e funcionamento nos estados e regimes políticos em que atuam.

Independentemente do número de partidos existentes, a definição do sistema adotado leva em consideração o número de partidos efetivamente relevantes numa determinada estrutura política. Além disso, sua força nas urnas e a quantidade de cadeiras ocupadas por seus filiados devem ser necessariamente levadas em consideração, já que definem seu poder efetivo na estrutura política. Trata-se, portanto, de uma abordagem flexível que pode variar de acordo com

o contexto político local (partidos relativamente pequenos podem ser considerados relevantes e outros maiores, de menor expressão).

Duverger (BONAVIDES, 2012, p. 390), em sua primeira lei sobre os sistemas partidários, a *lei de bronze da política*, salienta que a tendência natural da sociedade é o dualismo e, assim, o sistema de maioria simples leva a um sistema bipartidário - situação e oposição - sendo que, normalmente, um terceiro ou quarto partidos, se existentes, tornar-se-iam de atuação mínima ou secundária.⁴

Exemplo dessa tendência está no sistema norte-americano e em seus efeitos nos partidos menores: estes, mesmo que conquistem votos em todos os distritos, raramente vencem a eleição em algum deles. Assim, o próprio sistema funciona como uma barreira a essas agremiações. Além disso, inexiste “o efeito psicológico sobre o eleitorado, que tende a votar invariavelmente em partidos com melhores chances de vencer o pleito (fenômeno conhecido como “voto útil)””.⁵

A polarização é variável e não ocorre apenas no sistema bipartidário, como é possível observar no Brasil, país em que esse fenômeno se tem mostrado bastante evidente nos últimos anos, principalmente nas eleições pelo sistema majoritário.

Embora alguns autores elaborem subdivisões bastante interessantes, atualmente há três sistemas partidários principais: o bipartidarismo ou sistema bipartidário, unipartidarismo ou sistema unipartidário (ou, ainda, sistema de partido único) e o pluripartidarismo ou sistema pluripartidário, sendo este o de maior relevância para o presente estudo.

⁴ Nos Estados Unidos, o bipartidarismo é considerado rígido, já que os pequenos partidos não se convertem em grandes partidos e vice-versa.

⁵ FERREIRA, Dimas Enéas Soares. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/dimasferreira_26.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

2.1 Sistema bipartidário

A característica principal do bipartidarismo é a existência de dois partidos políticos num determinado país ou, embora havendo três ou mais partidos, apenas dois têm condições ou expectativas significativas de conquistar o poder político. Aqui o número de partidos existente é fator deveras relevante, mas não o único. Assim, países com mais de dois partidos podem ser considerados bipartidaristas, pois, entre esses, há dois partidos visível e incontestavelmente relevantes que dividem, disputam ou se revezam no poder ou que a ele se opõem⁶, atraindo as atenções dos eleitores e da mídia e se sobrepondo de maneira absoluta aos demais.

“O sistema bipartidário tem algo que corresponde a um traço natural de divisão política da sociedade, conforme assinala Duverger, o qual observa que se nem sempre há um dualismo de partidos, ‘há um dualismo de tendências’.”⁷

Nos Estados Unidos a polarização dos eleitores é bastante evidente. “Republicanos e democratas se revezam no poder há muito, apesar dos longos períodos em que um ou outro permanece absoluto [...]”. Entretanto, não é a alternância efetiva e contínua entre dois partidos que caracteriza esse sistema, mas “a sua possibilidade plausível”.⁸

Por fim, o bipartidarismo pode ser imposição legal ou constitucional em um determinado país, no qual se permite a existência de apenas duas agremiações partidárias,⁹ o que se verifica em regimes menos

⁶ Conforme bem lembrado por Paulo Bonavides, “[...] à oposição cabe, por consequência, lugar todo especial no sistema, visto que ela é potencialmente o governo em recesso, a força invisível fora do poder, mas pronta já para assumi-lo a qualquer instante desempenhando assim função necessária e indispensável à caracterização democrática do sistema”. BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 39.

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 389.

⁸ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. Apud KLEIN, Antônio Carlos. *A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 71.

⁹ Esse sistema foi legalmente adotado no Brasil em 1966 e extinto em 1979, quando partidos “socialistas” e “comunistas” foram admitidos. Por imposição legal, dois partidos existiam: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Embora o Ato Institucional Número Dois (AI-2/1965) permitisse que outras agremiações partidárias fossem criadas, os pré-requisitos minavam completamente essa possibilidade.

democráticos que os mencionados, nos quais a polarização eleitoral é, de certa forma, uma opção da sociedade.

2.2 Sistema unipartidário

O sistema unipartidário, ou unipartidarismo ou, ainda, sistema de partido único, embora se afaste do conceito de “partido” ou “partidarismo”, que pressupõe, a princípio, diversas “partes”, é comum nos regimes ditatoriais ou autoritários, que permitem a existência de um único partido. Francisco Rezek destaca que, para que haja sistema representativo, é indispensável que haja disputa:

O regime representativo pressupõe disputa eleitoral cuja racionalidade deriva da livre concorrência entre os partidos, cada um deles empenhado na reunião da vontade popular em torno de seu programa político. Não merece nome de partido político, visto não lhe tem a essência, o chamado *partido único*: aqui se trata, antes, de um grande departamento político do Estado, fundado na presunção de que seu ideário representa a vontade geral a ponto de alcançar o foro da incontestabilidade. As eleições, no Estado unipartidário, não traduzem o confronto de teses programas, mas a mera expedição popular, em favor dos eleitos, de um atestado de habilitação ao cumprimento do programa que de antemão se erigira em dogma. A pluralidade de partidos não é, dessa forma, uma opção. Sem ela não há que falar, senão por abusiva metáfora, em partido político de espécie alguma.¹⁰

Nesse sistema de partidos, não há opção para os eleitores, que ficam à mercê do poder estatal e à população cabe, apenas, ratificar – ao apenas se submeter – a uma escolha já feita. É instrumento de manutenção perene do poder, uma vez que exclui o pluripartidarismo e impede o exercício da democracia.¹¹ Não há

Ato Complementar nº 4 (lei que estabeleceu o bipartidarismo no Brasil, 1965). Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 16 nov. 2014.

¹⁰ REZEK, Francisco. *Organização política do Brasil: estudos de problemas brasileiros*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 34.

¹¹ “Exprime o partido único na sociedade de massas a conclusão de um desdobramento inevitável do sistema político, no instante em que a crise social se faz impossível a manutenção da democracia. Perdidas por esta as condições de sobrevivência em bases individualistas, entra ela numa aguda crise de gestão de que resulta a forma nova da democracia de massas. Não raro a crise democrática toma saída de todo imprevista desembocando na ditadura do partido único.” BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 366.

que se falar em *partidos* ou em *democracia* já que, ainda que não estritamente ligado aos regimes tidos como ditatoriais, sua relação com as ditaduras é inegável, a função do partido único é diversa da que lhe é atribuída no pluralismo democrático e a eleição, quando há, ocorre sem competitividade.

No entanto, o partido político, ainda que único, não é desprovido de importância (BONAVIDES, 2012), já que lhe cabe “manter o contato entre o governo e as massas populares, constituir as elites do poder e sustentar a propaganda oficial do regime”.¹² Em suma, nesse sistema, há um único partido ou, raramente, havendo mais, apenas um conquista postos suficientes e, assim, acaba por governar sozinho.

2.3 Sistema pluripartidário

O pluripartidarismo fundamentado no art. 17 está intimamente ligado ao princípio do pluralismo político expresso no art. 1º, inciso VI, da Constituição Federal.¹³ Dallari (2005, p. 165) conceitua o sistema pluripartidário por sua principal característica: “pela existência de vários partidos igualmente dotados de possibilidade de predominar sobre os demais”.¹⁴ Alexandre de Moraes, por sua vez, destaca que o pluralismo político instituído no art. 1º, inciso V, da Constituição Federal “demonstra preocupação do legislador constituinte em afirmar a ampla e livre participação popular nos destinos do país, garantindo-se a liberdade de convicção filosófica

¹² BONAVIDES, Paulo. Op cit., p. 396.

¹³ BRASIL, CF, Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; [...]; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. [...] § 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. § 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

¹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 165.

e política e, também, a possibilidade de organização e participação em partidos políticos.”¹⁵

Esse sistema pluripartidarista deriva da aplicação do princípio do pluralismo político (art. 1º, CF)¹⁶, que garante a existência de várias opiniões e ideias com o respeito por cada uma delas. O pluralismo político, um dos cinco princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, como diz o citado artigo, é a peça principal a sustentar a democracia representativa. “Na esfera parlamentar, funda-se não apenas pela convivência entre partidos de significativa densidade eleitoral, mas, sobretudo, pelo respeito ao direito de existência das minorias.”¹⁷ A íntima relação entre o princípio do pluralismo político e o pluripartidarismo é bem demonstrado por Fávila Ribeiro.

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 ideias, 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.¹⁸

Pode-se conceituar o sistema pluripartidário, portanto, como aquele em que há três ou mais partidos políticos disputando o poder num determinado sistema estatal.¹⁹

Caracteriza-se, principalmente, pela existência, ou melhor, pela permissão legislativa constitucional da existência de vários partidos ou, ainda, pela presença de três ou mais partidos com, ao menos em

¹⁵ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 131.

¹⁶ BRASIL, CF, Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político.

¹⁷ CARVALHO, Kátia de. *Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <www2.camara.gov.br/publicacoes/estno/ttec/tema6>. Acesso em: 27 jun. 2014.

¹⁸ RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 211.

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. Op cit., p. 391.

tese, possibilidades de chegar ao poder. A permissão constitucional de criação e de funcionamento de diversos partidos políticos é liberdade de expressão de diferentes opiniões e vertentes políticas, manifestação essencial aos regimes democráticos e à representação das minorias.

Para atender a essas diretrizes, o sistema pluripartidarista adotado no Brasil permite que, atendidos os requisitos legais e constitucionais, membros da sociedade organizem-se e unam-se em agremiações partidárias.

Esse sistema passou por etapas de retrocesso e consolidação no Brasil. Em 1985, o sistema contava apenas com dois partidos e, a partir de 1990, deu-se a criação e fusão de partidos com a adoção do sistema pluripartidário propriamente dito, com sete em destaque.²⁰ A Constituição Federal de 1988 se mostra como a mais liberal nesse sentido.

3 Problemas relacionados ao pluralismo partidário

Não se pode negar a necessidade de se dar representação a diversas ideologias e tendências políticas e sociais com a liberdade de formação e atuação das estruturas partidárias e políticas. Sua limitação ilegítima e radical fere a liberdade de escolha e de opinião, que sedimentam a democracia.²¹

Por outro lado, o excesso de partidos num sistema governamental gera dispersão partidária e prejudica o debate de questões postas às bancadas, principalmente em países onde é adotado o sistema proporcional em lista aberta para preenchimentos das cadeiras no Poder Legislativo, como no Brasil.

²⁰ A esse respeito, v. EC/1985, que suspendeu muitas das restrições à formação de novos partidos.

²¹ Aduz Paulo Bonavides que o sistema pluripartidário "é de cunho profundamente democrático, pois confere autenticidade ao governo, tido por centro de coordenação ou compromisso dos distintos interesses que se movem no mosaico das várias classes da sociedade, classes cuja voz de participação, através do partido político, se alça assim à esfera do poder". BONAVIDES, op cit., p. 391-392.

O pluripartidarismo, sistema salutar à democracia, carece de estudos das consequências negativas e possíveis meios de amenizá-las no que diz respeito ao número elevado de partidos políticos existentes no Brasil,²² muitos deles de pequena ou de nenhuma expressão, cujas funções constitucionalmente atribuídas são desvirtuadas, gerando o enfraquecimento de todo o sistema partidário.

O individualismo hoje estabelecido nas campanhas eleitorais e na atuação parlamentar faz com que as agremiações partidárias sejam vistas pela população – e há que se questionar se de fato não o são – como simples mediadoras entre o candidato e o cargo eletivo almejado. A propósito, já em 1772, Rousseau alertava sobre os perigos do descaso com a coisa pública e a consequente descrença da população nas instituições de governo.

Quanto melhor estiver constituído o Estado, tanto mais prevalecem os negócios públicos sobre os privados no ânimo dos cidadãos. [...] Numa nação bem regida, todos correm às assembleias. Sob um mau governo, ninguém tem interesse por isso, porque, está certo de que a vontade geral jamais dominará [...]. As boas leis fazem outras melhores; as más, fazem as piores. Quando se diz dos negócios do Estado, *que me importa?*, o Estado está perdido.²³

Esse quadro de individualismo e enfraquecimento das agremiações partidárias incentiva a formação de alianças fundadas em objetivos meramente eleitorais e gera, após os pleitos, problemas complexos de governabilidade e, conseqüentemente, de representatividade.

4 Multipartidarismo

Inúmeros são os fatores responsáveis pela atual crise de representatividade, entre eles, os entraves à governabilidade e a desconfiança com relação aos denominados *partidos nanicos* frequentemente vistos e tratados como legendas de aluguel em período eleitoral.

²² Atualmente há no Brasil 35 agremiações partidárias, 8 registradas no Tribunal Superior Eleitoral somente entre 2011 e 2015. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>>. Acesso em: 5 maio 2016.

²³ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*: princípios de direito político. Tradução de Antônio de P. Machado. Estudo crítico de Afonso Bartagnoli. Rio de Janeiro: Ediouro, [19__?]. p. 105.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, há atualmente 35 partidos políticos registrados no Brasil,²⁴ a maioria registrada nos anos 1990, e 8 deles entre 2011 e 2015. A criação de 8 novos partidos na última década demonstra a tendência atual de proliferação desenfreada e, com cerca de 30 legendas com pedido de registro em trâmite no Tribunal, o país corre o risco de contar com quase 60 legendas.²⁵

O pluralismo partidário, quando mal aplicado, em vez de desempenhar o papel imaginado pelo legislador constituinte, possibilita a multiplicação exagerada de partidos políticos que prejudica sua função instituída em favor da democracia representativa.

Não há diferenças ideológicas que justifiquem a existência de tantas legendas no Brasil. A alegada heterogeneidade – ou a confusão – de ideologias políticas como oriundas da própria diversidade social para justificar o posicionamento contra limitações relativas aos partidos é, pode-se dizer, uma falácia. Atualmente 35 legendas disputam os cargos eletivos, mas o fato é que, entre elas, há menos diferenças do que semelhanças, tanto nos estatutos partidários quanto nos programas de governo.

A pluralidade garantida pelo sistema pluripartidário não pode servir de subterfúgio à proliferação desordenada de legendas sem um mínimo de ação política: o que o princípio impõe e pretende é a maior participação popular na formulação da vontade estatal possível.

Às vésperas dos pleitos, são formadas alianças com finalidades diversas²⁶, e a fragmentação no Congresso Nacional gerada por alianças instáveis se faz notar após as eleições: uma vez alcançadas cadeiras no Legislativo, surge o embate dentro do próprio núcleo que antes constituía uma coligação.

²⁴ BRASIL, TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>>. Acesso em: 8 maio 2016.

²⁵ Disponível em: <<http://observatorioeleitoral.blogspot.com.br/2010/01/absurso-brasil-podera-ter-58-partidos.html>>.

²⁶ O desvirtuamento da função dos partidos e a distorção do sistema político adotado pela Constituição Federal se deve, em parte, às distorções do sistema proporcional adotado nas eleições para o parlamento e um efeito cascata por eles gerados, como a alta fragmentação e dispersão partidárias e coligações e coalizões movidas por interesses.

Vale ressaltar que, para ser representante efetivo da vontade popular, não é suficiente que um partido político alcance o apoio mínimo previsto em lei e tenha seu pedido de registro deferido pelo Tribunal Superior Eleitoral; é preciso que conte efetivamente com o apoio do povo, o que se dá no momento do voto. Recursos públicos também financiam os partidos e devem ser aplicados naqueles que foram validados nas urnas pela população.

Defensores do pluralismo partidário amplo “louvam-no como a melhor forma de colher e fazer representar o pensamento de variadas correntes de opinião, emprestando às minorias políticas o peso de uma influência que lhes faleceria, tanto no sistema bipartidário como unipartidário”.²⁷

De fato, esse sistema é o que melhor atende aos princípios democráticos, garantindo a existência dessas instituições, que são verdadeiros mecanismos de estruturação da vontade popular e canais de contato entre o povo e o governo de seu país, fundamental à consolidação da democracia. No entanto, a pluralidade de partidos é aplicada de forma desequilibrada e desproporcional. Partidos são essenciais à democracia, mas é também essencial que o elemento ideológico esteja inserido em suas constituições e justifique a própria existência do partido político. Um partido sem ideologia e objetivos concretos só existe formalmente.

Antônio Carlos Klein anota algumas das principais características do sistema pluralista extremado – denomina-se *multipartidarismo* a utilização desenfreada do pluripartidarismo – ou polarizado como o brasileiro: regime eleitoral que embasa uma representação proporcional e fragmentada, oposições bilaterais irresponsáveis (em vez de unilaterais, nas quais há união de forças), partidos de vários matizes situados no espectro esquerda-direita com mecânica competitiva girando no centro dessa disputa, conseqüente afastamento do centro e polarização à esquerda ou à direita e sua variação conforme o momento, grande espaço ideológico nas disputas, jogo político desigual com a degeneração das regras da competição partidária.²⁸

²⁷ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 392.

²⁸ KLEIN, Antônio Carlos. *A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado*. Brasília. Brasília Jurídica, 2002. p. 69.

Feitas essas considerações, fato é que o art. 17 da Constituição Federal consagra a liberdade para a criação dos partidos políticos e, em seu § 1º, assegura-lhes autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Essa é a base do sistema político pluripartidarista adotado no Brasil, que, após anos de regime militar, naturalmente opta por uma norma cuja maior finalidade é impedir os males do uni ou do bipartidarismo e garantir a representação parlamentar de diversas vertentes políticas.

Mas não significa que o pluralismo partidário possa ser desvirtuado e transformado no denominado *multipartidarismo*, com graves consequências para o sistema representativo. É o que se comprova diante das principais consequências negativas a seguir enumeradas.

5 Aspectos negativos do pluripartidarismo exacerbado

5.1 Alta dispersão ou pulverização partidária: problemas de governabilidade

O pluripartidarismo exacerbado e a alta dispersão partidária são algumas das causas de instabilidade política e do que se tem chamado de crise de governabilidade e de representatividade. Compromete a legitimidade do processo eleitoral, confunde os eleitores²⁹ e permite

²⁹ Em estudo solicitado pela Câmara dos Deputados, Antônio Octávio Cintra faz a seguinte exposição, ao comentar os prós e os contras da reforma política atualmente em tramitação no Congresso Nacional: “Um quadro partidário fragmentado, com inúmeras agremiações, oferece ao eleitor um panorama confuso, que dificulta um dos papéis que se esperam da organização partidária, a saber, uma simplificação do processo de escolha pelo eleitor. Se o monopartidarismo preclui escolha, pois só abre uma opção, demasiada fragmentação partidária, por outro lado, leva ao que os franceses chamam *embarras du choix*, a perplexidade na escolha pela superabundância de oferta. A questão da cláusula de barreira dentro do sistema partidário brasileiro”. CINTRA apud SANTANO, Ana Claudia. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/a-questao-da-clausula-de-barreira-dentro-do-sistema-partidario-brasileiro/indexcb51html?no_cache=1&cHash=2d610492112_9329799c803492ed20a0b>. Acesso em: 15 abr. 2016.

certa manipulação do quociente eleitoral, cuja finalidade é justamente servir de barreira a ser ultrapassada pelos partidos.

O multipartidarismo é dos principais fatores de enfraquecimento do sistema político-partidário e, quiçá, de seu possível colapso dentro de poucos anos. Esse desvirtuamento do pluripartidarismo leva a governos necessariamente de coalizão, a composições heterogêneas, incoerentes e gera a instabilidade de todo o sistema político-eleitoral brasileiro.

Matéria intitulada *Congresso Nacional S.A.* traça um panorama da alta dispersão partidária no Congresso Nacional e compara a instituição a uma sociedade anônima e à composição de grandes empresas, nas quais “não é preciso ser dono de metade mais um dos votos, basta ter uma fração do poder e saber negociar os votos suficientes para garantir a maioria”.³⁰ O texto informa, com base em dados colhidos no *site* oficial do Congresso, que no final de 2014 havia 22 partidos com representação na Casa e que, não havendo fusões nem debandada para outros partidos, a partir de 2015, terão direito a cadeiras na Câmara dos Deputados 28 legendas:

É certamente a maior dispersão partidária da história brasileira. A Câmara dos Deputados terá três bancadas de um deputado só (PSL, PRTB e PT do B), três de duplas (PEN, PTC e PSDC) e duas de trios (PMN e PRP). Se os 28 partidos do Congresso lançarem candidato a presidente da República em 2018, a legislação obriga que todos tenham direito a voz nos debates eleitorais na TV. Se o debate durasse uma hora, cada candidato teria direito a fazer uma pergunta de 30 segundos e dar uma resposta de um minuto e meio. “Ou talvez fosse melhor começar e terminar nas considerações finais”.³¹

É certo que um Legislativo formado com alta dispersão partidária não propicia a necessária governabilidade. E não se diga que essa fragmentação advém da heterogeneidade da própria sociedade brasileira. O quadro partidário brasileiro no Congresso Nacional é fragmentado não simplesmente porque reflete a fragmentação da

³⁰ TOLEDO, José Roberto de. *Congresso Nacional S.A.* Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/vox-publica/congresso-nacional-s-a/>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

³¹ Id. *Ibid.*

sociedade, mas porque a sobrevivência de partidos políticos sem ideologia e sem representatividade é possibilitada e garantida pelo nosso sistema eleitoral e partidário.

Dessa forma, o partido governista tende a governar em forma de coalizão, pois não alcança a maioria necessária no parlamento.

“É tanto que, quanto maior a divisão de forças políticas menor será a possibilidade de um partido único conseguir mais da metade das cadeiras do órgão parlamentar que permitiria constituir um governo politicamente homogêneo.”³²

Para alguns autores, a composição política da coalizão eleitoral no Brasil não constitui uma coalizão de governo suficientemente forte para garantir governabilidade.

Tem razão Mainwaring ao afirmar: “a tendência de formação de governos de minoria legislativa estaria na natureza dos sistemas eleitoral e partidário que combinam presidencialismo e multipartidarismo com agremiações pouco coesas”.³³

Nessas condições, os partidos tendem à pulverização no parlamento e, quanto mais dispersos os votos dos deputados, maior o espaço para negociações do Poder Executivo com o Congresso Nacional e maior o poder de barganha. Na tentativa de amenizar o problema da governabilidade, formam-se coalizões dentro das Casas Legislativas que, fatalmente, são desfeitas ou alteradas conforme interesses momentâneos, levando à instabilidade.³⁴

[...] a dificuldade do governo para conseguir apoio político para aprovar seus projetos de lei no Congresso e para implementar as medidas aprovadas em razão de fatores de ordem institucional e política diversos; o formato do sistema partidário e eleitoral que dificulta a composição de bancadas parlamentares

³² VIANA, Severino Coelho. *A saga dos partidos políticos*. Disponível em: <www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/pecas/a_saga_dos_partidos_politicos.doc>. Acesso em: 25 ago. 2013.

³³ MAINWARING, S. *Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil*. São Paulo: Lua Nova, 1993, p. 21-73.

³⁴ TOLEDO, José Roberto de. *Congresso Nacional S.A.* 7.10.2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/vox-publica/congresso-nacional-s-a/>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

situacionistas, comprometidas verdadeiramente com o bom desempenho do governo.”³⁵

A coalizão parlamentar não é, em si, um mal. Pelo contrário. Quando formada para obter maioria parlamentar de apoio ao governo e com o compromisso de implantar projetos direcionados à boa governança, garante a integração de opiniões diversas, necessárias ao regime democrático. Do contrário, forma-se o que Lamounier chama de “poliarquia perversa, instável e com alta propensão à ingovernabilidade”.³⁶

Muito da fragilidade desse sistema se deve ao fato de que, no Brasil, as eleições e, posteriormente, a composição das Casas, giram em torno da pessoa dos candidatos, não dos partidos políticos, hoje em sua maioria com conteúdo programático superficial e variável conforme os interesses de momento³⁷. Tal situação enfraquece, e muito, as próprias agremiações e, conseqüentemente, o exercício da representação e do mandato outorgado nas urnas.

A instabilidade parlamentar, as relações do Poder Executivo com o Poder Legislativo sujeitas a desgastes e negociações individuais e a fragmentação no Congresso Nacional são, portanto, as principais conseqüências negativas do elevado número de partidos.

Mesmo que o móvel das negociações não seja a obtenção de favores individuais, mas a tentativa de amenizar problemas do país, com tantas posições diversas, formam-se coalizões instáveis dentro das casas legislativas, as quais, fatalmente, são desfeitas

³⁵ YAMAUTI, Nilson Nobuaki. *Enfoques diversos sobre o problema da governabilidade no Brasil*. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/viewFile/2189/136>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

³⁶ LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Idesp/Loyola, 1993, p. 38-43.

³⁷ “[...] a criação de novos partidos tem sido poderosamente estimulada por dois arranjos institucionais: de um lado, o regimento interno da Câmara atribui, ao partido que possui o mínimo de um centésimo dos membros daquela Casa, instalações, equipamentos, empregos, assistência e, enfim, os privilégios que são concedidos aos partidos nela representados; de outro, os preceitos sobre a propaganda partidária gratuita, no rádio e na televisão, superprivilegiam até recentemente os partidos minúsculos e inexpressivos.” TAVARES, José Antônio Giusti. *A medição dos partidos na democracia representativa brasileira: o sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 342-343.

ou alteradas conforme interesses momentâneos, gerando ainda mais instabilidade.

O elevado número de partidos e a sua fragilidade trazem outro grave problema: as eleições e, posteriormente, a composição das Casas giram em torno da pessoa dos candidatos e não dos partidos políticos, e essa individualização cria círculo vicioso de difícil interrupção.

Ao aliar o pluralismo político e o pluripartidarismo ao sistema proporcional, o legislador procurou dar voz às diversas correntes ideológicas. Esse sistema eleitoral é direcionado a dar representatividade às minorias e aos pequenos partidos e aos seus eleitores expectativa de vê-los alcançar sucesso na busca pelo poder. No entanto, nenhum princípio constitucional deve ser ilimitado, o atual descontrole bem o demonstra com a ameaça de esfacelamento e desintegração do sistema partidário brasileiro, que enseja uniões discrepantes entre partidos, muitas intrinsecamente oportunistas, “que arrefecem no eleitorado o sentimento de desconfiança na legitimidade da representação, burlada pelas alianças e coligações de partidos, cujos programas não raro brigam ideologicamente”.³⁸

5.1.1 A questão das legendas de aluguel

Outro aspecto negativo da proliferação exagerada de partidos políticos é o que se convencionou chamar legendas de aluguel, que acabam por aumentar a fragmentação no parlamento.

Severino Coelho Viana critica esse desvio da finalidade das coligações partidárias no que diz respeito aos pequenos partidos, que, mesmo de pequena densidade eleitoral, são decisivos na aprovação de projetos quando

[...] são transformados em *legenda de aluguel*, a fim de obterem negociatas por meios inidôneos, como sejam, designação de apadrinhados nos altos escalões governamentais, troca de favores pessoais, liberação de recursos financeiros para

³⁸ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 269.

promoção de campanhas eleitorais, que não chegam ao alcance do povo, além da existência de propinas que servem de trampolim para o enriquecimento ilícito da cúpula partidária. Por tudo isso, termina levando à ruína o arcabouço ideológico do sistema democrático.³⁹

A formação de coligações é feita objetivando, além da união de forças, a negociação do tempo de propaganda nas emissoras de rádio e de TV e a participação no Fundo Partidário.

Diz a lógica que, se há discordância em vários aspectos entre um partido político e outro, essas diferenças não devem nortear as alianças em coligações, mas as semelhanças com aqueles que partilhem os ideais, ao menos em boa parte.

Coligações formadas sem qualquer parâmetro tornam a filiação partidária e os próprios partidos meras condições formais de elegibilidade, sem significado maior dentro de uma democracia representativa.

Bem acertada é a definição desse princípio no voto proferido pela Ministra Ellen Gracie, para quem o caráter nacional “sinaliza no sentido da coerência partidária e no da consistência ideológica das agremiações e a das alianças que venham a se formar, com inegável aperfeiçoamento do sistema político-partidário”.⁴⁰ Uma vez no parlamento, fica prejudicado o consenso entre as diversas agremiações, a distribuição e o equilíbrio das forças políticas responsáveis pelo andamento dos trabalhos e projetos, desmoralizando ainda mais a já desgastada imagem das casas legislativas.⁴¹

³⁹ VIANA, Severino Coelho. A saga dos partidos políticos. Disponível em: <www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/pecas/a_saga_dos_partidos_politicos.doc>. Acesso em: 25 ago. 2013.

⁴⁰ BRASIL. TSE. Cta. no 715, apud LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 894.

⁴¹ “Com a elevação do número de partidos com representação parlamentar minúscula, inferior a 10% das cadeiras, coexistindo com o surgimento de partidos médios e com a perda de densidade das representações dos maiores partidos, incrementa não só o índice simples ou absoluto de fragmentação, mas também o índice que mede a magnitude relativa da fragmentação frente à fragmentação máxima possível.” TAVARES, José Antônio Giusti. *A medição dos partidos na democracia representativa brasileira: o sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 337.

A respeito dos problemas gerados pela alta dispersão e o esfacelamento partidário, Celso Ribeiro Bastos destaca que, nos sistemas multipartidários, quase sempre “o partido vitorioso nas eleições não detém a maioria do Parlamento”. Abre-se, então, um complexo jogo de negociações tendentes a aglutinar dois ou mais partidos que venham a possibilitar o exercício do governo.

Em primeiro lugar, aumentam os poderes dos representantes do povo, na medida em que é livre o jogo de coligações por eles levadas a efeito que vai determinar a formação da maioria parlamentar [...]. De outra parte, estas coligações vêm muitas vezes acompanhadas de uma indesejável instabilidade, já que, formadas pelos próprios partidos, podem também por eles ser desfeitas a qualquer momento. Esta circunstância é grave tanto no presidencialismo como no parlamentarismo. [...] No presidencialismo, o esfacelamento partidário leva à inevitável fraqueza do órgão legislativo, que pode mais facilmente se ver atingido nas suas imunidades, privilégios e competências. Isto quando não se dá o inverso [...], por falta de maioria no Legislativo, o Executivo se vê a braços com a impossibilidade de exercer plenamente a função governativa em razão da obstrução aos seus projetos de lei.⁴²

Essas negociações de momento não podem ser caracterizadas como formas legítimas de governar se a governabilidade é levada a efeito única e exclusivamente dessa maneira e o número exagerado de partidos políticos em muito contribui para esse quadro.

6 Possíveis formas de controle

Inúmeras são as propostas para instituir meios de controle da multiplicação exagerada de partidos políticos, entre elas a adoção de uma cláusula de desempenho compatível com o sistema constitucional brasileiro, formulada em proporções razoáveis e garantindo a participação das mais diversas correntes ideológicas. Essa medida fortaleceria os partidos políticos de respaldo ideológico e programático – não necessariamente apenas os grandes partidos – e contribuiria para a redução do fisiologismo sem extinguir

⁴² BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição de 1988*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2, arts. 5º a 17, p. 605.

completamente os partidos de menor expressão ou frustrar sua expansão futura. Prevaleceriam os mais aptos a buscar meios legítimos de conquista do apoio popular.⁴³

Diversas outras medidas vêm sendo apresentadas ao longo do tempo, mas a tendência ainda tem sido a de manter a mais ampla liberdade de criação de funcionamento dos partidos políticos.

No tocante aos novos partidos, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de regras que restringem o acesso de novos partidos políticos ao Fundo Partidário e à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. A ADI nº 5.105/DF foi ajuizada contra os arts. 1º e 2º da Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013, os quais estabelecem limitações às legendas criadas após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados. Teceu as seguintes considerações em seu voto o Ministro Luiz Fux:

[...] a reação jurisprudencial, materializada na Lei nº 12.875/2013, ao subtrair dos partidos novos, criados no curso da legislatura, o direito de antena e os recursos do fundo partidário, remanesce evitada do vício de inconstitucionalidade, na medida em que, além de o legislador não ter logrado trazer novos e consistentes argumentos para infirmar o pronunciamento da Corte, referido diploma inviabiliza, no curto prazo, o funcionamento e o desenvolvimento de minorias político-partidárias, em flagrante ofensa aos postulados fundamentais do pluralismo político, e da liberdade partidária, insculpidos no art. 17, *caput*, e § 3º, da Constituição de 1988.⁴⁴

Mesmo diante das constantes negativas às limitações tendentes a solucionar os problemas relacionados ao número excessivamente elevado de agremiações partidárias, o debate permanece e prementemente faz a propositura e criação de formas de controle, sob pena de completa descaracterização dos princípios do pluralismo

⁴³ Recentemente a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, deu nova redação ao art. 108 do Código Eleitoral e criou o que vem sendo denominado *cláusula de barreira individual*, uma tentativa de impedir a eleição de candidatos com poucos ou quase nenhum voto em virtude das distorções do sistema proporcional (conjunto dos votos individuais mais os votos atribuídos à legenda partidária).

⁴⁴ STF, ADI nº 5.105/DF, 2013.

partidário e político e comprometimento das funções atribuídas constitucionalmente a essas instituições.

7 Conclusão

Afirmam alguns autores que o *multipartidarismo* é positivo, pois permite aos pequenos partidos e às diferentes linhas de opinião acesso aos cargos no governo e que é, por isso, necessário para a concretização da democracia no Brasil, e atribuem a outras causas a dispersão partidária nas casas legislativas.⁴⁵ No entanto, a pretexto de concretizar a democracia, a aplicação sem critérios do pluripartidarismo (o multipartidarismo) vem trabalhando em sentido contrário, enfraquecendo-a ao invés de concretizá-la. Os problemas de governabilidade têm inúmeras causas, mas entre elas certamente está a aplicação do princípio do pluralismo partidário quase ilimitado que, em vez de atender ao intuito da Constituição Federal, acaba por comprometê-lo.

Referências

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição de 1988*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2, arts. 5º a 17, p. 605.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1990.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970. Apud KLEIN, Antônio Carlos. *A importância dos partidos*

⁴⁵ “A fragmentação político-partidária não resulta de excessivo ou reduzido número de partidos, mas da distribuição do poder parlamentar entre estes partidos, expresso em cadeiras conquistadas. Um sistema bipartidário pode atingir o máximo de fragmentação desde que cada partido controle aproximadamente 50% da representação. [...] Em contrapartida, um sistema pluripartidário será muito pouco fragmentado enquanto houver concentração de poder parlamentar em um ou dois partidos.” SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998. p. 124.

políticos no funcionamento do Estado. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

KLEIN, Antônio Carlos. *A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado*. Brasília. Brasília Jurídica, 2002.

MAINWARING, S. *Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil*. São Paulo: Lua Nova, 1993.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

REZEK, Francisco. *Organização política do Brasil: estudos de problemas brasileiros*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

REIS, Marisa Amaro dos. Cláusula de desempenho. *Estudos Eleitorais*, Brasília, TSE, v. 9, n. 1, p. 90, abr. 2014.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social: princípios de direito político*. Tradução de Antônio de P. Machado. Estudo crítico de Afonso Bartagnoli. Rio de Janeiro: Ediouro, [19__?].

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

TAVARES, José Antônio Giusti. *A medição dos partidos na democracia representativa brasileira: o sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998. p. 124.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UnB, 1982.

SILVA, José Afonso da. A Constituição Brasileira e a reforma política. In: *Direito constitucional contemporâneo*. São Paulo. Quartier Latin, 2012.

TOLEDO, José Roberto de. Congresso Nacional S.A. Disponível em: <[http://politica.estadao.com.br/blogs /vox-publica/congresso-nacional-s-a/](http://politica.estadao.com.br/blogs/vox-publica/congresso-nacional-s-a/)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

VIANA, Severino Coelho. A saga dos partidos políticos. Disponível em: <[www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/ pecas/a_saga_dos_partidos_politicos.doc](http://www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/pecas/a_saga_dos_partidos_politicos.doc)>. Acesso em: 25 ago. 2013.