

RENATA ROCHA VILLELA

**Partidos Políticos e Regulamentação: Limites e Benefícios da
Legislação Partidária no Brasil**

ORIENTADOR: PROF. DR. JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR

Dissertação de Mestrado

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo

2014

RENATA ROCHA VILLELA

**PARTIDOS POLÍTICOS E REGULAMENTAÇÃO: LIMITES E
BENEFÍCIOS DA LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito para conclusão do programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, nível Mestrado, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Orientador: Prof. Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior

Versão corrigida em 27 de maio de 2014. A versão original, em formato eletrônico (PDF), encontra-se disponível na CPG da Unidade.

**SÃO PAULO
- 2014 -**

RENATA ROCHA VILLELA

**PARTIDOS POLÍTICOS E REGULAMENTAÇÃO: LIMITES E
BENEFÍCIOS DA LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito para
conclusão do programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu, nível Mestrado, da Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo.

Examinado em: 12 de maio de 2014

Resultado: APROVADA

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior Instituição: Universidade de São Paulo
Julgamento: _____ Assinatura _____

Prof. Associado José Maurício Conti Instituição: Universidade de São Paulo
Julgamento: _____ Assinatura _____

Prof. Dr. Pedro Rubez Jehá Instituição: Fundação Armando Álvares Penteado
Julgamento: _____ Assinatura _____

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, por ter me permitido chegar até aqui.

Ao meu orientador, Professor José Levi Mello do Amaral Júnior, por ter me guiado com dedicação e presteza ao longo da minha pesquisa, por ter depositado um voto de confiança em meu trabalho e por ter me ensinado a gostar ainda mais da docência e da pesquisa. Foi um prazer ser orientada por um Professor cujo amor e dedicação à docência são patentes.

Aos meus pais, Milton e Célia, a minha irmã, Daniela, e ao meu namorado, Bruno, pelo amor e apoio constantes, pela paciência e compreensão e por terem sempre acreditado em mim. Sem eles a conquista desse objetivo jamais teria sido possível.

Aos amigos Alexandre Sanson, Camila Sombra e Carolina Dalla Pacce, pelas conversas, pelas trocas de materiais, pelo incentivo, pelo carinho e pela amizade. Mesmo à distância, vocês foram essenciais para a conclusão desse trabalho.

Aos companheiros de jornada, Berardino de Vecchia Neto e Telma Rocha Lisowski, por terem compartilhado comigo os prazeres e desafios da pesquisa acadêmica e, sobretudo, pela amizade que nos uniu ao longo deste caminho.

Finalmente, aos funcionários da Seção de Pós-Graduação e da Biblioteca de Direito do Estado, em especial Fátima, Ivan e Raquel, pela ajuda inestimável.

RESUMO

Dentre as instituições democráticas, os partidos políticos são as que gozam de menor confiança e prestígio perante a sociedade. Ainda assim, levando em consideração o papel essencial que desempenham no processo político democrático, o objetivo deste trabalho é analisar como o Direito pode contribuir para o fortalecimento dos partidos políticos brasileiros e para a reversão do atual quadro de descrença. Com esse escopo, o primeiro capítulo tratará da evolução histórica das agremiações que atuaram no cenário político nacional e da legislação partidária elaborada em cada período, a fim de identificar as origens dos problemas enfrentados atualmente e em que medida as leis já elaboradas foram suficientes para conter os desvios. Em seguida, o segundo capítulo, discorrerá sobre as principais funções exercidas pelos partidos nas arenas eleitoral e legislativa, bem como sobre a estrutura e funcionamento interno dos três maiores partidos nacionais, por meio da leitura dos seus Estatutos, com o intuito de apreender as falhas e êxitos resultantes de sua atuação. No terceiro capítulo, serão abordados o fenômeno da desconfiança e seus efeitos sobre a democracia, bem como o papel das leis na correção dos desvios, tomando como exemplo seu desempenho em outras áreas do Direito. Após, passaremos à análise dos entraves impostos à legislação partidária no Brasil, em especial a tutela excessiva da autonomia partidária. Por fim, tendo a legislação estrangeira como referência, faremos algumas sugestões com o intuito de aprimorar a atuação dos partidos políticos pátrios. Consciente de que o Direito não tem condições de resolver isoladamente as mazelas que assolam o sistema partidário brasileiro, cujas raízes estão profundamente fincadas na sociedade, esse trabalho procurará demonstrar que a Ciência Jurídica pode, ao menos, dar início às mudanças necessárias, seja incentivando os comportamentos corretos, seja proibindo e punindo os comportamentos desviados.

Palavras-chave: partidos políticos; legislação partidária; regulamentação; autonomia partidária.

ABSTRACT

Even though the political parties are the less prestigious and credible amongst democratic institutions, due to its unique role in the democratic political process this thesis aims to analyze how Law can contribute to the strengthening of the Brazilian political parties and to the regain of its credibility. Having this into account, the first chapter will examine the parties historical evolution on the Brazilian political scenario along with the related legislation of each period, focusing on identifying the origins of the currently problems and the role of the legislation on solving them. Afterwards, the second chapter will discuss the main functions of the political parties on the legislative and electoral arenas and the internal structure of the three main Brazilian political parties, trying to focus on the flaws and achievements of their performance. The third chapter will study the trust issues between political parties and their voters along with its effects on democracy and the role of the legislation on political parties, in comparison to its performance on the other legal areas. After this, it will be analyzed the barriers imposed to the Brazilian legislation on political parties, especially the excessive supervision of party autonomy. Finally, taking the foreign legislation as a reference, some suggestions will be made in order to improve the Brazilian political parties' performance. Considering that Law, on its own, is unable to solve the Brazilian political parties' issues, this paper aims to demonstrate that the importance of Legal Science is to initiate the necessary chances, stimulating proper behavior or punishing improper demeanor.

Keywords: political parties; legislation on political parties; regulation; party autonomy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1. PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS: HISTÓRIA E LEGISLAÇÃO	14
1.1. Os partidos políticos no período Imperial (1822-1889).....	14
1.2. Os partidos políticos na Primeira República (1889-1930).....	22
1.3. Os partidos políticos Era Vargas - Segunda e Terceira Repúblicas (1930-1937 e 1937-1945).....	28
1.4. Os partidos políticos na Quarta República (1945-1964).....	38
1.5. Os partidos políticos na Quinta República – Ditadura Militar (1965-1985).....	49
2. PARTIDOS POLÍTICOS CONTEMPORÂNEOS: CARACTERÍSTICAS, FUNÇÕES E DISFUNÇÕES	62
2.1. Os partidos políticos na nova ordem constitucional.....	62
2.2. Os partidos no eleitorado: atalho informacional e <i>locus</i> de discussão.....	67
2.3. Os partidos como organização: estrutura interna e seleção dos candidatos.....	77
2.4. Os partidos no governo: desempenho e efetividade na arena legislativa.....	90
3. O PAPEL DO DIREITO NO FORTALECIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS	101
3.1. Democracia, desconfiança e <i>accountability</i>	101
3.2. O Direito como ferramenta promocional: o exemplo das políticas públicas.....	109
3.3. Princípio da autonomia partidária: entrave ou benefício?.....	113
3.4. Legislação partidária no Direito europeu.....	118

3.4.1. Leis partidárias na Alemanha.....	121
3.4.2. Leis partidárias na Espanha.....	123
3.4.3. Leis partidárias em Portugal.....	125
3.5. Lições da experiência comparada e sugestões para a reforma da legislação brasileira sobre partidos políticos.....	127
3.5.1. Democracia intrapartidária.....	130
3.5.2. Direitos fundamentais dos filiados.....	132
3.5.3. Infidelidade partidária.....	134
3.5.4. Financiamento de partidos e campanhas.....	139
CONCLUSÃO	147
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	151

INTRODUÇÃO

Desde que foi cunhada por Kelsen, a expressão “Estado de Partidos” passou a ser utilizada para definir o moderno Estado democrático, no qual as agremiações partidárias passaram a ter importância central no sistema político. Especialmente no período de reconstrução que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, a figura do partido político ganhou ainda mais destaque devido à influência por ele exercida na preservação e no desenvolvimento da própria democracia, o que permitiu que a soberania popular fosse praticamente substituída pela soberania partidária¹.

O final da Segunda Grande Guerra abriu espaço, também, para a segunda onda de racionalização do Poder, que inaugurou o reconhecimento dos partidos políticos nas Constituições democráticas². No caso do Brasil, os partidos foram constitucionalizados na Carta de 1946 e a partir daí foram editados novos textos constitucionais e diversas leis infraconstitucionais para tratar do tema.

No interregno entre a promulgação da Carta de 1946 e os dias de hoje, o Brasil passou por um período democrático multipartidário, que perdurou até 1964, e por um governo ditatorial com bipartidarismo artificial, encerrado em 1985, quando, então, os ares democráticos voltaram a soprar no país. Em cada um desses períodos, a quantidade e qualidade das leis produzidas para regulamentar os partidos políticos variou muito, chegando ao extremo da regulamentação excessiva nos anos mais críticos da ditadura militar.

Diante dessa evolução, inúmeros trabalhos se dedicaram a analisar os partidos políticos e seu papel na democracia e, mais recentemente, a diagnosticar a crise que enfrentam no desempenho da função representativa. O intuito deste trabalho não é diferente, porém visa dar um enfoque eminentemente jurídico à análise, o que significa que o estudo recairá principalmente sobre as leis partidárias e as normas estatutárias que regulamentam o funcionamento dos partidos.

¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *É possível reinventar o partido? O Partido Político no Século XXI* in ALMEIDA, Fernando Dias Menezes et al. *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, pp. 539-540.

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas Constituições Democráticas – O Estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França*. São Paulo: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966, pp. 20-22.

Portanto, tendo como pano de fundo a evolução dos partidos e da legislação brasileira, os três principais objetivos deste trabalho são *i)* analisar as consequências das leis partidárias já elaboradas e aferir se elas contribuíram para minar os esforços de construção de partidos mais efetivos, ou se, pelo contrário, contribuíram para fortalecê-los no desempenho da sua função representativa; *ii)* identificar as lacunas no ordenamento jurídico atual, no que concerne à regulamentação dos partidos; e *iii)* a partir de então, sugerir reformas na legislação brasileira vigente, com o fim de complementá-la e corrigir seus principais problemas.

Pretende-se com essa análise apresentar um ponto de vista diferente sobre o déficit de representatividade dos partidos políticos, focado especialmente na legislação, nos próprios partidos e no seu funcionamento interno.

O que motivou a realização do estudo sob esse enfoque foi a constatação de que a maior parte dos trabalhos consideram que a crise dos partidos políticos nacionais é uma consequência do sistema eleitoral adotado no Brasil, que conjuga o método proporcional com amplos distritos, listas abertas e financiamento privado de campanha. Embora não se ignore que os sistemas eleitorais também afetam a maneira como os partidos se organizam e funcionam internamente, neste trabalho analisaremos como a crise pode ser agravada por posturas adotadas pelos próprios partidos e seus membros, determinadas pelas leis e Estatutos que os regulamentam.

Não se pretende, contudo, imputar às leis o papel de, individualmente, estruturarem ou desestruturarem o sistema partidário brasileiro, porém acreditamos que elas sejam essenciais, porque são capazes de incentivar os comportamentos corretos e proibir e punir os comportamentos desviados. A importância a elas conferida segue a seguinte linha traçada por Scott Mainwaring:

Por que essas regras formais são importantes? As regras estruturam as ações e a lógica dos políticos, tanto nas interações interpartidárias quanto nas intrapartidárias. Algumas regras dão fortes incentivos para que os políticos cooperem com outros representantes parlamentares e candidatos. Outras fazem exatamente o oposto, de modo que seria de se esperar práticas individualistas³

Não se ignora que, tal como aduzido por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a existência de lacunas nas leis não pode ser considerada causa única das imperfeições da democracia. De fato, como assinalado pelo autor, “o direito não pode fazer tudo, não

³ *Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa*. Traduzido por Otacílio F. Nunes Jr. Revista Novos Estudos, nº 29, março/1991, p. 42.

pode suprir a tudo”, haja vista que não pode substituir a educação e o espírito cívico do povo, esses sim elementos essenciais para a qualidade da democracia⁴.

Porém, o mesmo autor reconhece que o Direito abre as portas que deverão ser transpostas pelo povo na busca do desenvolvimento e aperfeiçoamento das instituições democráticas⁵. Logo, foi a partir da confiança na capacidade do Direito de introduzir as mudanças necessárias para aprimorar os partidos políticos brasileiros que se desenvolveu o presente trabalho, cuja estrutura será apresentada a seguir.

Para bem desenvolver o tema, o trabalho se dividirá em três capítulos. O primeiro, intitulado de “Partidos Políticos Brasileiros: História e Legislação”, terá por objetivo analisar o processo de evolução dos partidos políticos desde 1831, quando surgiram as primeiras instituições com esse caráter, até os dias de hoje.

Os cinco subtítulos em que se divide o capítulo são dedicados a explorar as principais fases históricas do Brasil. A divisão em Primeira à Quinta República foi feita com base na obra de Vamireh Chacon⁶ destinada ao tema, que procurou, na medida do possível, dividir os períodos levando em consideração o advento das novas Cartas Constitucionais.

Além de analisar os fatos históricos que marcaram tais épocas, o primeiro capítulo terá, igualmente, o escopo de expor as principais leis elaboradas para regulamentar os partidos políticos brasileiros. Com isso, buscar-se-á analisar como a legislação evoluiu, partindo de um período de total silêncio a respeito dessas instituições, passando por uma fase de intensa regulamentação, para chegar à atual fase, de regulamentação legal mínima, no qual predominam as regras apostas nos Estatutos.

A escolha de dedicarmos um capítulo inteiro à análise histórica se deve ao fato de ela ser extremamente elucidativa para compreender as situações com as quais nos deparamos atualmente na política. Conforme exposto por Giovanni Sartori,

[p]odemos formular, então, a seguinte pergunta: que relevância têm hoje os antecedentes? Por que remontar às origens? A resposta é que o passado constitui o mapa original, a planta das fundações. Com o decorrer do tempo o edifício cresce, e as fundações ficam encobertas. É por isso que, de tempos em tempos, é bom voltar a olhar para a planta original. Entre outras razões, acabamos por nos envolver de tal modo com sutilezas que perdemos de vista os aspectos fundamentais. Raramente perguntamos: por quê? Qual o propósito de um sistema partidário? Os partidos surgiram porque havia necessidade deles,

⁴ *Os partidos políticos nas Constituições Democráticas...*, op. cit., p. 139.

⁵ *Idem*, ibidem, p. 140.

⁶ *História dos Partidos brasileiros: discurso e prática dos seus programas*. Brasília: Editora UnB, 1981.

porque atendiam a um propósito. Ainda servem a esse propósito? Se não, ou se estão sendo usados com outros objetivos, devemos deixar isso claro, pois não está claro. Viajamos cada vez mais pela sempre crescente selva das estruturas partidárias sem saber realmente onde começamos, e muito menos para onde vamos⁷.

De fato, por meio desse estudo intenciona-se demonstrar que os primeiros partidos políticos atuantes no Brasil Império nasceram vinculados aos interesses da elite, o que se tornou a regra nos séculos seguintes, com raríssimas exceções. Ao longo da história, tivemos também partidos nascidos no seio do Estado, criados de cima para baixo, porém foram poucos os que se formaram a partir de bases verdadeiramente populares. Esse fato já é um forte indício do porquê nossos partidos políticos nunca pareceram verdadeiramente legítimos aos olhos da população.

No subitem seguinte, dedicado à República Velha, buscar-se-á demonstrar as origens do fisiologismo e das trocas de favores, cujas raízes remontam à política dos governadores, essencial para sustentar o governo federal da época. Tal como narrado por Sérgio Buarque de Holanda, a influência do patriarcalismo na fundação das instituições sociais determinou as dificuldades na distinção entre os domínios do privado e do público que marcam até hoje a sociedade brasileira⁸. Isso explica, em certa medida, porque a corrupção e a improbidade são tão comuns no país.

Prosseguindo, analisaremos nos itens 1.3 e 1.5 a Era Vargas e a Ditadura militar, que têm em comum o fato de evidenciarem os efeitos perversos da intervenção intensa do governo no funcionamento dos partidos políticos. Mais do que isso, a interrupção da experiência partidária em ambos os períodos causou sérios prejuízos à evolução das instituições existentes na época, que tiveram que iniciar praticamente do princípio o trabalho de reestruturação e conquista do eleitorado.

O que se pretende demonstrar é que as agremiações brasileiras tiveram um curto espaço de tempo para se desenvolverem. Se considerarmos o período democrático que se estendeu entre os anos de 1945 a 1964, também analisado neste capítulo no item 1.4, e o período inaugurado com a reestruturação do sistema partidário em 1980, perceberemos que as agremiações brasileiras puderam atuar com liberdade durante pouco mais de cinquenta anos, de modo que são precipitadas as análises que consideram a crise do sistema partidário irreversível.

⁷ *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, pp. 49-50.

⁸ *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, pp. 145-146.

O capítulo seguinte, cujo título é “Partidos Políticos Contemporâneos: características, funções e disfunções”, procurará analisar as principais tarefas desempenhadas pelos partidos políticos na ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, o capítulo se dividirá em quatro subitens, destinados i) ao tratamento conferido ao tema pela Constituição e pelas Leis nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997; ii) à relação dos partidos políticos com os eleitores; iii) à análise da estrutura interna e funcionamento das principais agremiações brasileiras; e iv) à atuação dos partidos na arena legislativa.

Além disso, procuraremos identificar as falhas dos partidos no desempenho das funções que lhes foram atribuídas. Por esse motivo, os principais focos do capítulo serão o insucesso na expressão e canalização das demandas populares e a dificuldade em disciplinar a atuação dos parlamentares no exercício da atividade legislativa.

Igualmente importante será a análise dos Estatutos dos três maiores partidos políticos brasileiros, desenvolvida no subitem 2.3 com o fim de compreender as regras que orientam sua conduta no cotidiano. Nesse tópico, buscar-se-á demonstrar que, apesar de os Estatutos e programas não descreverem fielmente como os partidos atuam na prática, seu estudo é importante porque eles contêm normas que permitem apreender certas características e prioridades dos partidos que os distinguem dos demais.

As constatações feitas nos dois primeiros capítulos servirão de base para a elaboração do terceiro, intitulado de “O papel do Direito no fortalecimento dos partidos políticos”, que será o principal do trabalho. Com efeito, partindo da análise histórica e da avaliação dos êxitos e insucessos dos partidos no desempenho de suas funções, iniciaremos o capítulo tecendo considerações sobre os impactos do déficit de representatividade dos partidos na qualidade da democracia.

A esse respeito, tentaremos demonstrar que a ineficiência dos partidos em oferecer respostas às demandas da população, aliada aos frequentes escândalos de corrupção envolvendo os políticos e eles filiados, tem por efeito principal gerar a descrença e a apatia dos cidadãos, que passam a ser favoráveis à sua abolição. Essa postura é extremamente prejudicial para a democracia, pois os partidos desempenham um papel essencial, de modo que sua extinção pode gerar consequências ainda piores.

Diante disso, nos tópicos seguintes buscaremos soluções para reverter o quadro de descrença dos cidadãos nos partidos políticos. Seguindo o objetivo do trabalho, o item 3.2 procurará demonstrar como o Direito pode ser eficaz nessa tarefa,

tendo com inspiração a teoria da função promocional de Norberto Bobbio. Além disso, apresentar-se-á um exemplo concreto de como o arcabouço jurídico tem sido empregado de forma positiva para fomentar melhorias na área das políticas públicas.

Após essas considerações, o tópico seguinte será destinado a analisar em que medida o princípio constitucional da autonomia partidária pode ser considerado um freio ao desenvolvimento da função promocional do Direito, na medida em que inviabiliza os projetos de lei destinados a regulamentar aspectos ligados ao funcionamento dos partidos. O que se pretende demonstrar nesse subitem é que a produção de leis sobre a temática pode conviver em harmonia com o princípio, eis que não implica necessariamente a infringência da autonomia das agremiações.

Segue-se, então, para a parte final do capítulo, que terá como meta expor e comentar as leis partidárias elaboradas no Direito Europeu. Dar-se-á destaque aos países da Europa Ocidental, por representarem democracias antigas e consolidadas, que, portanto, oferecem um modelo seguro a ser seguido pela legislação pátria.

Apesar de a grande maioria dos países analisados ter constitucionalizado os partidos, apenas a Alemanha, a Espanha e Portugal elaboraram leis partidárias infraconstitucionais, razão pela qual destinaremos a esses países tópicos específicos.

Finalmente, tendo como exemplo a legislação europeia, faremos algumas sugestões específicas para orientar a emenda da Constituição e a reforma das Leis nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997, no que for necessário, a fim de sejam inseridas em nosso ordenamento jurídico disposições que determinem aos partidos a manutenção de uma estrutura interna democrática e descentralizada, a previsão em seus Estatutos de direitos fundamentais mínimos aos filiados e a punição da infidelidade partidária. Além disso, propor-se-á a alteração dos dispositivos que regulamentam o financiamento dos partidos, a fim de assegurar a redução da influência do poder econômico, o controle da corrupção e igualdade de chances.

1. PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS: HISTÓRIA E LEGISLAÇÃO

1.1. Os partidos políticos no período Imperial (1822-1889)

A vida política no Brasil teve os primórdios de seu desenvolvimento nos anos que antecederam a Independência. A chegada da Família Real portuguesa, em 1808, inaugurou a chamada “época das Luzes”, com a transferência da sede do reino de Lisboa para o Rio de Janeiro, o que implicou grande desenvolvimento da colônia, com a vinda de intelectuais, a abertura de portos, a liberdade de indústria e comércio, a criação de repartições públicas e diversas outras medidas modernizadoras.

Os partidos políticos não acompanharam com tanta rapidez essa evolução, haja vista que começaram a se organizar apenas às vésperas da Assembleia Constituinte de 1823. Até então, as forças políticas existentes na colônia não passavam de facções, que se digladiavam pela predominância de certos interesses sociais sobre outros.

Apesar de os escritores políticos dos séculos XVII e XVIII não fazerem distinção entre partidos e facções, mais tarde ambos os conceitos foram diferenciados, ganhando o termo “facção” uma conotação negativa, associado geralmente aos fins egoísticos de um grupo, que busca impor seus interesses privados acima dos interesses públicos⁹.

Assim, embora desde cedo já se falasse em partidos, a exemplo do jornal “*Correio Braziliense*”, que em edição de janeiro de 1822 referiu-se à atuação do Partido da Independência¹⁰, os agrupamentos políticos até então existentes não possuíam as características necessárias para serem assim considerados. Isso porque, embora houvesse, às vésperas da primeira Assembleia Constituinte, deputados com tendência liberal e outros com tendência conservadora, cada um apresentava individualmente suas propostas, sem que fossem organizadas reuniões prévias para discutir as matérias e formar um posicionamento comum ao grupo¹¹.

Nesse contexto de parca coesão entre os as forças políticas, a dissolução da Assembleia Constituinte em 12 de novembro de 1823, por ordem do Imperador, foi elemento determinante para postergar a formação de partidos. Devido a essa medida,

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 375.

¹⁰ CHACON, Vamireh. *História dos partidos...*, op. cit., p. 23.

¹¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Problemas Políticos brasileiros*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975, p. 59-60.

a Constituição foi elaborada apenas pelos membros do Conselho de Estado convocados pelo Imperador e não contou com a participação dos deputados. O cunho eminentemente conservador e autoritário do Conselho se manifestou no texto constitucional, que continha poucos dispositivos de caráter liberal.

Logo, as verdadeiras condições para o nascimento dos partidos surgiram apenas após a elaboração Constituição e o funcionamento do Parlamento¹², que representou um *locus* de discussão e participação política.

O Parlamento brasileiro iniciou seus trabalhos após a outorga da Constituição de 1824. A primeira sessão preparatória da Câmara dos Deputados ocorreu em 29 de abril de 1826, e a sessão de abertura da primeira legislatura da Assembleia Geral Legislativa (reunião conjunta da Câmara dos Deputados e da Câmara dos Senadores), no dia 6 de maio do mesmo ano¹³. Antes dessas datas, havia somente deputados brasileiros eleitos para participar das Cortes Gerais Portuguesas de 1820, sem que eles tivessem influência no processo legislativo brasileiro.

Já quanto aos partidos, embora haja divergência quanto ao período exato, entende-se que sua atuação como instrumentos de ação política teve início após a abdicação de D. Pedro I em favor de seu filho, em 07 de abril de 1831. Esse evento inaugurou a Regência no país, cuja função era governar o Império enquanto Pedro de Alcântara não alcançava a maioria.

Segundo José Camilo de Oliveira Torres, citado por Vamireh Chacon,

[...] a Abdicação foi o ponto de partida para a vida partidária brasileira... Depois do 07 de abril (de 1831) as tendências divergentes tomaram os seus rumos próprios: os exaltados, que, com os republicanos e os revolucionários de toda ordem, agrupar-se-iam no Partido Liberal; os ‘moderados’, os partidários da Constituição que seriam o núcleo do Partido Conservador; os reacionários, adeptos da volta do Imperador deposto – o célebre partido ‘Caramuru’, que desapareceu com a morte de D. Pedro¹⁴.

Afonso Arinos de Mello Franco, por sua vez, apresenta duas outras posições a respeito da questão e arremata com sua opinião

Temos, portanto, que Joaquim Nabuco oferece a legislatura de 1838 como sendo o berço dos dois primeiros partidos políticos brasileiros, enquanto Américo Brasiliense, esposando a mesma tese quanto ao Partido Conservador, sugere que o Liberal se tenha formado em 1831

¹² FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974, p. 25.

¹³ *A História da Câmara dos Deputados*. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia>>. Acesso em 12/07/2013.

¹⁴ *História dos Partidos...*, op. cit., p. 28.

(...)

Se tivéssemos de sugerir, por nosso lado, uma solução para o problema, diríamos que a formação do partido Liberal coincide com a elaboração do Ato Adicional e a do Conservador com a feitura da lei de interpretação¹⁵.

De fato, a abdicação de D. Pedro I criou um cenário de incertezas e instabilidades que estimulou maior participação dos políticos brasileiros, que houveram por bem se agregar em torno de seus interesses comuns para conseguirem se fazer ouvir nos debates antecedentes à elaboração do Ato Adicional, que introduziu mudanças na Carta Constitucional de 1824.

O caráter autoritário da Constituição fez com que o movimento liberal desejasse reformas que libertassem as províncias do poder central, diminuíssem os privilégios do Senado e limitassem o poder do Monarca. Na defesa desses ideais, os liberais se uniram para requerer a modificação do texto constitucional, o que incentivou a maior organização e coesão do grupo, solidificando as bases necessárias para o surgimento do Partido Liberal.

Devido a essa articulação, os liberais conseguiram conquistar a maioria das cadeiras na Câmara, o que possibilitou forte participação no processo de reforma da Constituição. Em projeto apresentado à Câmara em 13 de outubro de 1831, os partidários demandaram a instauração da Monarquia federativa, a extinção do Poder Moderador, a eleição bienal da Câmara dos Deputados, o Senado eletivo e temporário, a supressão do Conselho de Estado, a criação de Assembleias Provinciais, com duas Câmaras, a escolha de Intendentes para os municípios e o governo do Império por apenas um Regente durante o período de menoridade do Imperador.

As propostas foram fortemente rejeitadas pelo Senado, que apresentou emenda a diversos artigos do projeto liberal. As discussões só foram encerradas com a convocação de Assembleia Geral, com duração de onze dias, após os quais grande parte das emendas senatoriais foi aprovada, dando origem à Lei de 12 de outubro de 1832, que fixou os artigos da Constituição que seriam reformados e serviu de base para a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, conhecida como o Ato Adicional¹⁶.

Dentre as propostas apresentadas pelos liberais, apenas a criação das Assembleias Provinciais e a extinção do Conselho de Estado constaram no Ato Adicional. Ainda assim, os conservadores sentiram-se prejudicados e ameaçados pelas

¹⁵ *História e teoria...*, op. cit., p. 30 e 31.

¹⁶ CHACON, Vamireh. *História dos partidos...*, op. cit., pp. 205-206.

conquistas dos liberais na Câmara e, por isso, igualmente se articularam em prol da aprovação da lei de interpretação do Ato, o que possibilitou o nascimento do Partido.

No mesmo passo dos liberais, os conservadores conseguiram obter maioria na Câmara nas eleições de 1836, o que culminou na mudança do Regente, que até então era o liberal Antônio Feijó, substituído pelo conservador Araújo Lima. A partir daí, estavam presentes as condições para aprovação da Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, que interpretou o Ato Adicional, restabelecendo o Conselho de Estado e reduzindo a já pequena autonomia das províncias.

Com a intenção de conter a evolução do Partido Conservador, os deputados liberais declararam a maioria de D. Pedro de Alcântara, que, com 14 anos, se tornou Monarca, sob o título de D. Pedro II. Entretanto, o objetivo dos liberais não foi alcançado, haja vista que o novo Imperador, alinhado com as correntes conservadoras, dissolveu a Câmara de maioria liberal.

Assim, sob os comandos do jovem Monarca, a disputa entre os Partidos Liberal e Conservador perdeu espaço, já que D. Pedro II os manejava de acordo com os interesses do governo. Dado que o antagonismo e a disputa pelo poder foram as principais causas para a articulação dos partidos, a fase de relativa estabilidade política e econômica que marcou a Conciliação fez com que eles perdessem expressividade, chegando ao ponto de Nabuco de Araújo proclamar no Senado, em 1861, que considerava “extintos os partidos políticos que militaram outrora” e que não vislumbrava naquele tempo a “possibilidade de se formarem partidos profundos, partidos transmissíveis de geração a geração (...)”¹⁷.

Contudo, a partir de 1860, a estabilidade experimentada no período da Conciliação passou a findar. A expansão do capitalismo, o aumento da pressão internacional para a abolição da escravatura e as tensões que deram origem à Guerra do Paraguai inauguraram um novo período no Império.

As instabilidades do período enfraqueceram principalmente o Partido Conservador, pois afetaram diretamente seus membros mais influentes, pertencentes às oligarquias rurais. Diante desse panorama, os conservadores moderados insatisfeitos se aproximaram de grupos liberais, o que permitiu o surgimento do Partido Progressista.

De acordo com Afonso Arinos, tendo em vista que conservadores e liberais eram elementos heterogêneos, sua união não chegou a ser uma fusão, tanto que

¹⁷ JOAQUIM NABUCO. *Um estadista do Império*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1936, vol. I, p. 31 *apud* FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria...*, op. cit., p. 41.

competição entre as duas correntes continuou existente. Apesar da fraqueza intrínseca ao Partido, os progressistas conseguiram galgar postos na Câmara, mas, em julho de 1868, o último Ministério dos progressistas, por ter se envolvido em desavenças com um General vitorioso na Guerra do Paraguai, foi completamente deposto pelo Monarca, que em seu lugar colocou um Gabinete conservador¹⁸.

Essa atitude autoritária do Imperador provocou imediatamente a revolta dos liberais, determinante para a reorganização do Partido, que renasceu com o nome de novo Partido Liberal. Como bem frisou Pedro Rubez Jehá ao se referir à novel formação do partido, não seria correto considerá-lo uma nova agremiação atuante no Império, haja vista que tanto ele quanto o Partido Liberal Radical, do qual falaremos a seguir, “se assemelhavam muito mais a facções do Partido Liberal então existente do que a qualquer outra coisa”¹⁹.

Isso não significa, contudo, que o Partido não tenha passado por uma reconfiguração, que ficou clara a partir da apresentação do seu novo programa em 1869, redigido por Nabuco de Araújo e contentor de doutrinas muito mais amadurecidas.

De acordo com Vamireh Chacon, tal programa partidário foi o melhor do Império. Pela primeira vez, o povo foi declarado sujeito do discurso programático partidário. A reforma eleitoral proposta foi profunda e tinha como intuito alterar as exigências censitárias para que o cidadão pudesse ser considerado eleitor, a fim de abranger os artesãos, brancos pobres, pretos alforriados, que compunham o eleitorado de alguns líderes populares. Defendiam, ainda, a reforma eleitoral, a reforma policial e judiciária, a abolição do recrutamento, a abolição da Guarda Nacional e a emancipação dos escravos²⁰.

A reação liberal deu origem, também, ao Partido Liberal Radical. Surgida em 1868, a agremiação pregava o ensino livre, sem chegar a defender a separação entre Estado e Igreja, a descentralização, a separação da judicatura e da política, a polícia eletiva, a abolição da Guarda Nacional (donde brotara o coronelismo de capangagem eleitoreira), o senado temporário e eletivo, a extinção do Poder Moderador e a substituição do trabalho servil pelo trabalho livre. Como se pode notar, o programa era

¹⁸ *História e Teoria...*, op. cit., pp. 41-43.

¹⁹ *O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil*. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor, 2009, p. 46.

²⁰ *História dos Partidos...*, op. cit., pp. 37-38.

muito semelhante ao do novo Partido Liberal, com exceção da proposta de descentralização, que pode ser considerada o germe do federalismo²¹.

Conquanto os liberais radicais não tenham tido atuação política expressiva, tanto que foram considerados mera facção do Partido Liberal, desempenharam um papel fundamental na formação do Partido Republicano, não só por causa de suas doutrinas e ideais, mas também porque muitos dos seus membros ingressaram no novo partido, o que representou um “processo de desagregação liberal e de cristalização republicana”²², segundo Afonso Arinos.

Além dos liberais radicais, os latifundiários do café também contribuíram com a criação do Partido Republicano, sobretudo aqueles com propriedades na região Noroeste do Estado de São Paulo. Na medida em que as grandes propriedades se deslocavam da região do Vale do Paraíba para o interior do Estado, mais seus proprietários ansiavam pela autonomia das províncias proporcionada pelo federalismo. Além disso, apesar de nem todos defenderem a abolição, grande parte já utilizava mão de obra de imigrantes europeus em suas culturas, o que diminuía a dependência dos escravos.

No Manifesto Republicano de 1870 ficaram claras as principais bandeiras defendidas pelo partido: o federalismo, a extinção da monarquia, a convocação de Assembleia Nacional Constituinte e a realização de eleições livres. As críticas à centralização eram enfáticas, pois o Imperador não só dominava os três Poderes, por meio da escolha de Ministros e de senadores e da designação de deputados e magistrados, mas também tomava todas as decisões fundamentais, o que, segundo o documento “estraga e corrompe os caracteres, perverte e anarquiza os espíritos, comprime a liberdade, constrange os cidadãos, subordina o direito de todos a um só poder, nulifica de fato a soberania nacional, mata o estímulo do progresso local, suga a riqueza peculiar das províncias (...)”.

Dada a impossibilidade de o Brasil se transformar em uma monarquia constitucional representativa, em que pudessem coexistir a monarquia hereditária e a soberania nacional, a única solução vislumbrada pelos republicanos foi a alteração da forma de governo, com a conseqüente instauração da República.

Ocorre que, não obstante o Partido Republicano tivesse ganhado notoriedade e crescido em importância na última década do Império, sua organização

²¹ CHACON, Vamireh. *História dos Partidos...*, op. cit., p. 36.

²² *História e Teoria...*, op. cit., p. 45.

foi insuficiente para mobilizar a população em prol da proclamação da República. A própria composição heterogênea do partido denota essa dificuldade de organização, haja vista que ele congregava latifundiários, profissionais liberais, estudantes, artesãos, empregados do comércio e diversos outros membros de setores mais baixos, unidos pelo descontentamento com a sociedade estamental da época. Destarte, a participação do Exército, influenciado por princípios comteano-positivistas, foi fundamental e decisiva para o ocaso do Império, pois introduziu o elemento da força que estava faltando.

Ao contrário do que se poderia imaginar, o Partido Republicano teve sua influência reduzida após a instauração da República, em razão principalmente da ascensão dos militares ao poder. Paulatinamente, os republicanos oriundos dos grupos liberais-radicais foram afastados do cenário político, restando espaço apenas para os moderados, o que já indicava a marca dos governos militares dos primeiros anos da República. Como bem observou Vamireh Chacon

[...] o discurso programático partidário do Império acabava sucumbindo à práxis imediatista do poder, por conta de incipiência do patrimonialismo latifundiário e, portanto, pré-capitalista, e de insuficiência teórica do estamento deixando-se dividir internamente e golpear-se por seu braço armado²³.

Logo, o Partido Republicano, embora tenha tentado romper com o artificialismo das demais agremiações do Império, fracassou no intuito de se tornar um partido legítimo. Como observado pelo Visconde de Ouro Preto, “os republicanos nunca tiveram sequer uma mínima expressão eleitoral”²⁴. Na realidade, sua participação foi fundamental apenas para conferir caráter mais democrático à atuação do Exército, que não demorou a resgatar as práticas comuns da monarquia, marcadas pela centralização, pelo abuso de poder e pelo tráfico de influências.

Quanto à regulamentação dos partidos no período, nos quase setenta anos de Império não foram elaboradas leis que dispusessem sobre o tema. Sequer a Constituição de 1824 os mencionou em seus artigos. Como a legislação não estipulava quaisquer regramentos a serem seguidos, não havia registro de partidos políticos, de candidatos ou das chapas de candidatos.

Por outro lado, foi editada uma série de leis eleitorais, que dispunham principalmente sobre sistemas eleitorais, direito de voto e formalidades relativas à

²³ *História dos Partidos...*, op. cit., p. 54.

²⁴ *Idem*, *ibidem*, p. 33.

realização das eleições. Alguns desses diplomas legais tiveram maior relação ou impacto sobre os partidos políticos, o que torna relevante sua abordagem.

Como afirmado anteriormente, as primeiras agremiações partidárias brasileiras surgiram após a abdicação de D. Pedro I, em 1831. Como não poderia deixar de ser, sua participação no cenário político e eleitoral causou impactos, bem descritos por Manoel Rodrigues Ferreira

Com o aparecimento desses partidos, ainda pouco estáveis, as lutas políticas ganharam intensidade. E era nos dias de eleição que os adversários se enfrentavam e procuravam ou ganhá-las ou tirar a limpo as suas questões. As lutas políticas, antes das eleições, obedeciam à certa moderação, quase que se restringiam a discussões no Parlamento.

No dia das eleições, entretanto, todo o furor antes reprimido explodia, provocando, entre os partidários, toda a série de desatinos. Tudo se corrompia nesse dia: mesas eleitorais, autoridades, eleitores, etc. O objetivo era ganhar de qualquer maneira. E nesses dias de eleições, as paixões políticas se desencadeavam²⁵.

As leis eleitorais até então existentes não eram suficientes para pôr ordem no processo eleitoral. Nesse contexto, surgiu o Decreto nº 157, de 04 de maio de 1842, com o objetivo de moralizar as eleições. O diploma previu o modo de formação da mesa eleitoral, o alistamento prévio dos candidatos e proibiu o voto por procuração. Embora não tenha tido impacto prático no funcionamento dos partidos, foi a primeira lei editada em resposta aos reflexos de sua atuação no cenário político.

Em seguida, merece destaque a Lei de 19 de julho de 1855, conhecida como Lei dos Círculos, editada com o intuito de permitir maior representação às minorias. De acordo com essa Lei, as províncias deveriam ser divididas em distritos eleitorais, cuja quantidade deveria ser igual ao número de deputados que elegiam para a Assembleia Geral. Era prevista, ainda, a realização de até três escrutínios, por meio dos quais seriam eleitos os candidatos que obtivessem a maioria absoluta dos votos.

Em um primeiro momento, esse sistema atingiu o objetivo de beneficiar as minorias, tanto que o Partido Liberal (minoritário na época) obteve 17% das cadeiras. Verificou-se, ainda, um número expressivo de lideranças locais eleitas, fenômeno inédito até então. Porém, o que poderia ser visto como uma vitória, foi criticado por muitos deputados, a exemplo de Francisco Otaviano, citado por Jairo Nicolau, que afirmava que

²⁵ *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 168.

[...] os círculos trouxeram logo esta consequência: enfraqueceram os partidos, dividindo-os em grupos, em conventículos de meia dúzia de indivíduos, sem nexos, sem ligação, sem interesses comuns e traços de união. Toda a nossa esfera política, até então elevada, apesar de nossa pequenez como nação, sentiu-se rebaixada²⁶.

É curioso notar que o deputado autor da crítica pertencia ao Partido Liberal, beneficiado pelo novo sistema eleitoral. De qualquer forma, a legislatura de 1857-60 foi a única eleita por esse sistema, que não perdurou por tempo suficiente para que se pudesse aferir seu real impacto sobre os partidos políticos.

1.2. Os partidos políticos na Primeira República (1889-1930)

Como delineado no tópico anterior, a instauração do regime republicano contou com a participação principal de três grupos, os liberais-radicais, os latifundiários e os oficiais do Exército. Posto que cada grupo tivesse seus interesses, era unânime o descontentamento com a concentração das decisões no âmbito do poder central, agravada pelas prerrogativas do Poder Moderador. Assim, a descentralização, por meio da adoção do federalismo, foi vista como alternativa para a conquista de maior autonomia.

De fato, o advento da Constituição de 1891 inaugurou uma possibilidade até então inédita para os Estados, que puderam autolegislar, se auto-organizar e se autogovernar. Com isso, tornou-se possível a eles a elaboração de suas próprias Constituições, a eleição de seus governadores ou presidentes, a organização de sua Câmara ou Congresso Legislativo e a criação de seu Poder Judiciário. Além disso, os Estados passaram a ser responsáveis por organizar os municípios localizados em seu território²⁷.

A descentralização proporcionou aos Estados outras duas prerrogativas relevantes: a criação de suas corporações militares, precursoras da Polícia Militar, e a contração de empréstimos no exterior, independentemente da anuência do governo Republicano. As corporações militares visavam não só garantir a segurança da sociedade, como também a autonomia estadual, caso o poder central ameaçasse realizar

²⁶ *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004, p. 20.

²⁷ TELAROLLI, Rodolpho. *Eleições e fraudes eleitorais na República Velha*. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 8. (Série Tudo é História, v. 56).

intervenções. Já os empréstimos proporcionaram aos Estados o financiamento de seus próprios projetos, sem depender do recebimento de recursos da União²⁸.

Como se nota, preponderava no período uma atmosfera de desconfiança em relação ao poder central. No que concerne aos partidos políticos, essa desconfiança foi acompanhada por um forte sentimento antipartidário em âmbito nacional, alimentado pelo fato de as agremiações outrora terem servido de instrumento do Imperador para fazer valer seus interesses.

O sentimento de repulsa foi agravado, em grande parte, pelo desprestígio das agremiações atuantes no período imperial, que se aproveitaram da posse do poder para impor seus interesses e extinguir os adversários, ainda que isso implicasse sérios prejuízos para a vida política das províncias. Além disso, como nota Afonso Arinos, os partidos até então existentes não tinham condições de satisfazer as necessidades surgidas junto à federação, de modo que sua permanência se mostrou inapropriada²⁹.

Extremamente enfraquecidos, poucos partidos políticos nacionais tiveram atuação expressiva durante a República Velha, merecendo destaque apenas o Partido Republicano Federal, o Partido Republicano Conservador e o Partido Republicano Liberal. Mesmo estes foram influentes durante curtos períodos, e não lograram ser instrumentos de governo durante a República Velha³⁰.

Sem o apoio de partidos consistentes, a alternativa encontrada pelo poder federal para dar continuidade à tutela de seus interesses foi a realização de acordos com os governadores, o que ficou conhecido como “política dos governadores” ou “política dos Estados”.

Por razões de conveniência, o governo federal apoiava os governadores em âmbito estadual, que, por sua vez, garantiam a eleição de deputados aliados àquele. Isso era possível uma vez que os governadores contavam com a colaboração dos coronéis, que tinham forte controle sobre as eleições, seja por meio da intimidação, seja por meio do oferecimento de benefícios àqueles que votassem no candidato de sua preferência. Eram essas as bases do sistema de reciprocidade, que, segundo Victor Nunes Leal, sustentou o edifício da política nacional durante a República Velha³¹.

²⁸ MOTTA, Rodrigo Pato Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, pp. 43-44.

²⁹ *História e Teoria...*, op. cit., p. 54.

³⁰ Idem, *ibidem*, p. 55.

³¹ De acordo com o autor, “assim nos parece este aspecto importantíssimo do ‘coronelismo’, que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os ‘coronéis’, que conduzem magotes de eleitores com quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que

De fato, a ocorrência de fraudes eleitorais foi frequente durante o período, que ficou marcado por eleições pouco competitivas e com baixo grau de participação (o voto não era obrigatório). Eram comuns as práticas do “bico de pena” e da “degola”, sendo a primeira executada pelas mesas eleitorais responsáveis pela apuração dos votos, que inventavam nomes, ressuscitavam mortos e computavam votos dos ausentes, narrando nas atas uma situação diferente da realidade. Já a degola era obra das câmaras legislativas no reconhecimento dos poderes, que cassavam os diplomas dos oposicionistas que obtinham a quantidade de votos necessária para se eleger, impedindo-os de assumir o cargo³².

Para remediar as baixas taxas de comparecimento, os coronéis conduziam os eleitores à votação, pagando-lhes transporte, alimentação e roupas em troca do apoio ao seu candidato. Por essas razões, nas palavras de Jairo Nicolau, “as eleições, mais do que expressar a preferência dos eleitores, serviram para legitimar o controle do governo pelas elites políticas estaduais”³³.

Em troca do apoio fornecido aos governadores, os coronéis mantinham a prerrogativa de indicar as principais autoridades no âmbito local, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o promotor público, os serventuários da justiça, o agente de correio e os professores das escolas primárias. Destarte, a influência do coronel determinava a escolha dos próprios servidores públicos que atuavam na região e mesmo quando o governo estadual tinha candidatos próprios aos postos, evitava nomeá-los quando isso pudesse representar risco ao prestígio do chefe político local³⁴.

Igualmente, os coronéis e chefes municipais se beneficiavam com a garantia de que os governos federal e estadual não interviriam nos assuntos dos Municípios, o que proporcionava, na prática, o gozo de uma autonomia inédita, concedida como dádiva pelo poder, já que na época a autonomia municipal era legalmente cerceada por diversas normas. Daí porque a falta de autonomia legal do município nunca chegou a ser um problema crucial, porque foi compensada com a autonomia extralegal concedida pelo governo do Estado ao partido local de sua preferência³⁵.

dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça”. *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975, p. 43.

³² Idem, *ibidem*, p. 229.

³³ *História do Voto...*, op. cit., p. 34.

³⁴ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto...*, op. cit., p. 44.

³⁵ Idem, *ibidem*, pp. 50-51 e 255.

Os efeitos que a manutenção da estrutura de dominação por parte dos coronéis gerou sobre o sistema político da época foram muito bem descritos por José Murilo de Carvalho no seguinte trecho:

O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele.

(...) A lei, que devia ser a garantia da igualdade de todos, acima do arbítrio do governo e do poder privado, algo a ser valorizado, respeitado, mesmo venerado, tornava-se apenas instrumento de castigo, arma contra os inimigos, algo a ser usado em benefício próprio. Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis. Nessas circunstâncias, não poderia haver cidadãos políticos. Mesmo que lhes fosse permitido votar, eles não teriam as condições necessárias para o exercício independente do direito político³⁶.

Portanto, ainda que tenham ocorrido mudanças formais, como a abolição do voto censitário, o estabelecimento de novas regras sobre alistamento e a adoção de dois novos sistemas eleitorais, elas não se fizeram sentir na prática. Isso porque não conseguiram abolir as fraudes eleitorais, beneficiar as minorias, nem sequer aumentar os índices de participação e interesse dos eleitores, que continuavam a ver o voto como um instrumento de barganha, e não como um instrumento de mudança social, o que de fato era inviável na época.

Essa política dos governadores pôde se sustentar ao longo de quase quatro décadas graças ao apoio dos partidos estaduais e à expansão da lavoura cafeeira, que garantiu a manutenção do poder pelas oligarquias rurais.

Os partidos estaduais ganharam importância ao longo da República Velha em razão do já mencionado desprestígio das agremiações de caráter nacional gerado pela onda federalista e regionalista iniciada no novo regime. Porém, foi a sua ligação com as oligarquias o elemento determinante para que se tornassem peça fundamental na estrutura de dominação política do período.

Com efeito, os partidos estaduais eram dominados por clãs familiares e velhos coronéis, que, mesmo quando tinham interesses divergentes, se reuniam no mesmo partido político, que se tornava o palco de suas disputas³⁷. Ao congregar as

³⁶ *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, pp. 56-57.

³⁷ De acordo com Rodrigo Patto Sá Motta, “[s]urgiu um sistema de partido único em todos os estados, caracterizado pela ausência quase absoluta de competição partidária. O partido oficial sempre ganhava as

principais forças políticas, esses partidos não deixavam espaço para a atuação de quaisquer outros grupos e monopolizavam o poder no Estado.

Tendo em vista as condições da sociedade estamental da época, só detinham o poder político aqueles que também detivessem o poder econômico, e, considerando que a riqueza advinha precipuamente da lavoura, eram os grandes produtores de açúcar, café e algodão – os principais produtos exportados pelo Brasil – que tinham acesso à seara política.

Especialmente durante a República Velha, o café desempenhou um papel fundamental na economia. O grão foi produzido no Brasil inicialmente no Vale do Paraíba fluminense, porém a descoberta de terras férteis e a abundância de mão de obra de imigrantes livres no sul de Minas Gerais e no oeste de São Paulo fez com que os grandes produtores migrassem para essas regiões. Na última década do Império, o café era responsável por quase 60% das exportações no país³⁸, o que garantiu o rápido avanço econômico das regiões produtoras.

Isso explica porque os Estados de São Paulo e de Minas Gerais foram o centro da vida política durante os anos da Primeira República. Cumpre notar que, justamente por serem os Estados mais poderosos econômica e politicamente, eles tinham uma relação diversa com o poder central e não se contentavam com a garantia de não ingerência nos assuntos de interesse local, visto que tinham pretensão de participar do governo federal.

Tanto é assim que se configurou uma aliança no plano federal, caracterizada pela partilha do poder entre paulistas e mineiros, que ficou conhecida como “política do café com leite”. Com exceção dos primeiros anos da República, a alternância de presidentes oriundos de ambos os Estados foi constante, sendo rompida devido aos êxitos da oposição de um grupo articulado no final de 1929, que lançou a candidatura do gaúcho Getúlio Vargas.

De fato, o início da década de trinta foi um período propício para o fortalecimento da oposição, já que a quebra da bolsa de valores de Nova York gerou um forte impacto no Brasil devido à diminuição da importação do café pelos Estados Unidos, que eram os principais compradores à época.

eleições, até porque dificilmente apareciam concorrentes dispostos a disputar. A competição real ocorria no interior dos PRs, entre facções disputando o controle da máquina partidária. Ser indicado pelo partido como candidato a presidente estadual significava já estar eleito e, portanto, a luta efetiva era travada antes das eleições” (*Introdução à história...*, op. cit., p. 43).

³⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil...*, op. cit., p. 54.

A queda das exportações das commodities e a conseqüente redução do seu valor afetaram fortemente os grandes produtores, que passaram a depender das medidas de controle dos preços e da moratória de suas dívidas decretada pelo governo federal. Com isso, as oligarquias regionais perderam sua influência, o que levou ao enfraquecimento dos partidos estaduais e ao fortalecimento dos grupos oposicionistas.

A candidatura oposicionista também logrou sucessos graças ao apoio de novos setores emergentes, como a jovem burguesia industrial de São Paulo, que já demonstrava o interesse em constituir um corpo político próprio, separado do setor cafeeiro representado pelo PRP. Além desse grupo, havia os setores médios urbanos, os intelectuais, as lideranças de trabalhadores e os militares organizados no movimento Tenentista, que exigiam o fim das práticas eleitorais viciadas, marcadas pela fraude e controle de votos.

De acordo com Afonso Arinos, no que tange aos partidos políticos, o “sintoma da decadência da política dos governadores foi o reaparecimento da mentalidade partidária nacional”³⁹, que acompanhou o movimento de centralização política.

Os primeiros partidos da época com essas características foram o Partido Comunista Brasileiro e o Partido Democrático Nacional. O primeiro, fundado em 1922, congregava os interesses das massas operárias e das demais classes laborais, cada vez mais fortalecidas com a expansão da urbanização e da pequena indústria. Já o segundo surgiu em 1927 com o intuito de convocar os democratas de todos os Estados a se organizar em partidos regulares, com o fim de combater as práticas eleitorais fraudulentas típicas do período⁴⁰.

O surgimento desses partidos foi um claro indício de que o ocaso da política dos governadores e da Primeira República estava próximo, o que se confirmou com as agitações que levaram à deflagração da Revolução de 1930.

No que tange à legislação partidária do período, a exemplo do ocorrido no Império, nenhuma das diversas leis produzidas para regulamentar o processo de votação, o sistema eleitoral e o alistamento fizeram menção aos partidos políticos.

O fato de as leis passarem ao largo das agremiações é um sinal da sua falta de importância. Ademais, os próprios partidos não se esforçaram para conquistar seu espaço no cenário político, tanto que não se preocuparam com a consistência ideológica

³⁹ *História e Teoria...*, op. cit., p. 60.

⁴⁰ *Idem*, *ibidem*, p. 63.

e programática das lideranças políticas, ao contrário, se prenderam a interesses locais e coronelísticos.

Nem mesmo a Constituição Federal promulgada em 24 de fevereiro de 1891 menciona sua existência, no que foi seguida pela primeira Constituição estadual paulista, promulgada em 14 de julho do mesmo ano. Ambas as Cartas, em seus artigos 26 e 14, apesar de arrolarem as condições de elegibilidade, não incluíram a necessidade de filiação a partido político.

1.3. Os partidos políticos na Era Vargas – Segunda e Terceira Repúblicas (1930-1937 e 1937-1945)

Como visto, a política dos governadores que sustentou a Primeira República durante quatro décadas começou a ruir devido à crise econômica ocasionada pela queda no preço do café e à emergência de novos grupos articulados que almejavam ascender ao poder.

Com o objetivo de controlar a crise e dar continuidade ao projeto de estabilização financeira iniciado em seu mandato, o Presidente da República, o paulista Washington Luís, indicou seu conterrâneo Júlio Prestes para sucedê-lo na presidência, rompendo com a aliança café-com-leite, segundo a qual deveria haver revezamento entre paulistas e mineiros.

Essa ruptura gerou imediata reação do Partido Republicano Mineiro que, em represália, passou a apoiar o candidato da oposição, Getúlio Vargas, cuja carreira política havia se desenvolvido no Rio Grande do Sul. Formou-se, assim, a Aliança Liberal, composta por mineiros, gaúchos e paraibanos, que uniram forças com a finalidade de derrotarem o candidato paulista na eleição presidencial de março de 1930.

A despeito dos esforços da Aliança Liberal, Júlio Prestes sagrou-se vencedor nas urnas. Seu mandato teria sido incontestado, não fosse a ocorrência de um evento inesperado: o assassinato de João Pessoa, paraibano que havia sido candidato à vice-presidência junto a Getúlio Vargas. Não obstante sua morte ter sido fruto de disputas internas na Paraíba, reputou-se que ela havia sido motivada por sua participação na chapa da Aliança Liberal, o que gerou revolta dos setores dissidentes.

Iniciou-se, assim, o movimento armado conhecido como a Revolução de 1930, que reuniu militares e membros das oligarquias dissidentes com o objetivo de forçar a deposição de Júlio Prestes. Em seu lugar, assumiu uma junta militar, cuja

função era garantir que o paulista eleito não retornaria ao poder e declarar Getúlio Vargas como novo presidente provisório. Com esse movimento, encerrou-se a República Velha e deu-se início ao longo período do governo Vargas.

Sob o aspecto social e ideológico, o movimento que depôs o presidente paulista contou com maior participação e diversidade do que aquele que pôs fim ao Império. Embora as oligarquias dissidentes não almejassem mudanças profundas, os militares e os setores urbanos, compostos principalmente por operários, intelectuais e classe média, pugnavam por reformas mais radicais, capazes de alterar a estrutura de poder até então dominante no país.

Porém a resistência às reformas era grande, o que ficou claro com a ocorrência da Revolução Constitucionalista de 1932, deflagrada por paulistas que visavam restaurar sua posição de destaque no governo federal e impedir a tendência centralizadora que já se fazia notar nos primeiros anos do governo provisório de Vargas. Estes, entretanto, eram os escopos velados do movimento, haja vista que os revoltosos alegavam que seu objetivo era pôr fim ao governo ditatorial e exigir a convocação de eleições para a Assembleia Nacional Constituinte que deveria elaborar nova Carta constitucional⁴¹.

Ainda que os paulistas tenham perdido a disputa em termos militares, obtiveram êxitos na área política, já que o governo federal convocou as eleições para a assembleia constituinte, que seria responsável não apenas pela elaboração da Constituição, mas também pela escolha do novo presidente da República.

No bojo da assembleia, as várias correntes de pensamento se organizaram para ter representatividade, o que deu origem a novos partidos, associações de classe e movimentos políticos de massa. Segundo Rodrigo Patto Sá Motta, “nos primeiros anos após a Revolução de 1930 estabeleceu-se um quadro rico para as experiências partidárias” já que “a derrubada do regime anterior e a compreensão de se estar vivendo uma experiência revolucionária despertou em muitas pessoas o interesse pela política”⁴².

Todavia, a maior parte dos novos partidos fundados nessa época não representaram uma real ruptura com o regionalismo predominante na República

⁴¹ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil...*, op. cit., p. 100.

⁴² *Introdução à História...*, op. cit., p. 53.

anterior. No máximo, eram os mesmos grupos, com seus vícios e oportunismos mantidos, porém com novos nomes mais adequados ao período⁴³.

Foi apenas após a promulgação da Constituição de 1934 e a confirmação de Getúlio Vargas com presidente da república que surgiram os primeiros movimentos político-partidários com caráter nacional, dentre os quais se destacaram o Partido Comunista Brasileiro (PCB), a Aliança Nacional Libertadora (ANL), liderada por Luís Carlos Prestes, e a Aliança Integralista Brasileira (AIB), liderada por Plínio Salgado.

Na realidade, o PCB já atuava no cenário político brasileiro desde 1922, mas após a Revolução de 1930 conquistou maior espaço e notoriedade. Isso porque anteriormente não havia condições para a disseminação do ideal comunista, que tinha como destinatários os setores sociais modernos e urbanos, em especial o operariado, cuja expansão estava diretamente ligada ao crescimento industrial. Além disso, o contexto mundial da década de trinta favorecia a disseminação de soluções intervencionistas e estatistas, dado o declínio do liberalismo até então dominante⁴⁴.

Influenciado pela doutrina russa, devido à direta ligação com o Partido Comunista da URSS, o PCB defendia que a adoção do sistema socialista era a única solução para minimizar a miséria e desigualdade no Brasil. Para pôr em prática as mudanças, entendia necessária a tomada de poder pela classe operária, a quem caberia o papel de condutora das transformações⁴⁵.

Devido a estes ideais, o PCB inspirava o temor das classes dirigentes e da elite, razão pela qual permaneceu durante a maior parte de sua história na ilegalidade. Ainda assim, foi um dos partidos que mais resistiu às mudanças ocorridas na história política brasileira, tendo sobrevivido às duas ditaduras por que passou o país.

Durante os primeiros anos do governo Vargas, sua sobrevivência e disseminação foram garantidas pela ligação com a Aliança Nacional Libertadora, que contava com a liderança de Luís Carlos Prestes, filiado ao partido. Juntos, lograram mobilizar e organizar o operariado por meio de sindicatos e atingir diversas regiões e setores da sociedade. Tiveram, também, grande penetração dentro das Forças Armadas,

⁴³ Vamireh Chacon bem descreveu essa tendência no seguinte trecho: “Estava ostensivo o manobristismo do estamento, supostamente renovado a pretexto da Revolução de 1930 e ainda a serviço da oligarquia patrimonial. Para melhor disfarçar-se, recorria a grupos estaduais e estadualistas usando e abusando dos rótulos de ‘Liberal’, ‘Popular’, ‘Progressista’, ‘Nacionalista’, ‘Nacional’, ‘Socialista’, até ‘Nacional Socialista’ e principalmente ‘Social’. Era a nova panacéia universal, após a do voto secreto” (*História dos Partidos...*, op. cit., p. 118).

⁴⁴ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à História...*, op. cit., p. 58.

⁴⁵ Idem, *ibidem*, pp. 56-57.

cujos anseios progressista e modernizador encontraram resposta nos ideais esquerdistas e centralizadores propagados pelos seguidores de Prestes.

A Aliança Integralista Brasileira, por sua vez, contou desde o início com a simpatia do governo federal, pois defendia teorias fascistas mais próximas à ideologia adotada por aquele. Formada em 1933, a AIB pregava a restauração dos valores que, a seu ver, tinham sido degradados pela modernidade. Para isso, acreditava que a existência de um Estado forte, centralizador e integral seria imprescindível para bem conduzir a renovação nacional e conter a luta de classes incitada pelos comunistas, que ameaçaria a unidade da nação⁴⁶.

A despeito de terem tido uma atuação breve, ambos os movimentos, AIB e ANL, foram relevantes porque representaram o ressurgimento do enfoque nacional dos partidos e o engajamento da população nas questões políticas. É o que fica evidente na descrição bem feita por Rodrigo Patto Sá Motta:

Aliancistas e integralistas produziram um fato inédito na história brasileira, o surgimento de organizações políticas com capacidade de mobilização de massas populares. Os dois movimentos lograram atrair o apoio entusiástico de milhares de cidadãos pelo mundo afora, muitos dos quais chegaram a se filiar formalmente. As atividades que promoviam, comícios, passeatas, demonstrações públicas conseguiram galvanizar a participação de multidões. Tratava-se, efetivamente, de uma grande novidade num país onde a política partidária era caracterizada por alta dose de elitismo e pouco envolvimento da opinião pública⁴⁷.

Contudo, foi também o sucesso de ambos os movimentos que motivou o golpe do Estado Novo e o recrudescimento do governo varguista.

A represália teve como alvo principal a ANL, devido a sua tentativa frustrada de promover, em 1935, uma revolução popular com apoio do Exército. O levante, conhecido como Intentona Comunista, limitou-se apenas aos municípios do Rio de Janeiro, Natal e Recife, de forma que o governo federal não teve dificuldades para reprimi-lo.

⁴⁶ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à História...*, op. cit., p. 60.

⁴⁷ Idem, *ibidem*, p. 54. No mesmo sentido, José Murilo de Carvalho tem um trecho que bem demonstra o papel que tiveram ANL e AIB: “Os partidários da ANL e da AIB divergiam ideologicamente em muitos pontos e se digladiavam nas ruas, refletindo em parte a luta internacional entre comunismo e fascismo. Mas os dois movimentos assemelhavam-se em vários aspectos: eram mobilizadores de massa, combatiam o localismo, pregavam o fortalecimento do governo central, defendiam um Estado intervencionista, desprezavam o liberalismo, propunham reformas econômicas e sociais. Eram movimentos que representavam o emergente Brasil urbano e industrial. Apesar das diferenças ideológicas, ambos se chocavam com o Brasil das oligarquias. Nesse sentido, eram continuação das forças que desde a década de 20 pediam maior poder para o governo federal e a definição de um projeto de construção nacional” (*Cidadania no Brasil...*, op. cit., pp. 102-103).

Ainda que tenha sido pouco expressiva, a tentativa de golpe foi utilizada pelo governo como justificativa para o fechamento da ANL, a perseguição de seus simpatizantes e a expulsão dos revoltosos que faziam parte dos quadros do Exército. Além disso, motivou a decretação do Estado de Sítio, que seria sucessivamente reeditado nos anos seguintes.

A situação agravou-se com a aproximação das eleições presidenciais de 1937, cujos candidatos eram Armando Salles de Oliveira, ligado a oligarquia paulista e apoiado pelo PRP; José Américo de Almeida, apoiado pelos sindicatos varguistas; e Plínio Salgado, líder da AIB. Isso porque Vargas não dava sinais de que pretendia deixar o cargo, o que se confirmou com uma série de medidas com o objetivo de conturbar o cenário político.

O primeiro passo foi a deposição do governador do Rio Grande do Sul, Flores da Cunha, que representava último reduto da política oligárquica estadual. Em seguida, Vargas iniciou campanha contra o presidenciável Américo de Almeida, acusando-o de ligações com o comunismo. O golpe final adveio com o fechamento do Congresso Nacional, a suspensão das eleições e da Constituição Federal, a pretexto de evitar que os comunistas tomassem o poder.

O golpe de 10 de novembro deu início ao Estado Novo e contou com o apoio forte dos integralistas, que acreditavam ter chances de ascender ao poder em troca do auxílio prestado ao governo. O golpe também foi apoiado por grande parte da população, que, apesar de ter demonstrado maior consciência política desde 1930, acreditava que o governo Vargas poderia pôr fim ao perigo comunista, incentivar o desenvolvimento econômico e o crescimento industrial e fortalecer a defesa nacional, o que era essencial no período, pois já havia sinais de que o mundo caminhava para mais uma grande guerra.

Após o fechamento do Congresso e a suspensão da Constituição, Vargas determinou a extinção dos partidos políticos por meio do Decreto-lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937, tendo sido somente a ANL mantida em funcionamento. Entretanto, não demorou muito para que também ela fosse posta na ilegalidade, pois seu interesse em participar do governo implicaria uma redução do poder de Getúlio, que não tinha a intenção de partilhá-lo com nenhum grupo político.

Mesmo na ilegalidade e com a prisão de seu principal líder, Luís Carlos Prestes, o PCB conseguiu sobreviver e se manteve clandestinamente por meio da Comissão Nacional de Organização Provisória (CNOP), organizada por seus membros e

articulada na Bahia e em São Paulo. Foi essa coesão que garantiu seu retorno em 1945, após a fim da ditadura varguista.

No discurso de 10 de novembro, que instalou o Estado Novo, Vargas manifestou seu repúdio aos partidos:

Tanto os velhos partidos, como os novos em que os velhos se transformaram sob novos rótulos, nada exprimiam ideologicamente, metendo-se à sombra de ambições pessoais ou de predomínios localistas, a serviço de grupos empenhados na partilha dos despojos e nas combinações oportunistas de objetivos subalternos. A verdadeira função dos partidos políticos, que consiste em dar expressão e reduzir a princípios de governo as aspirações e necessidades coletivas, orientando e disciplinando as correntes de opinião, essa, de há muito, não a exercem os nossos agrupamentos partidários tradicionais⁴⁸.

Portanto, durante o período da ditadura varguista, não foi nem sequer criado o partido único e oficial, considerado indispensável nos regimes totalitaristas por desempenhar o papel de instrumento do Estado para doutrinar, coordenar e integrar ideologicamente a comunidade política⁴⁹. Neste sentido, o regime criado por Vargas se assemelhava a uma ditadura pessoal, ao estilo latino-americano⁵⁰, diferenciando-se dos regimes totalitários europeus por ter características mais próximas ao autoritarismo.

Este autoritarismo ficou patente na Constituição de 1937, que foi outorgada no dia do golpe e estabeleceu a centralização total do poder nas mãos do presidente e de seus assessores, eliminando a autonomia dos Estados e contrariando o princípio federalista. Além disso, o texto constitucional definia vagamente o âmbito de competência do poder central, o que na prática o deixava livre para intervir ilimitadamente nos demais entes.

A intervenção nos Estados foi perpetrada com apoio do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que organizou o sistema de interventorias, consistente na nomeação de representantes do governo central que deveriam atuar no âmbito estadual. Os interventores não poderiam ter ligações próximas com as oligarquias dos Estados em que fossem atuar e deveriam ser frequentemente substituídos, a fim de não criarem vínculos com as lideranças locais, o que garantiria sua isenção e maior rigor no controle.

⁴⁸ Vamireh. *História dos Partidos...*, op. cit., p.135.⁴⁹ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2 ed. Barcelona: Ariel, 1970, p. 78.

⁴⁹ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2 ed. Barcelona: Ariel, 1970, p. 78.

⁵⁰ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à História...*, op. cit., p. 63.

Além disso, o Congresso foi substituído por órgãos técnicos como o Dasp, o que demonstra que a seara da discussão política foi completamente extinta e tudo passou a ser tratado como mera questão técnica⁵¹. Foi essa ótica que permitiu o crescimento econômico, porém deixou um legado negativo na área dos direitos sociais e do livre exercício democrático.

Passando à análise da legislação partidária elaborada o período, observa-se que, apesar de os partidos terem sido extintos logo no início do Governo Vargas, no período de 1930 a 1935 foram editados os primeiros diplomas normativos regulamentando sua atuação, havendo menção a eles inclusive na Constituição de 1934.

O diploma pioneiro sobre o tema foi o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que institui o primeiro Código Eleitoral do país. Embora não tenha se aprofundado na questão, representou um avanço, pois inaugurou a trajetória legislativa dos partidos⁵². Além disso, previu importantes inovações não diretamente ligadas às agremiações, mas com forte influência sobre seu funcionamento, como a criação da Justiça Eleitoral, composta por um Tribunal Superior e um Tribunal Regional na capital de cada Estado.

O decreto menciona as agremiações em diversos dispositivos, porém os artigos 99 e 100 foram os principais a tratar do tema.

De acordo com o artigo 99, seriam considerados partidos políticos: *i)* aqueles adquirissem personalidade jurídica, nos termos do art. 18 do Código Civil; *ii)* aqueles que, mesmo sem personalidade jurídica, se apresentassem provisoriamente com o apoio de no mínimo 500 eleitores; e *iii)* as associações de classe legalmente constituídas. Além disso, o parágrafo único estipulava que todos os partidos deveriam comunicar sua constituição, denominação, orientação política, seus órgãos representativos, o endereço de sua sede principal e o de pelo menos um representante legal ao Tribunal Superior e ao Tribunal Regional de sua área de atuação.

Portanto, eram reconhecidas duas espécies de partidos, os permanentes e os provisórios e, além disso, consideravam-se equiparadas aos partidos quaisquer associações de classe legitimamente constituídas, o que alargava bastante o conceito. Embora nem todos tivessem personalidade jurídica, era obrigação comum a qualquer das três espécies a comunicação de sua constituição e especificidades ao Tribunal Eleitoral, a quem caberia controlá-los.

⁵¹ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil...*, op. cit., pp. 109-110.

⁵² JEHÁ, Pedro Rubez. *O processo de degeneração...*, op. cit., p.58.

O artigo 100, por sua vez, estabelecia a faculdade de os partidos: *i)* examinarem quaisquer autos ou documentos no arquivo eleitoral; *ii)* apresentarem alegações e protestos por escrito, recorrerem, produzirem provas e denunciarem perante a autoridade competente os funcionários eleitorais; *iii)* acompanharem o processo de qualificação e inscrição dos eleitores; *iv)* requererem o interrogatório do alistando quanto à identidade e ao seu conhecimento de leitura e escrita

Este artigo previu uma série de prerrogativas às agremiações, essenciais para permitir a fiscalização do processo eleitoral, o que representou um grande passo em prol da moralização das eleições. Por outro lado, o ponto negativo é que o diploma permitiu o registro de listas de candidatos por grupos de no mínimo cem eleitores, facultando inclusive a candidatura avulsa.

A permissão de candidaturas avulsas, aliada à reserva de assentos na Câmara dos Deputados para as entidades profissionais, estabelecida mais tarde pela Constituição de 1934⁵³, foram fatores que contribuíram para reduzir a importância do partido político no processo eleitoral. Isto porque, a partir do momento em que algumas das principais atribuições dos partidos, como a seleção e a orientação dos candidatos, passaram a ser desempenhadas por outros agrupamentos, eles se tornaram prescindíveis e puderam ser mais facilmente substituídos.

A Constituição de 1934 não deu continuidade ao regramento das agremiações iniciado pelo Código Eleitoral. Apesar de não trazer disciplina constitucional específica sobre os partidos, foi a primeira a tratar do assunto de forma indireta em dois dispositivos. O primeiro – art. 170, §9º - proibia que funcionários públicos se valessem de sua autoridade em favor de partido político, enquanto o segundo – artigo 66 – vedava aos juízes o exercício de atividades político-partidárias⁵⁴.

Dado que as oligarquias estaduais ainda se encontravam fortalecidas no período e exerciam grande influência política, a Constituição não proibiu a existência dos partidos estaduais. Dessa forma, o número de agremiações atuantes foi elevado, o que contribuiu para a ininteligibilidade do sistema nacional de representação.

⁵³ O art. 23 da Constituição de 1934 dispunha que a Câmara dos Deputados seria composta por representantes do povo e representantes eleitos pelas organizações profissionais, sendo que estes ocupariam um quinto das vagas destinadas aos primeiros. De acordo com o §3º, os deputados das profissões seriam escolhidos por sufrágio indireto das associações profissionais e deveriam advir das seguintes áreas: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissionais liberais; e funcionários públicos.

⁵⁴ BRAGA, Cláudio Mendonça. *Partidos Políticos e Federação*. São Paulo: Verbatim, 2012, p. 52.

Por outro lado, a Carta acertou ao elevar ao patamar constitucional a justiça eleitoral, considerada órgão do Poder Judiciário, nos termos dos artigos 82 e 83⁵⁵. Além disso, a previsão do sistema proporcional e a instituição do voto secreto auxiliaram o combate ao oficialismo partidário, o que permitiu a eleição de um número maior de candidatos ligados aos partidos de oposição⁵⁶.

Em seguida, o próximo diploma relevante editado sobre o tema foi a Lei nº 48, de 04 de maio de 1935, que modificou o Código Eleitoral de 1932. Esta lei era bastante extensa e contava com 217 artigos, mais do que o próprio Código que modificou, que tinha 144 artigos na sua redação original. Ainda assim, não corrigiu completamente as falhas do diploma modificado.

O Título II da Parte Quinta do diploma legal é destinado à regulamentação dos partidos e está dividido em três capítulos, cujos temas são “Do registro de partidos”, “Da fiscalização” e “Dos recursos”.

No primeiro capítulo, a principal novidade foi a faculdade (não a obrigatoriedade) de os partidos se registrarem nos Tribunais Regionais, caso seu âmbito de ação fosse estadual, ou no Tribunal Superior, caso atuassem em âmbito nacional (art. 167, §§ 1º a 4º). Já o Capítulo II previu nova prerrogativa no exercício da atividade fiscalizatória, ao permitir que seus representantes acompanhassem a votação junto às urnas receptoras e a apuração dos sufrágios perante as turmas (art. 169, 5). O terceiro capítulo, por sua vez, dispôs sobre os recursos contra exclusão de eleitor, contra expedição de diplomas ou reconhecimento de candidatos e previu, ainda, os recursos de habeas-corpus, a apelação e os recursos em sentido estrito. Nesse sentido, ampliou bastante a disciplina do Código modificado, que dispunha brevemente sobre o tema.

Todavia, a instituição do Estado Novo e a outorga da Constituição Federal de 1937 representaram uma involução na temática. O repúdio aos partidos políticos fica claro nas primeiras linhas do Preâmbulo, que estabelecia os objetivos da nova Carta:

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que, uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; (...)

⁵⁵ JEHÁ, Pedro Rubenz. *O processo de degeneração...*, op. cit, p. 63.

⁵⁶ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria...*, op. cit., p. 65.

Nesse desate, o Decreto nº 37/1937 dissolveu as agremiações partidárias atuantes e proibiu a criação de novas. É bem verdade que Getúlio Vargas cogitou a criação do partido único e oficial do regime, tanto que um de seus delegados de maior confiança, Amaral Peixoto, lançou o projeto de criação da Legião Cívica Brasileira. Contudo, o projeto não seguiu adiante, em grande parte devido ao repúdio das Forças Armadas, principalmente o Exército, que viam nessa manobra uma possibilidade de perderem sua autonomia, pois ficariam subordinadas ao partido, caso este fosse criado⁵⁷.

A proibição à criação de partidos manteve-se durante a maior parte do Governo Vargas. Foi apenas em seus últimos anos, motivado pelo final da Segunda Guerra Mundial, que impôs a abertura dos regimes autoritários ou totalitários, que se restituiu a vida partidária no país por meio do Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Apelidado de Lei Agamenon, em referência ao Ministro da Justiça Agamenon Magalhães, o decreto trouxe importantes inovações ao campo da legislação partidária.

A mais relevante estava prevista no artigo 110, § 1º, que condicionou o registro dos partidos a sua atuação em âmbito nacional. Para que assim fosse considerado, era necessário que o partido contasse com a adesão de pelo menos dez mil eleitores, distribuídos em cinco ou mais circunscrições eleitorais, correspondentes a Estados da federação, nos termos do artigo 109.

Ficavam vedados, assim, os partidos estaduais que determinaram o tom da política durante a República Velha e que continuaram a influir durante a ditadura varguista. A inclusão desse dispositivo na Lei Agamenon estava em consonância com o pensamento de Vargas, que durante todo seu governo procurou reduzir o poder dos Estados e ampliar as competências do poder central. Para tanto, essencial era a proibição dos partidos regionais, que serviram de sustentáculo à política dos governadores por tantos anos.

No âmbito local, poderiam atuar apenas os Diretórios dos partidos, considerados seus órgãos executivos estaduais (art. 110), cujo registro caberia ao Tribunal Regional do Estado em que fossem instalados.

Outra novidade importante apresentada pela Lei Agamenon constava no artigo 114 e consistia na vedação do registro de partido cujo programa contrariasse os princípios democráticos ou os direitos fundamentais do homem definidos na

⁵⁷ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria...*, op. cit., pp. 76-77.

Constituição. Após a inclusão deste dispositivo, dentre os trinta e um partidos com registro provisório, quinze o tiveram cancelado. Os pequenos e médios partidos foram os mais afetados, salvando-se, dentre estes, apenas os fortemente concentrados em algum Estado e estreitamente ligados às suas máquinas⁵⁸.

Por fim, igualmente relevante foi a previsão do artigo 39, que permitia que somente os candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos concorressem às eleições, proibindo, assim, as candidaturas avulsas. O estabelecimento do monopólio das candidaturas conferiu aos partidos maior importância e imprescindibilidade, pois o registro em um deles passou a ser indispensável para que os candidatos concorressem aos cargos eletivos.

Nesse sentido, a Lei Agamenon regrou a reabertura ocorrida nos anos seguintes, que consistiu em uma transição do regime ditatorial para o democrático.

1.4. Os partidos políticos na Quarta República (1945-1964)

Após o final da Segunda Guerra, na qual se sagraram vitoriosos os países Aliados, contrários aos regimes autoritários e totalitários, Getúlio Vargas se viu pressionado para encerrar seu governo ditatorial. Procurando se antecipar aos opositores, o presidente decretou a anistia dos presos políticos por meio do Decreto nº 7.474, de 18 de abril de 1945, e editou a Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro do mesmo ano, que determinou a convocação de eleições presidenciais e de eleições legislativas, destinadas a escolher os membros para a assembleia constituinte⁵⁹.

Sob essas condições, a vida partidária rearticulou-se e os principais partidos surgidos a partir de então orbitavam em torno da figura de Getúlio Vargas. Merecem destaque o Partido Social Democrático (PSD), a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), devido a sua relevância e ao fato de terem ocupado maiorias significativas no Congresso Nacional (79,8% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 86,2% das cadeiras no Senado Federal)⁶⁰.

⁵⁸ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estados e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990, p. 116.

⁵⁹ A data da realização das eleições foi estipulada no artigo 136 da Lei Agamenon: “As eleições para Presidente da República, Conselho Federal e Câmara dos Deputados realizar-se-ão no dia 2 de dezembro de 1945, e as eleições para Governadores dos Estados e Assembleias Legislativas no dia 6 de maio de 1946”.

⁶⁰ SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005, p. 18. (Série Descobrimos o Brasil).

Tanto o PSD quanto o PTB foram formados por seguidores de Vargas, que mantiveram com ele relações de apoio e respeito. Além da origem comum que os unia, os partidos mantiveram uma sólida aliança ao longo de todo período, o que os permitiu eleger três dos quatro presidentes da República.

A origem do PSD remonta ao sistema de interventorias instituído nos Estados, pois foi fundado por Benedito Valadares, interventor do Estado de Minas Gerais, e contou com o apoio de outros interventores federais. Foi o maior partido político da Quarta República e o único que conseguiu se organizar em todos os Estados da federação para disputar as eleições de 1945, o que demonstrou sua adaptação à exigência de caráter nacional imposta pela Lei Agamenon. Essa vocação governista o permitiu eleger seu candidato à Presidência nas eleições de 02 de dezembro daquele ano, o general Eurico Dutra, escolhido com 55,3% dos votos⁶¹.

A importância do partido se traduziu na manutenção das maiores bancadas na Câmara e no Senado, o que foi possível graças ao pragmatismo e maleabilidade que o marcaram. Por não adotar posições doutrinárias muito rígidas, o PSD logrou realizar alianças e acordos com diversas correntes de opinião, o que lhe garantiu a obtenção de vantagens na seara eleitoral⁶².

Além disso, por ter maioria absoluta dos membros que compuseram a assembleia constituinte de 1946, exerceu forte influência na feitura da nova Constituição. Por esses motivos, foi considerado o principal elemento de continuidade com a estrutura do Estado Novo no regime democrático inaugurado naquele ano.

O PTB, por sua vez, nasceu a partir da articulação de membros de setores organizados e urbanos, provenientes dos sindicatos e dos quadros do Ministério do Trabalho. Era considerada a agremiação mais ardentemente getulista, pois seus membros almejavam continuar as reformas iniciadas nos últimos anos do governo ditatorial, nos quais Getúlio conferiu grande importância às questões trabalhistas.

Devido à sua origem, era um partido que contava com uma estrutura extremamente hierárquica, centralizada e antidemocrática, o que implicou reduzida autonomia para os diretórios estaduais e municipais. Isso dificultou a estruturação do

⁶¹SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil...*, op. cit., p. 14.

⁶²MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à História...*, op. cit., p.77.

partido no âmbito nacional, tanto que nas eleições de 1945, o PTB concorreu para a Câmara dos Deputados em apenas 14 unidades da federação⁶³.

Apesar de se posicionar como continuador do trabalhismo, o partido era dividido em duas alas, uma interessada na obtenção de vantagens por meio da manutenção de cargos e da manipulação dos trabalhadores, e outra mais ideológica, essa sim preocupada com as causas sociais e a melhoria das condições de vida dos trabalhadores e pobres. Ambas as alas conviveram até os anos 60, quando a parcela reformista começou a ter maior influência⁶⁴.

A UDN, por sua vez, congregava os opositores do regime de Vargas, que defendiam a candidatura de Eduardo Campos. Por essa razão, em sua origem, reuniu grupos bastante diversos, como os setores urbanos, antigas oligarquias tradicionais, liberais, socialistas e comunistas, em prol do combate ao “inimigo” comum.

Essa miscelânea se manteve apenas enquanto o partido atuava na ilegalidade, o que cessou com a obtenção de seu registro definitivo em 31 de outubro de 1945, por meio da Resolução TSE nº 296, a tempo de concorrer às eleições presidenciais daquele ano, nas quais seu candidato obteve 34,8% dos votos válidos.

Após esse evento, o caráter dos membros da UDN se consolidou e o partido passou a congrega filiados oriundos do empresariado e da classe média das grandes cidades, que defendiam posturas mais liberais, contrárias ao intervencionismo e ao nacionalismo e favoráveis à abertura do país aos investimentos estrangeiros.

Além das três principais agremiações acima descritas, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) também teve uma atuação importante e foi o único que não manteve relações, ainda que indiretas, com Getúlio. Após ter permanecido um longo período na ilegalidade, conseguiu se rearticular a tempo de garantir a quarta maior votação nas eleições de 1945 e o bom desempenho nas eleições estaduais do ano seguinte. Sua expansão se deveu, em grande medida, ao prestígio de Luís Carlos Prestes, que logrou se eleger senador pela legenda.

O quadro abaixo demonstra os bons resultados obtidos pelo PCB nas eleições de 1945-1946⁶⁵:

⁶³ BRAGA, Cláudio Mendonça. *Partidos Políticos e Federação*, op. cit., pp. 81-82.

⁶⁴ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à História...*, op. cit., p. 72.

⁶⁵ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estados e Partidos Políticos...*, op. cit., p.123.

	Votos populares para a Câmara	Senado Federal	Câmara Federal	Assembleia Constituinte
PSD	42,7	62,0	53,0	54,0
UDN	26,6	24,0	27,0	26,0
PTB	10,2	4,7	7,6	7,5
PCB	8,6	2,3	4,9	4,7
Outros	11,8	7,0	7,5	7,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Todavia, sua atuação à luz da legalidade teve curta duração e sucumbiu diante do acirramento das disputas entre Estados Unidos e URSS, que marcaram o início da Guerra Fria e reabriram a onda anticomunista. Com isso, em maio de 1947, o PCB teve seu registro eleitoral cancelado pelo Tribunal Superior Eleitoral e os mandatos dos parlamentares eleitos pela legenda foram cassados⁶⁶. Ainda assim, tal como ocorrido nas ocasiões anteriores em que teve o registro cassado, o PCB continuou a atuar na ilegalidade, o que garantiu sua sobrevivência até o próximo período multipartidário, iniciado em 1980.

Embora tenhamos dado ênfase às quatro agremiações anteriormente descritas, isso não significa que a vida partidária brasileira estivesse restrita a elas. Durante a Quarta República, trinta e dois partidos obtiveram registro provisório, porém, entre 1947 e 1952, dezesseis desses registros foram cancelados e outros três partidos se fundiram, de forma que, quando do golpe de 1964, havia treze partidos em atuação⁶⁷.

Todavia, essas agremiações tiveram importância reduzida, concentrada em alguns Estados e sem expressividade no âmbito nacional. Por essa razão, Rogério Schmitt classificou o sistema partidário que funcionou ao longo da primeira experiência democrática do Brasil como “um sistema moderadamente fragmentado, com três

⁶⁶ A cassação do registro do PCB foi justificada com base no art. 26 do Decreto-lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946, que determinava o cancelamento de registro de partido político que recebesse orientação político-partidária ou ajuda pecuniária do exterior ou cujo programa contivesse dispositivos contrários aos princípios democráticos e aos direitos fundamentais do homem.

⁶⁷ Os demais partidos eram: Partido Social Progressista (PSP); Partido Republicano (PR); Partido Democrata Cristão (PDC); Partido Trabalhista Nacional (PTN); Partido Libertador (PL); Partido Social Trabalhista (PST); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido da Representação Popular (PRP); Partido Rural Trabalhista (PRP) e Movimento Trabalhista Renovador (MTR).

grandes partidos (PSD, UDN e PTB), em torno dos quais havia uma dezena de partidos-satélite”⁶⁸.

Os três grandes partidos detiveram as maiores bancadas na Câmara e no Senado, observando-se apenas oscilações quanto à liderança de cada um ao longo das legislaturas. As estatísticas demonstravam uma tendência de queda na votação do PSD e da UDN, esta tendo se mantido mais estável se comparada àquele. Em contrapartida, o PTB teve uma curva ascendente, de modo que se tornou o segundo maior partido em 1962, ultrapassando a UDN.

O crescimento do PTB coincidiu com o aumento de importância das propostas reformistas, populistas e nacionalistas, que foram as marcas do segundo governo de Getúlio Vargas, reeleito presidente pela legenda nas eleições de 1950, cargo no qual se manteve até 1954.

Se, por um lado, tais propostas recebiam apoio dos trabalhadores, sindicatos e setores nacionalistas do empresariado e da intelectualidade, por outro lado contavam com forte oposição dos liberais agrupados na UDN, dos militares anticomunistas e dos empresários ligados ao capital externo. O acirramento deste embate levou os oposicionistas a se articularem para derrubar o presidente, chegando inclusive a exigir sua renúncia. Acuado, porém recusando-se a renunciar, Vargas se suicidou com um tiro no peito em 1954, o que conduziu à realização de eleições para escolha do novo chefe do Executivo nacional.

As circunstâncias em que se deu a morte de Getúlio causaram grande comoção na população, que lhe conferiu a alcunha de herói popular, devido à política social e trabalhista que marcou o segundo período de seu governo. Nesse clima, foram eleitos os candidatos filiados aos partidos que serviram de sustentáculo ao getulismo, quais sejam, Juscelino Kubitschek (PSD), para o cargo de presidente, e o ex-Ministro do Trabalho, João Goulart (PTB), para o cargo de vice-presidente.

Apesar de ser considerado sucessor do varguismo, Kubitschek conduziu um governo dinâmico e democrático, sem recorrer a medidas de exceção, censuras ou meios de restrição da participação. Sua gestão ficou marcada pelo desenvolvimentismo, pois fomentou um vasto programa de industrialização e investiu em obras de infraestrutura, com o auxílio do capital privado, nacional e estrangeiro⁶⁹. Com isso, conseguiu agradar

⁶⁸ *Partidos Políticos no Brasil...*, op. cit., p. 13 e 25.

⁶⁹ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil...*, op. cit., p. 132.

os setores oposicionistas do governo anterior, sobretudo em razão das altas taxas de crescimento econômico experimentadas pelo país durante seu mandato.

Igualmente, os sindicatos mantiveram boas relações com o governo, graças à figura do vice-presidente João Goulart, ligado ao trabalhismo. Colaborou para isso, também, o desenvolvimento industrial, que propiciou constantes aumentos no salário mínimo e, assim, amainou o descontentamento dos trabalhadores contrários à abertura ao capital externo.

Nesse contexto, Juscelino conseguiu concluir seu governo com relativa paz e passou a faixa presidencial para seu sucessor, Jânio Quadros, eleito em 1961 com 48,3% dos votos. Embora Quadros fosse filiado ao Partido Democrata Cristão (PDC), foi apoiado pela UDN, o que propiciou sua vitória sobre o candidato da aliança PSD-PTB. Ainda assim, João Goulart conseguiu se reeleger ao posto de vice-presidente, mantendo a participação do PTB no governo.

O período de relativa paz foi encerrado com a abrupta renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961, o que conduziria naturalmente à posse do vice-presidente. Porém, em razão da ligação de João Goulart com as forças populistas e de esquerda, os ministros militares não aceitaram de pronto sua posse. Com o fim de respeitar a legalidade, a alternativa encontrada pelo Congresso foi a adoção do sistema parlamentarista de governo, em substituição ao presidencialismo, o que implicou a redução dos poderes do chefe de Estado.

A medida, porém, não foi bem recebida pela população que, em plebiscito realizado em 1963, decidiu pelo retorno ao sistema presidencialista, conferindo plenos poderes à Goulart. A partir daí, acirraram-se os conflitos entre os movimentos de esquerda e de direita que acuaram o presidente, compelido pelos primeiros a tomar posturas radicais em prol das reformas de base, e ameaçado pelos últimos, que desejavam forçar sua deposição.

Cedendo às pressões dos grupos de esquerda, Goulart se lançou aos comícios, onde mantinha um discurso fortemente populista. Além disso, editou dois decretos, por meio dos quais nacionalizou as refinarias de petróleo e determinou a desapropriação dos terrenos situados às margens das rodovias, das ferrovias federais e das barragens de irrigação. Tais medidas alarmaram ainda mais aqueles que viam no governo de Goulart uma ameaça de adoção do comunismo.

Não demorou muito para que os militares se articulassem para forçar a deposição do presidente. Em 31 de março de 1964, tropas do Exército partiram de São

Paulo e Minas Gerais com rumo ao Rio de Janeiro. Acuado, João Goulart refugiou-se no Uruguai, de modo que o Congresso pôde providenciar sua substituição pelo presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, que ficaria no cargo até a escolha do próximo presidente da República.

A medida a seguir adotada pelos Comandantes em Chefe das Forças Armadas foi editar o Ato Institucional (AI) nº 1, de 09 de abril de 1964. Apesar de o AI nº 1 ter mantido a Constituição de 1946, instituiu mudanças relevantes em seu texto, que possibilitaram a ampliação dos poderes do Presidente, a suspensão de direitos políticos e garantias fundamentais, a redução das prerrogativas do Congresso e a cassação de mandatos políticos.

Seu artigo 2º estabeleceu que a escolha do presidente que completaria o mandato de Jânio Quadros seria feita pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional dentro de dois dias. Haja vista que este mandato se encerraria em 31 de janeiro de 1966, o presidente escolhido pelo Congresso deveria ficar no cargo por no máximo nove meses. Sua substituição ocorreria como estabelecido no artigo 9º, que estipulou a realização de eleições em 03 de outubro de 1965, para escolha dos próximos presidente e vice-presidente.

A escolha do Congresso Nacional recaiu sobre o general Castello Branco, que fazia parte da ala moderada dos militares, cuja intenção era “limpar” o país para, em seguida, restabelecer o sistema democrático. Essa limpeza envolvia a cassação dos mandatos de políticos com interesses populistas ou de esquerda e a prisão dos elementos considerados mais perigosos.

Com o fim de continuar a atividade de expurgo do ranço comunista, foi suspensa a votação para presidente e vice-presidente em 03 de outubro, prorrogando-se o mandato de Castello Branco. Ainda assim, as eleições para o governo de alguns Estados foram normalmente realizadas, contando, inclusive, com a participação dos partidos políticos, que tinham sido recentemente regrados por meio da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, que recebeu a alcunha de primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que adiante será objeto de análise.

Porém o resultado obtido nas urnas mudaria os rumos do governo militar, inclusive no que tange ao tratamento conferido aos partidos. Diante da derrota dos candidatos ligados ao governo em diversos Estados da nação, inclusive em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, os militares instituíram diversas medidas repressivas, culminando na edição do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965.

O documento não só extinguiu os partidos políticos existentes e cancelou seus registros (art. 18), como também ampliou ainda mais os poderes do presidente, pois lhe concedeu autoridade para dissolver o parlamento, intervir nos Estados, decretar o estado de sítio e demitir funcionários civis e militares.

Com essa medida, encerrou-se a atuação das agremiações na Quarta República, abrindo espaço para o bipartidarismo artificial que vigorou até a reabertura democrática iniciada nos últimos anos da ditadura militar.

Apesar de esse período democrático ter sido breve, seu estudo é extremamente relevante para a compreensão do quadro político brasileiro, pois deixou inúmeras heranças, positivas e negativas, à construção do perfil dos partidos atuantes no cenário atual.

De acordo com José Murilo de Carvalho, os partidos da Quarta República tinham a vantagem de serem os primeiros a atuar verdadeiramente em âmbito nacional e de terem programas definidos, embora alguns ainda se pautassem no pragmatismo. O efetivo enraizamento na sociedade só não foi possível por conta de sua atuação ter sido breve, insuficiente para deixarem sua marca junto ao eleitorado.

Além disso, pautado em estudos de Antônio Lavareda elaborados com base em dados coletados no ano de 1964 em oito capitais do país, o autor ressaltou os altos índices de identificação partidária, na faixa de 64%. Isto significa que os partidos da época eram bem aceitos pela população, o que é um ponto fundamental para a saúde de qualquer sistema representativo. Nesse quesito, o PTB apresentava os melhores resultados, pois contava com a preferência de 29% dos entrevistados, seguido pela UDN, com 14% e do PSD, com 7%⁷⁰.

Por outro lado, não se pode dizer que o período tenha representado uma verdadeira ruptura com as estruturas do Estado Novo, pois, como ressalta Maria do Carmo Campello de Souza, o regime democrático de 1945 teve início sem a participação de movimentos contestatórios de amplas bases sociais e não foi inspirado em metas ideológicas capazes de levar a uma confrontação com o sistema anterior. Nas palavras da autora

O advento do pluralismo partidário, de eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado, determinados pela Carta Constitucional de 1946, foram superpostos ou acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias, por um arcabouço sindical corporativista, pela presença de uma burocracia estatal

⁷⁰ *Cidadania no Brasil...*, op. cit., pp. 148-150.

detentora de importante capacidade decisória, para não mencionar a plena vigência, no quadro histórico a que nos referimos, de uma ideologia autoritária de Estado⁷¹.

Na mesma linha de raciocínio, Maria D'Alva Gil Kinzo afirma que entre 1945 e 1964 a competição política era limitada em razão do baixo grau de aceitação das regras do jogo e das restrições impostas à oposição, que não teve chances de competir livremente. Como exemplo do primeiro fator, a autora aponta as diversas tentativas de intervenção militar, ao passo que o segundo fator seria exemplificado pela cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro, que tinha apresentado um bom desempenho eleitoral nas áreas industriais do Brasil entre 1945 e 1947⁷².

De fato, embora fossem bem aceitos pela população, os principais partidos políticos atuantes nesta fase não possuíam bases verdadeiramente populares, já que tiveram origem no Estado. Tanto as interventórias, que deram origem ao PSD, quanto os sindicatos que serviram de base à formação do PTB, foram obras de Getúlio Vargas, que acompanhava e controlava sua atuação, sob risco de retaliação caso não seguissem suas determinações. O caso da UDN também não foi diferente, eis que seus membros eram oriundos dos setores do governo anterior desalojados do poder após a posse de Vargas.

Portanto, ainda que o período tenha representado uma inédita experiência democrática, já que intermediou dois governos ditatoriais, é preciso que o analisemos levando em consideração suas limitações, para compreender a herança legada aos partidos que se formariam no Brasil após 1980.

Com relação à legislação partidária, além dos já mencionados Atos Institucionais que modificaram a situação dos partidos no período, merecem destaque a Constituição de 1946, por ter enfrentado diretamente a temática, e a Lei federal nº 4.740/1965, a primeira elaborada para regular exclusivamente o funcionamento das agremiações.

Ao contrário do texto lacunoso da Constituição de 1934, que se referia aos partidos de forma indireta, a Constituição de 1946 continha várias referências a seu respeito. Conforme compilado por Paulo Bonavides, os artigos mais importantes a esse respeito eram: *i*) art. 40 e seu parágrafo único, que dispunham sobre a representação proporcional dos partidos nacionais na constituição de Comissões; *ii*) art. 48, § 1º, que

⁷¹ *Estados e Partidos...*, op. cit., pp. 105-106.

⁷² *Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº 54, p. 26, fev. 2004, p. 26.

permitiu aos partidos oferecer representação documentada para efeito de perda do mandato de deputado ou senador que tiver infringido algum dos pontos mencionados no artigo; *iii*) art. 119, n. I, conferindo à Justiça Eleitoral as tarefas de registro e cassação dos partidos políticos; *iv*) art. 141, § 3º, que declarava ser “vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”⁷³.

O artigo 141 teve como precursor o artigo 26 do Decreto-lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946, já mencionado na nota de rodapé nº 66, que estipulava as hipóteses de cancelamento de registro de partido. Esse Decreto-lei também foi responsável por alterar a quantidade mínima de membros necessária pra a constituição de um partido político, que passou a ser cinquenta mil, aumentando a exigência de dez mil que havia sido estipulada pela Lei Agamenon.

Merece destaque, por fim, o artigo 134 da Constituição, que estabelecia que “o sufrágio é universal e direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer”. É a única menção sobre a obrigatoriedade de atuação em âmbito nacional, instituída pela Lei Agamenon.

A Lei federal nº 4.740, de 15 de julho de 1965, foi editada no mesmo dia que o novo Código Eleitoral (Lei nº 4.737), mas, diferentemente deste, regulamentou pormenorizadamente o funcionamento dos partidos políticos. Por isso, ficou conhecida como Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP).

Tendo em vista que até então não havia lei com essa função, a LOPP foi uma grande novidade no ordenamento jurídico e apresentava inúmeros dispositivos inéditos no trato do tema. Portanto, não é tarefa fácil apontar os artigos mais importantes, uma vez que todos gozavam deste status. Ainda assim, alguns merecem destaque, por conta das mudanças que introduziram.

Logo no seu início, no artigo 2º, a LOPP estipulava que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito público interno. Até então, a questão só havia sido tratada indiretamente no Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, de acordo com o qual os partidos adquiriam personalidade jurídica nos termos do Código Civil. Ao conferir tratamento específico sobre o tema e considerar os partidos integrantes da

⁷³ *Ciência Política*, op. cit., p. 413.

estrutura da Administração Pública, a LOPP reconheceu seu papel de legítimos auxiliares do Estado.

Os artigos 7º e 47, por sua vez, instituíram de forma inédita exigências mínimas para a constituição de partidos, ao prever que eles deveriam ser constituídos de, ao menos, 3% do eleitorado, apurado em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuído em, pelo menos, onze Estados, com o mínimo de 2% do eleitorado de cada um deles e que deveriam eleger no mínimo doze deputados federais, distribuídos em sete Estados, sob risco de cancelamento do registro.

Esses artigos, apesar de objetivarem garantirem que as agremiações teriam bases nacionais, também acabaram por restringir o funcionamento de inúmeras legendas menores, que não conseguiam preencher os requisitos por não contarem com a mesma estrutura e quantidade de apoiadores dos grandes partidos da época.

De fato, segundo Rogério Schmitt, caso a regra do artigo 47 tivesse sido aplicada às eleições parlamentares de 1962, somente cinco partidos teriam sobrevivido, quais sejam, PSD, PTB, UDN, PSP e PDC⁷⁴. No mesmo sentido, durante as discussões prévias à edição da LOPP, os parlamentares das legendas menores já atentavam para os riscos que essa restrição impunha ao pluripartidarismo, a exemplo do alegado pelo deputado Jairo Brum, filiado ao MTR

Senhor Presidentes, Senhores Deputados, estamos para votar matéria importantíssima, essa ora em debate: a que extingue os pequenos partidos em nossa República. O objetivo fundamental dessa lei é pura e simplesmente este: a extinção dos pequenos partidos. Porque, salvo pouca coisa, tudo o que nela se contém já está inscrito nos estatutos dos diversos partidos nacionais. (...) Outro objetivo é a permanência de dois ou três partidos, tão-somente, na vida nacional, e, se possível, de apenas dois. O grande ideal dos que mandaram a mensagem para essa Casa é filiar todo brasileiro a um desses dois grandes partidos que eles artificialmente, pretendem criar com esta infeliz medida que chegou a esta Casa em infeliz época⁷⁵.

Entretanto, a Lei nº 4.740 determinou que tais restrições não deveriam ser aplicadas às eleições para os governos estaduais de 1965, de modo que aquelas foram a última em que os partidos puderam atuar livremente. Logo em seguida, eles viriam a ser extintos em razão do AI nº 2, de modo que as cláusulas de desempenho não chegaram a prejudicar os partidos naquela oportunidade.

⁷⁴ *Partidos Políticos no Brasil...*, op. cit., p. 29

⁷⁵ BRASIL. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 20 maio de 1965. Seção I, p. 21.

Finalmente, impende destacar que a LOPP possuía diversos dispositivos regulando aspectos do funcionamento interno dos partidos, como aqueles que cuidavam das eleições para os diretórios municipais, regionais e nacionais (art. 22 a 43) e das hipóteses de violação dos deveres partidários.

Para os críticos da lei, esses artigos permitiam demasiada intervenção do governo nos assuntos que deveriam dizer respeito aos partidos. Além disso, conforme alegado pelo deputado Jairo Brum no discurso citado acima, entendia-se que tais questões já estavam plenamente abarcadas nos estatutos partidários, de forma que seria despicienda a previsão legal.

Porém, deve-se levar em consideração que a constitucionalização e regulamentação dos partidos políticos no Brasil foi tardia, de modo que não seria legítimo adiar a elaboração das leis até a reabertura do regime. Além disso, a intervenção nas instituições era característica do governo militar e teria sido perpetrada ainda que não existisse lei, de modo que não se pode imputar à sua existência a reduzida liberdade de atuação dos partidos. É dizer, ainda que a lei não tivesse sido criada, a ingerência do governo nos partidos teria ocorrido com a mesma intensidade.

1.5. Os partidos políticos na Quinta República – Ditadura Militar (1965-1985)

A ditadura militar foi um capítulo emblemático na história brasileira, tanto que seria possível produzir um longo estudo sobre o tema sem exauri-lo. Porém, tendo em mente o intuito deste trabalho, focaremos apenas nos aspectos relevantes para o deslinde da trajetória dos partidos políticos.

Com efeito, uma das características do período foi a produção de leis regulamentadoras das agremiações, cujo intuito era enfraquecer a oposição e garantir a manutenção dos militares no poder. Muito embora a regulamentação dos partidos fosse tendência no cenário internacional, o escopo da legislação ditatorial contrariava o espírito das leis estrangeiras, que visavam reconhecê-los como instituições essenciais para a democracia, e não reduzir sua liberdade.

Assim, menos de um mês após a edição do Ato Institucional nº 2, foi criado o Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, voltado a reestruturar a vida política no Brasil após a extinção dos partidos.

Nos termos do artigo 1º, “aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação,

dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto êstes não se constituírem”. Fica claro, portanto, que as organizações que surgiram a partir daí não eram propriamente partidos políticos, mas receberam este nome porque na prática exerciam funções típicas daqueles.

Ao inserir na lei a quantidade mínima de deputados e senadores necessária para a criação de um partido, os militares impediram a fragmentação ocorrida no período antecedente. Considerando que naquela legislatura (1963-1967) a Câmara dos Deputados e o Senado Federal tinham, respectivamente, 409 e 66 membros, seria possível a criação de no máximo três agremiações⁷⁶.

Mesmo assim, apenas dois partidos se formaram: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), representando os interesses do governo e da oposição.

A ARENA, partido da situação, não teve dificuldades para se formar, pois contou com a adesão da maioria dos membros do Congresso Nacional, que estava livre de seus elementos mais exaltados, cujos mandatos foram cassados e os direitos políticos, suspensos. Com o apoio da maioria legislativa, o Executivo pôde seguramente obter a aprovação das propostas das leis e emendas que recrudesceram o regime e reduziram os direitos civis e políticos dos cidadãos.

Inversamente, para que o MDB conseguisse atingir o número mínimo de membros, foi preciso reunir elementos díspares da ala oposicionista, oriundos principalmente dos extintos PTB, PSB e MTR, que a contragosto aceitaram unir forças para formá-lo. Ainda assim, o partido inicialmente não obteve o número necessário de senadores, e por isso teve que contar com o apoio dos militares, que convenceram um senador situacionista a assinar a ficha de inscrição do MDB. Apesar de essa atitude ser, à primeira vista, paradoxal, demonstrava o interesse do governo em se legitimar, o que demandava a existência da oposição, ainda que controlada⁷⁷.

Durante seus primeiros anos, o MDB contou com muitas dificuldades, tanto em razão da interferência do governo, quanto pela falta de credibilidade da população. Por ter sido um partido criado artificialmente dentro do Congresso Nacional, era de se supor que não faria real oposição aos militares.

Diante disso, em diversas ocasiões os líderes do partido cogitaram extingui-lo, pois acreditavam que sua manutenção, sem possibilidades de atuação, apenas

⁷⁶ SCHMITT, Rogério. *Partidos políticos no Brasil...*, op. cit., p. 32.

⁷⁷ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história...*, op. cit., p. 96.

emprestava legitimidade ao regime, que poderia argumentar em seu benefício que permitia o funcionamento da oposição⁷⁸.

A ideia da autodissolução ganhou mais adeptos principalmente após os maus resultados obtidos nas eleições de 1966 e 1970. Nas primeiras, o MDB obteve apenas 32,3 % das cadeiras na Câmara e 18,2% no Senado, enquanto nas eleições de 1970 esses índices foram ainda piores, atingindo 28,1% das cadeiras na Câmara e 10,9% no Senado⁷⁹.

Esses baixos índices não significavam o apoio da população ao governo e muito menos à ARENA, mas apenas que o descontentamento ainda não tinha sido canalizado para o MDB. A alternativa até então encontrada pelo eleitorado para demonstrar sua desaprovação era o voto nulo, tanto que os votos não-arenistas de 1970 foram duas vezes mais brancos e nulos do que emedebistas⁸⁰.

A baixa adesão dos eleitores ao MDB também se devia ao fato de a repressão militar ter atingido seu auge em 1970, sob os comandos do presidente Garrastazu Médici, que determinou a restituição da pena de morte por fuzilamento, a censura prévia em jornais, livros e outros meios de comunicação e a criação de agências especiais de repressão, intituladas de Destacamento de Operações de Informações e Centro de Operações de Defesa Interna, os famosos DOI-CODI.

Ocorre que a intensidade da repressão, ao invés de calar a oposição, teve o efeito de despertar sua atuação, a despeito dos riscos. Nesse desate, a sorte do MDB começou a mudar, já que a importância do voto de oposição aumentou, impulsionado pelas circunstâncias do período.

Aproveitando-se das possibilidades surgidas nesta fase, o partido logrou reverter o quadro de descrença e se mostrar uma opção viável aos dissidentes do regime, o que foi possível a partir da articulação de uma estratégia desligada dos antigos partidos políticos e ideologias que lhe deram origem e por isso capaz de superar as disputas anteriores a 1964, em nome do retorno à democracia.

A ascensão emedebista foi auxiliada pela gradual reabertura do regime iniciada no governo Geisel em 1974. Há muitos fatores que conduziram ao relaxamento da repressão, mas com certeza foi determinante a situação de razoável segurança em que

⁷⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil...*, op. cit., pp. 165-166.

⁷⁹ SCHMITT, Rogério. *Partidos políticos no Brasil...*, op. cit., p. 44.

⁸⁰ LAMOUNIER, Bolívar. *O Voto em São Paulo* in LAMOUNIER, Bolívar (org.). *Voto de desconfiança: Eleições e Mudança Política no Brasil – 1970/1979*. Petrópolis: Vozes, 1980, p.16.

os militares julgavam se encontrar, após os resultados expressivos obtidos pela ARENA nas eleições de 1970.

Dentre as medidas adotadas para proceder à distensão, encontra-se a diminuição da censura aos meios de comunicação, tanto que na campanha eleitoral de 1974 houve relativa liberdade de discurso e foi permitido à oposição o acesso à televisão.

O reflexo da abertura não foi o esperado pelos militares, tendo o MDB obtido resultados impressionantes nas eleições legislativas de 1974. Das 22 vagas em disputa para o Senado, o partido conquistou 16, o que foi um feito extraordinário tendo em vista a pequena quantidade de senadores até então eleitos pelo partido. Já na Câmara, os emedebistas receberam 37,8% dos votos e, embora tivessem elegido menos deputados do que a ARENA, se aproximaram muito dos índices obtidos pelo partido situacionista, que conseguiu 40,9% dos sufrágios⁸¹. A partir daí, ficou claro o caráter plebiscitário do processo eleitoral, que seria a marca dos anos seguintes, conforme Bolívar Lamounier:

A supressão das eleições diretas para o executivo das capitais e dos Estados - para não mencionar, é claro, a Presidência da República -, tornou perfeitamente nítido para a maioria do eleitorado urbano que seu voto não mais se destinava a substituir os principais ocupantes do poder, nem mesmo exercer de maneira direta alguma pressão sobre a administração local. Destinava-se a que, então? A resposta que hoje nos parece óbvia é que o voto passou a transmitir um julgamento genérico sobre a situação do país, julgamento esse que forçosamente se apresentaria agora como sim ou não, ARENA ou MDB. Não é outro o significado da frequente alusão ao caráter plebiscitário de que se revestiram as eleições⁸².

De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos, a inédita vitória do MDB no Senado pode ser explicada pelo fato de a disputa senatorial ser a única disputa majoritária capaz de canalizar a tendência oposicionista, haja vista que desde 1966 as eleições para o governo do Estado eram indiretas, bem como as eleições presidenciais, desde o início do governo militar⁸³.

A reviravolta nas eleições tornou óbvio aos militares que não seria possível conduzir a abertura de forma segura, lenta e gradual, como desejado. Além disso, o aumento na popularidade do MDB, em detrimento da ARENA, frustrava os planos dos oficiais de continuarem no governo após a abertura do regime. Diante dessa situação, o

⁸¹ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história...*, op. cit., pp. 100-101.

⁸² *O Voto em São Paulo*, art. cit., p.17.

⁸³ *As eleições e o problema institucional*. Revista Dados, n. 14, 1977, p. 215.

regime autoritário houve por bem tomar algumas providências para conter o crescimento da oposição.

Dentre elas, destacam-se a edição da Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976, conhecida como Lei Falcão, que regulamentou a propaganda eleitoral no rádio e na televisão, e a Emenda Constitucional nº 8, de abril de 1977 (Pacote de Abril), responsável pela criação da figura do “senador biônico”.

Em seu artigo 1º, inciso I, a Lei Falcão estabelecia que “na propaganda, os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias, podendo, ainda, anunciar o horário local dos comícios”. Esse dispositivo, ao limitar o conteúdo repassado na propaganda eleitoral, visava impedir que o partido opositor fizesse campanhas contra o governo, além de reduzir a simpatia e o interesse dos eleitores por ele.

O Pacote de Abril, por sua vez, alterou o artigo 41 da Constituição, que dispunha sobre a composição do Senado, tendo seu § 2º adquirido a seguinte redação:

§ 2º Na renovação do terço e, para o preenchimento de uma das vagas, na renovação por dois terços, a eleição far-se-á pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário. O preenchimento da outra vaga na renovação por dois terços, far-se-á mediante eleição, pelo sufrágio do colégio eleitoral constituído, nos termos do § 2º do artigo 13, para a eleição do Governador de Estado, conforme disposto em lei. (g.n.)

Por meio dessa fórmula de escolha indireta, 22 senadores situacionistas foram eleitos nas eleições de 1978, o que permitiu ao governo a manutenção das maiorias no legislativo, medida essencial para a produção de leis favoráveis ao regime.

Porém, a crescente mobilização da oposição, organizada em entidades de diversos tipos (sindicatos, movimento estudantil, associações de bairro, movimentos eclesiais) evidenciava a impossibilidade de o governo militar se sustentar por muito mais tempo. A queda no crescimento econômico, agravada pelo primeiro choque do petróleo de 1973, contribuiu para a deterioração da imagem dos militares.

Assim, dando continuidade ao processo de abertura, em 1978 o governo votou o fim do Ato Institucional nº 5, considerado o mais repressor dentre os editados ao longo da ditadura, o fim da censura prévia aos meios de comunicação, o restabelecimento do habeas corpus para crimes políticos e a atenuação da Lei de Segurança Nacional, o que permitiu o retorno de 120 exilados⁸⁴.

⁸⁴ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil...*, op. cit., pp.175-176.

Em 1979, por sua vez, foi aprovada a Lei nº 6.767, de 20 de dezembro, que pôs fim ao bipartidarismo forçado, em vigor desde 1965. A partir de então, a vida partidária no país começou a se reestruturar e até maio de 1980, seis novas agremiações foram criadas.

O Partido Democrático Social (PDS) surgiu como descendente da ARENA, mantendo praticamente todos os integrantes da legenda extinta. Da mesma forma, o MDB foi sucedido pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que igualmente se assemelhava ao seu ascendente.

O Partido Popular (PP), por sua vez, nasceu a partir da união entre os dissidentes da ARENA e os moderados MDB e teve Tancredo Neves com um dos seus fundadores. Foi o partido com mais curta duração, por não ter resistido às restrições impostas pelas leis editadas nos anos seguintes.

O legado trabalhista do governo de Getúlio se dividiu em duas legendas, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), liderado por Ivete Vargas e com uma postura mais pragmática e eleitoreira, e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), liderado por Leonel Brizola e mais identificado com a ala ideológica do antigo PTB⁸⁵.

A sexta legenda nascida em 1980 foi o Partido dos Trabalhadores (PT), que retirou seus principais líderes da ala progressista da Igreja Católica, do sindicalismo paulista e dos grupos intelectuais de esquerda. Diferentemente dos sindicatos formados por Getúlio Vargas, que foram instituídos e controlados pelo governo, aqueles que deram origem ao PT tinham se formado a partir da união de trabalhadores contrários ao governo e à revelia deste. Tanto quanto o Partido Comunista, o PT foi criado de baixo para cima, diferentemente das demais agremiações atuantes no país, nascidas da justaposição de políticos profissionais, influenciados pelo Poder Executivo.

Sob o aspecto quantitativo, o quadro partidário então surgido contava com um partido dominante, o PDS, dois partidos de médio porte, o PMDB e o PP, e três partidos pequenos, o PTB, o PDT e o PT. Já pela perspectiva qualitativa, duas agremiações foram majoritariamente compostas por ex-integrantes da ARENA (PDS e PTB), uma contava quase paritariamente com ex-arenistas e ex-emedebistas (PP) e três tinham membros majoritária ou exclusivamente oriundos do MDB (PMDB, PDT e PT)⁸⁶.

⁸⁵ SCHMITT, Rogério. *Partidos políticos no Brasil...*, op. cit., p. 49.

⁸⁶ Idem, *ibidem*, pp. 50-51.

As primeiras eleições disputadas pelas novas legendas ocorreram em novembro de 1982. Além de terem sido as primeiras eleições diretas para governador após o golpe militar, o pleito daquele ano também se destinou a preencher vagas de senador, deputado federal, deputado estadual, prefeito (exceto dos Municípios considerados zona de segurança nacional, nas estâncias hidrominerais e nas capitais) e vereador.

Dentre as seis legendas formadas em 1980, apenas o PP não participou das eleições, pois não conseguiu se adequar às exigências da Lei federal nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982. Por essa razão, a convenção nacional do partido optou por sua fusão com o PMDB, que com isso passou a dividir o título de partido de grande porte com o PDS.

A magnitude dos dois maiores partidos se confirmou nas eleições de 1982, nas quais o PDS elegeu 60% dos membros do Senado e 49,1% dos membros da Câmara dos Deputados, ao passo que o PMDB atingiu as cifras de 36% e 41,8%, respectivamente. Os demais partidos tiveram um desempenho irrisório, sendo que apenas o PDT conseguiu eleger candidato para o Senado e para o governo estadual⁸⁷.

Foi essa a composição do Colégio Eleitoral que escolheu o último presidente eleito de forma indireta no país, que além de contar com os 479 deputados federais e 69 senadores no exercício do mandato, tinha também a presença de 138 delegados representando os partidos majoritários nas Assembleias Legislativas estaduais.

Nas eleições indiretas para a presidência, o PDS lançou a candidatura de Paulo Maluf, o que desagradou a ala dos militares e a maioria dos governadores eleitos pela legenda. Esse descontentamento deu origem a um grupo dissidente, intitulado de Frente Liberal, que passou a apoiar a candidatura oposicionista.

O PMDB, por sua vez, escolheu como candidato o governador mineiro Tancredo Neves. Com o fim de angariar mais votos do Colégio Eleitoral, o partido aceitou negociar com a Frente Liberal, o que deu origem à Aliança Democrática e, mais tarde, em 1985, ao Partido da Frente Liberal (PFL). Em troca do apoio, o PMDB lançou a candidatura de José Sarney, egresso do PSD e recém-filiado ao PMDB, para o cargo de vice-presidente, o que fortaleceu a oposição e possibilitou sua confortável vitória.

⁸⁷ SCHMITT, Rogério. *Partidos políticos no Brasil...*, op. cit., pp. 56-57.

Por conta do fatídico falecimento de Tancredo Neves, José Sarney tomou posse como o primeiro presidente civil após quase 21 anos de autoritarismo, o que marcou o retorno à fase democrática interrompida em 1964 pelo golpe militar.

Uma das primeiras medidas adotadas pelo novo governo foi a edição da Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, que restituiu as eleições diretas para presidente e prefeitos municipais e permitiu a reorganização dos partidos políticos que até aquela data tivessem tido seus registros indeferidos, cancelados ou cassados.

Outra medida fundamental foi a edição da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que estabeleceu que os membros do Congresso Nacional eleitos no pleito de 1986 se revestiriam das atribuições de legisladores constituintes, com o fim de elaborar nova Carta adequada ao regime democrático vigente.

Uma vez no governo, o PMDB passou a adotar certas posturas que desagradaram um grupo de parlamentares a ele ligados, que não concordavam com os rumos adotados na Constituinte e com o excessivo controle do partido por certas figuras⁸⁸. Essa situação conduziu a uma cisão em seu interior, que deu origem a uma nova agremiação, intitulada Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

O PSDB, formado em 25 de junho de 1988, pouco antes da promulgação da nova Constituição, conseguiu se articular a tempo de concorrer às eleições municipais daquele ano. Desde então, cresceu rapidamente, tendo atingido seu ápice com a eleição de um presidente a ele filiado no pleito de 1994.

Este foi o último dos grandes partidos brasileiros nascidos na Quinta República, cuja atuação, em conjunto com os demais, foi essencial para a inauguração do período democrático mais importante do país.

Passando à análise mais detida da legislação eleitoral do período, salta aos olhos o casuísmo que marcou a produção das leis eleitorais e partidárias durante governo militar, muitas das quais elaboradas com o intuito de reduzir a liberdade de atuação das agremiações.

Essa tendência de modificação dos diplomas legais de acordo com as conveniências afetou igualmente a Constituição de 1967, cujo texto foi alterado diversas vezes. Como os militares mantiveram o apoio das maiorias parlamentares durante grande parte de seus mandatos, o governo pôde com facilidade aprovar as reformas que o convinham. A partir do momento em que o crescimento do MDB passou a impor

⁸⁸ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à História...*, op. cit., p. 112.

entraves aos seus interesses, o governo adotou medidas tipicamente autoritárias, determinando o fechamento do Congresso durante 15 dias em 1978 e a revogação da exigência de maioria de dois terços para a aprovação de emendas constitucionais.

Nesse contexto, o artigo constitucional destinado a tratar dos partidos políticos foi reformado três vezes, a saber: *i)* pela EC nº 01, de 17/10/1969; *ii)* pela EC nº 11, de 13/10/1978; e *iii)* pela EC nº 25, de 15/05/1985.

Ao contrário de sua predecessora, a Constituição de 1967 condensou as principais disposições sobre os partidos em um único dispositivo, o artigo 149 na redação original, que dispunha sobre: *i)* a obrigatoriedade de observância do regime democrático e representativo, da pluralidade de partidos e dos direitos fundamentais do homem; *ii)* aquisição de personalidade jurídica mediante registro dos estatutos; *iii)* atuação conforme programa registrado no TSE, vedada qualquer vinculação com países e órgãos estrangeiros; *iv)* fiscalização financeira; *v)* disciplina partidária; *vi)* atuação em âmbito nacional; *vii)* proibição de coligações partidárias.

O artigo 149 continha, ainda, um inciso referente aos requisitos mínimos para a formação e funcionamento de um partido: adesão de ao menos dez por cento do eleitorado, distribuído em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim de dez por cento de Deputados, de, pelo menos, um terço dos Estados, e de dez por cento de Senadores.

Não foi a primeira vez que tal exigência foi prevista no ordenamento jurídico brasileiro, eis que a Lei nº 4.740/65 já havia pioneiramente disposto, de forma mais branda, sobre o tema. No caso da Constituição, a novidade foi a constitucionalização da matéria e o estabelecimento de critérios mais rígidos.

A EC nº 01/1969, por sua vez, também modificou esse mesmo inciso e passou a exigir a adesão de cinco por cento do eleitorado, distribuído, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles. Foi reduzido, portanto, o rigor do artigo original, o que em tese tornaria mais fácil a criação de partidos políticos no país.

Além dessa alteração, a EC nº 01/69 inseriu novo dispositivo no texto constitucional, com a seguinte redação:

Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela

Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

Este foi o primeiro dispositivo de nosso ordenamento a dispor sobre a fidelidade partidária no âmbito do Poder Legislativo. Sua inclusão na Constituição foi festejada por Pontes de Miranda, que afirmava que a EC nº 01/69 “acertadamente constitucionalizou a regra jurídica ou estatutária de ligação com o partido” e que “os órgãos diretores do partido têm a competência (...) para estabelecer normas estatutárias, que têm que ser respeitadas pelos membros do partido, com a sanção de perda do mandato em caso de infração”⁸⁹.

Entretanto, ainda que o artigo se prestasse a moralizar a conduta dos parlamentares perante seus partidos, foi utilizado como forma de controle pelo regime ditatorial, que sob sua escusa cassou mandatos dos deputados mais rebeldes que ousassem discordar das diretrizes de seu partido, o que em geral equivalia a discordar do governo.

Por conta das alterações no texto constitucional, o artigo destinado aos partidos passou a ser o de número 152. Nove anos depois, esse dispositivo teve seu texto novamente alterado e ampliado pela EC nº 11/1978, que introduziu as seguintes novidades:

- i) A cláusula de desempenho ganhou contornos mais definidos e passou a estipular a obrigatoriedade de o partido contar com a adesão de pelo menos dez por cento dos representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que deveriam assinar seu ato constitutivo como fundadores. Além disso, era necessário o recebimento de votos de cinco por cento do eleitorado, distribuído, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de três por cento em cada um deles. Caso os partidos não preenchessem os requisitos, perderiam o direito à representação e os votos recebidos em quantidade inferior ao estipulado seriam considerados nulos.
- ii) Foi incluída uma exceção no parágrafo dedicado à fidelidade partidária: o parlamentar que saísse do seu partido para participar como fundador de outra legenda não seria punido com a perda de mandato. O artigo 2º da Emenda estipulou, ainda, que não configuraria ato de infidelidade partidária a filiação de senador, ideal, deputado estadual e vereador a partido já constituído, dentro do prazo de um ano a contar da sua vigência.

⁸⁹ *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: RT, 1970, p. 616.

- iii) Deixou de proibir as coligações partidárias, tal com era estabelecido no inciso VII do artigo 152, com a redação dada pela EC nº 01/69.

Por determinação de seu artigo 4º, a EC nº 11 entrou em vigor em 01/01/1979 e por isso não foi aplicada às eleições de novembro de 1978. Da mesma forma, a exigência do inciso II do § 2º do art. 152 - referente à quantidade mínima de eleitores cujo apoio era necessário para o funcionamento do partido – não foi aplicada ao pleito de 1982, por força do disposto na EC nº 22, de 29 de junho de 1982.

A última Emenda que alterou o artigo 152 foi também a mais benéfica. Nos termos da EC nº 25/1985, a criação dos partidos passou a ser livre, desde que não infringissem a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana. Deveriam ser observados, também, o princípio da liberdade de associação e a proibição de utilização de organização paramilitar.

A cláusula de desempenho continuou presente, porém sofreu alterações que mais uma vez diminuíram seu rigor e previram a possibilidade de os candidatos eleitos por partidos que não atingissem o número mínimo de votos manterem seus mandatos, desde que optassem por se filiar a uma das legendas remanescentes.

Por outro lado, o inciso referente à fidelidade partidária não foi incluído na nova redação do artigo, de forma que cassação de mandato por infidelidade deixou de ter embasamento constitucional.

Passando à análise da legislação ordinária, observa-se que ela também introduziu importantes disposições, a começar pela Lei federal nº 5.682, de 21 de julho de 1971, conhecida como a segunda Lei Orgânica dos partidos políticos.

Em sua nova versão, a LOPP foi consideravelmente modificada, se comparada com sua antecessora (Lei nº 4.740/1965). Merece destaque a inclusão de um título relativo à filiação partidária e um capítulo dedicado à perda do mandato por infidelidade, sendo que este pode ser considerado a principal inovação da lei.

O artigo 73 do diploma especificou o que seriam as “diretrizes legitimamente estabelecidas”, cujo descumprimento poderia ensejar a perda de mandato. Nos termos do dispositivo, seriam aquelas “fixadas pelas Convenções ou Diretórios Nacionais, Regionais ou Municipais, convocados na forma do estatuto e com observância do quórum da maioria absoluta”.

Ademais, o artigo 74 arrolava quais situações se enquadrariam no descumprimento das diretrizes, quais sejam: *i)* deixar ou abster-se propositadamente de

votar em deliberação parlamentar; *ii*) criticar, fora das reuniões reservadas do partido, o programa ou as diretrizes partidárias; *iii*) fazer propaganda de candidato a cargo eletivo inscrito por outro partido, ou de qualquer forma, recomendar seu nome ao sufrágio do eleitorado; e *iv*) fazer aliança ou acordo com os filiados de outro partido.

Além dessa temática, a LOPP incluiu a vedação das coligações partidárias (art. 6º) e, tanto quanto sua predecessora, previu cláusulas de desempenho para a formação dos partidos políticos (art. 114), aumentando o porcentual de votação de legenda de 3% para 7% e incluindo a exigência de distribuição dos votos em sete Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles.

Finalmente, vale mencionar a inclusão da vedação de recebimento de contribuição, auxílio ou recurso de entidades sindical ou de classe (art. 91, IV). Esse artifício foi utilizado com a finalidade de barrar o surgimento de partidos financiados pelos movimentos de trabalhadores, que se fortaleciam rapidamente na época, dando inclusive origem, alguns anos depois, ao Partido dos Trabalhadores.

Em seguida, merece destaque a Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que modificou dispositivos da LOPP. Como já mencionado no tópico anterior, o principal feito desta Lei foi extinguir o sistema bipartidário vigente no país (art. 2º). Além disso, alterou os requisitos mínimos para o funcionamento dos partidos, exigindo a percepção de 5% dos votos nacionais, distribuídos em nove Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles e adesão de 10% dos deputados federais e 10% dos senadores.

Para amenizar o efeito do enrijecimento das cláusulas de desempenho, a Lei nº 6.767 dispôs que não seriam punidos com a perda de mandato os políticos que deixassem seu partido para participar da fundação de outro. De igual importância, foi a previsão de que até o final daquela legislatura, em março de 1983, qualquer número de congressistas poderia se agrupar em blocos parlamentares para requerer o registro de partido político⁹⁰. Foi graças a essas exceções que os partidos políticos brasileiros puderam se reestruturar, em prol do retorno ao multipartidarismo.

Após essa relativa abertura, a edição da Lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982, representou um retrocesso. Ao dispor sobre as normas aplicáveis às eleições daquele ano, o diploma legal, posteriormente reformado pela Lei nº 7.015/1982, estabeleceu a obrigatoriedade de os eleitores votarem em candidatos do mesmo partido para todos os cargos, sob pena de nulidade do seu sufrágio (art. 8º, *caput*). Segundo

⁹⁰ SCHMITT, Rogério. *Partidos políticos no Brasil...*, op. cit., p. 48.

Rogério Schmitt a instituição do ‘voto vinculado’ visava desnacionalizar a eleição, transportando os votos dos níveis municipal e estadual para o âmbito federal, o que poderia gerar benefícios para o partido situacionista (PDS)⁹¹.

Ademais, para prejuízo dos partidos pequenos, a Lei nº 6.978 estabeleceu que poderiam concorrer às eleições apenas os partidos que indicassem candidatos para todos os cargos em disputa na respectiva circunscrição. Com essa restrição, só o PDS e o PMDB conseguiram lançar candidatos em todos os Estados da federação, o que fez com que as eleições de 1982 muito se assemelhassem àquelas ocorridas durante a vigência do bipartidarismo, em que apenas as legendas antecessoras desses partidos eram permitidas.

Cabe mencionar, também, à Lei nº 7.332, de 01 de julho de 1985, destinada a regulamentar as eleições daquele ano. No que concerne aos partidos políticos, interessam principalmente os artigos 6º, 7º, 10 e 13. De acordo com os dois primeiros dispositivos, ficou proibido o registro de candidatos em sublegendas, mas foram permitidas as coligações para as eleições de prefeitos e vereadores. Além disso, o artigo 10 regulamentou a propaganda eleitoral nas emissoras de rádio e televisão e o artigo 13 permitiu a participação dos partidos em formação naquele pleito, desde que encaminhassem seu programa e estatuto ao Tribunal Superior Eleitoral até o dia 15 de julho. Por fim, o § 2º do art. 13 previa que seriam considerados de âmbito nacional os partidos que tivessem constituído Comissões Diretoras Regionais Provisórias em pelo menos cinco Estados.

Finalmente, o último diploma que convém analisar é a Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985, que alterou o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965). Além de dispor sobre o funcionamento das coligações nas eleições para deputado federal, deputado estadual e vereador, a lei permitiu que todos os partidos com registro provisório ou em formação participassem das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, o que foi fundamental para garantir a participação dos grupos por eles representados na feitura do novo texto constitucional.

Os primeiros passos para a elaboração da nova Carta foram determinados pelo Decreto federal nº 91.450, de 18 de julho de 1985, que constituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, para futura colaboração com os trabalhos da constituinte, que se encerraram somente em 25 de maio de 1987.

⁹¹ Idem, *ibidem*, pp. 53-54.

2. PARTIDOS POLÍTICOS CONTEMPORÂNEOS: CARACTERÍSTICAS, FUNÇÕES E DISFUNÇÕES

2.1. Os partidos políticos na nova ordem constitucional

A atual fase em que se encontram os partidos políticos contemporâneos foi inaugurada com a Constituição Federal de 1988. A nova Carta, elaborada com o intuito de se adequar ao período democrático que sucedeu a ditadura militar, procurou romper quaisquer vínculos com o antigo regime, o que implicou a eliminação do ranço autoritário que marcou a Constituição anterior.

A organização das primeiras agremiações sob a égide da nova Constituição foi orientada pelo artigo 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Segundo tal dispositivo, nos seis meses posteriores à promulgação do texto constitucional, seria possível aos parlamentares federais, reunidos em grupos de no mínimo trinta, requerer ao Tribunal Superior Eleitoral registro provisório de novo partido político. Esse registro permitia aos partidos participar das eleições que ocorreriam nos doze meses seguintes, porém era imprescindível que obtivessem o registro definitivo dentro de vinte e quatro meses para que continuassem a atuar.

Em caráter definitivo, o novo regramento dos partidos foi previsto em capítulo específico, inserido no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais. Em sua redação original, o artigo 17 apresentava algumas diferenças com relação ao artigo 152 da Constituição de 1967, em especial as seguintes:

- i) As cláusulas de barreira foram substituídas pela determinação de que os partidos deveriam ter “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”. Com isso, a Constituição delegou para a lei infraconstitucional a tarefa de dispor sobre eventuais limitações à formação de partidos e ao seu desempenho;
- ii) Foi inserido novo parágrafo assegurando aos partidos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, com a condição de que seus Estatutos previssessem normas de disciplina e fidelidade partidárias;
- iii) Os partidos passaram a adquirir personalidade jurídica nos termos da lei civil, sendo que o registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral passou a ser uma etapa posterior, suplementar; e

iv) O direito aos recursos do fundo partidário e o acesso gratuito ao rádio e a televisão foram garantidos constitucionalmente, porém estariam sujeitos aos limites impostos por lei.

A autonomia conferida aos partidos é consentânea à personalidade jurídica de direito privado. Justamente por não serem mais considerados órgãos do Estado, os partidos deixaram de se submeter à observância de Leis Orgânicas, tal como no período militar. Nos termos da Constituição, caberia à lei dispor apenas sobre o funcionamento parlamentar, a distribuição de recursos do fundo partidário e o acesso ao rádio e à televisão, sendo os demais temas matéria *interna corporis*, na qual é vedada a ingerência estatal.

O texto constitucional foi emendado diversas vezes até hoje, porém o artigo 17 sofreu uma única alteração por meio da Emenda Constitucional nº 52, de 08 de março de 2005, no parágrafo referente à autonomia partidária. Essa modificação ampliou o campo da autonomia e a estendeu para a seara das coligações eleitorais, assegurando aos partidos liberdade para escolherem os critérios para sua formação, sem haver obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal (vedação da verticalização das coligações).

A Carta Magna previu, ainda, outras funções relevantes às agremiações, à parte do período eleitoral. Ao atribuir-lhes legitimação ativa para a impetração do mandado de segurança coletivo e para a propositura da ação declaratória de inconstitucionalidade, o legislador constituinte reconheceu seu papel na formação da cidadania, na defesa da legalidade objetiva e dos interesses difusos e coletivos⁹².

Já com relação à atuação no âmbito parlamentar, a Constituição delegou a regulamentação à lei, o que inclui o regimento interno da Câmara e do Senado. Ainda assim, o artigo 58 assegurou a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares nas Comissões permanentes ou temporárias (§1º), inclusive na Comissão representativa do Congresso Nacional, que atua durante o período de recesso (§4º).

Esses dispositivos são de inegável importância, pois garantem a atuação da oposição parlamentar e lhe conferem os meios necessários para a execução de seu papel de fiscalização do exercício do governo pelo partido ou coalizão de partidos majoritária, além de permitir que formulem propostas alternativas⁹³.

⁹² RAMOS, Elival da Silva. *O Delineamento do Estatuto dos Partidos Políticos na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Revista de Direito Administrativo, n. 248, maio/ago. 2008, p. 55.

⁹³ Idem, ibidem, p. 58.

A regulamentação legal a que faz menção o artigo 17 se concretizou com o advento da Lei federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, intitulada Lei dos Partidos Políticos.

A partir dessa Lei ficaram bem claras as etapas que deveriam ser seguidas para a formação de um partido. Em primeiro lugar, nos termos do artigo 8º, é necessário o requerimento do registro do partido, assinado por pelo menos 101 membros fundadores, ao cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal. O pedido deve estar instruído com cópia da ata de reunião de fundação do partido, exemplares do Diário Oficial em que foi publicado seu programa, o Estatuto e relação dos fundadores, com sua qualificação. Caso preenchidos os requisitos, o partido estará apto a adquirir a personalidade jurídica.

Em seguida, de acordo com o artigo 7º, cabe ao partido registrar seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. Para que isso seja possível, é preciso que ele comprove ter caráter nacional, o que se dá mediante a obtenção do apoio de eleitores correspondentes a meio por cento (0,5%) dos votos válidos obtidos na última eleição para a Câmara, distribuídos em, no mínimo, um terço dos Estados, com ao menos um décimo por cento (0,1%) em cada. Apenas os partidos que cumprem a exigência podem participar do processo eleitoral, receber recursos do fundo partidário e ter acesso gratuito à televisão.

A Lei nº 9.096/95 continha, ainda, dispositivo referente aos requisitos mínimos exigidos para que o partido tivesse direito ao funcionamento parlamentar⁹⁴ nas Casas Legislativas para as quais elegeisse representantes. Nos termos do artigo 13, o partido deveria obter apoio de, pelo menos, cinco por cento (5%) dos votos apurados, distribuídos em, no mínimo, um terço dos Estados, com ao menos 2% do total em cada um deles.

Ocorre que, por considerar que o dispositivo infringia os princípios do pluralismo político e do pluripartidarismo insculpidos nos artigos 1º e 17 da Carta Magna, o Supremo Tribunal Federal declarou sua inconstitucionalidade na ADI nº 1.351-3, julgada em 2006. Com a finalidade de evitar o vazio legislativo decorrente da declaração de inconstitucionalidade, a Corte procedeu à interpretação conforme do

⁹⁴ De acordo com o Glossário do Tribunal Superior Eleitoral, o funcionamento parlamentar corresponderia ao “direito que possuem os partidos políticos de se fazerem representar como tal nas casas legislativas. Consiste no direito de seus membros se organizarem em bancadas, sob a direção de um líder de sua livre escolha, e de participarem das diversas instâncias da casa legislativa” (Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-f>. Acesso em 15/10/2013).

caput dos artigos 56 e 57 da Lei nº 9.096/95, eliminando de tais dispositivos as limitações temporais neles constantes⁹⁵, para tornar possível sua aplicação até a superveniência de disposição legislativa a respeito.

Embora esse artigo tenha sido extirpado do ordenamento jurídico, os Regimentos Internos das Casas do Congresso Nacional ainda possuem dispositivos relacionados ao funcionamento parlamentar dos partidos.

No âmbito da Câmara dos Deputados, o artigo 9º versa sobre a formação de representações partidárias e blocos parlamentares⁹⁶ e estipula que poderão eleger líderes apenas aqueles que tiverem representação igual ou superior a um centésimo da composição daquela Casa. O partido que não atingir esse mínimo não terá direito a escolher líder, porém terá a faculdade de indicar um membro para expressar sua posição, que poderá fazer o uso da palavra uma vez por semana, durante cinco minutos, na votação das proposições.

Já no domínio do Senado, são os artigos 61 a 66-A que tratam do tema. Nesse sentido, estipulam que as representações partidárias podem constituir blocos parlamentares que representem, no mínimo, a composição de um décimo do Senado, aos quais será assegurada a escolha de um líder. Quanto às demais representações partidárias não organizadas em blocos, serão asseguradas as vantagens administrativas conferidas aos gabinetes das lideranças apenas para aquelas que tiverem, no mínimo, um vinte e sete avos da composição da Casa.

Esses artigos, embora tenham aplicação restrita ao âmbito das Casas respectivas, na prática operam como verdadeiras cláusulas de desempenho, porque influem diretamente no cotidiano das tarefas exercidas pelas agremiações quando desempenham funções no governo, inclusive impedindo o exercício de algumas prerrogativas por aquelas que não tiverem o número mínimo de membros exigido.

A Lei nº 9.096/95 possui, ainda, dispositivo relevante que estabelece normas de observância obrigatória nos Estatutos. Nos termos do artigo 15, os partidos devem prever em seus documentos fundamentais, entre outras, disposições relativas ao

⁹⁵ Conforme consta da literalidade dos artigos 56 e 57, seus comandos seriam aplicáveis, respectivamente, “no período entre a data da publicação desta Lei e o início da próxima legislatura” e “no período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados”, respectivamente. Retirada tal limitação, puderam regulamentar o funcionamento parlamentar dos partidos até a elaboração de nova lei a respeito do tema.

⁹⁶ Os blocos parlamentares são formados a partir da aliança entre dois ou mais partidos políticos, que passam a atuar na Casa legislativa como uma só bancada, sob liderança comum. Fonte: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/70152.html>.

processo de eleição dos seus membros e a duração de seus mandatos (inc. IV) e as condições de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas (inc. VI).

A fim de não infringir o princípio da autonomia partidária, o artigo não especifica o modo como devem ser realizados tais procedimentos, de modo que cabe a cada partido estabelecer as regras que melhor lhe convier.

Além dos incisos mencionados, o artigo possui outros sete, o que encerra um rol reduzido de normas de observância obrigatória, reforçando ainda mais a autonomia assegurada aos partidos pela Constituição de 1988.

A seguir, impende mencionar a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições. Esta lei foi a primeira a regular as eleições de um modo geral, rompendo com a tradição até então existente de elaboração de leis específicas para reger cada pleito. Nesse sentido, colaborou com a maior inteligibilidade do processo eleitoral, cujo regramento estava até então sujeito a constantes alterações.

Tanto quanto a Lei nº 9.096/1995, o diploma dedicado às eleições prevê em seu artigo 7º que as normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações deverão ser estabelecidas em Estatuto. A esse respeito, a Lei nº 9.504 estabelece poucos regramentos, como a obrigatoriedade de os partidos escolherem seus candidatos no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições (art. 8º), e a necessidade de o candidato indicado possuir domicílio eleitoral na circunscrição do cargo a que for concorrer há pelo menos um ano (art. 9º).

Ademais, a Lei nº 9.504 conta com dispositivo importante para a defesa da igualdade de gêneros no registro das candidaturas, que estipula que cada partido deve preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% com candidaturas de cada sexo.

O §3º do artigo 10, que veicula tal disposição, teve sua redação melhorada pela Lei nº 12.034/2009, haja vista que o texto original estabelecia que os partidos deveriam *reservar* o mínimo de vagas, o que na prática não significava efetivamente preenchê-las de formas igualitária.

Com a nova redação, passou a ser obrigatório o preenchimento das vagas conforme os percentuais estipulados. No caso de impossibilidade do cumprimento da norma, o Tribunal Superior Eleitoral admite a apresentação de justificativa, desde que devidamente comprovada. Já nos casos de não observância, o partido ou coligação pode

regularizar as candidaturas lançadas, suprimindo o número de candidatos e/ou incrementando o de candidatas a fim de atender os requisitos⁹⁷.

Sem ignorar a existência de outros diplomas legais relevantes, bem como o papel que o Tribunal Superior Eleitoral desempenha na regulamentação da temática por meio da jurisprudência, das resoluções e consultas, pode-se dizer que as supra citadas leis são as que estruturam o sistema partidário brasileiro.

Por essa razão a elas retornaremos no capítulo seguinte, quando tecermos considerações a respeito da necessidade de adequação da legislação partidária aos novos desafios impostos às agremiações. Antes disso, nos tópicos a seguir, analisaremos as principais funções desempenhadas pelos partidos, a fim de identificar as falhas que precisam ser corrigidas para reforçar seu papel de instituição essencial à democracia.

2.2. Os partidos no eleitorado: atalho informacional e expressão das demandas

Os partidos políticos são instituições cujo objetivo primordial é a conquista e o exercício do poder. A fim de atingir tais metas, devem desempenhar suas funções não apenas durante as fases do processo eleitoral, mas também ao longo da legislatura, seja no exercício do mandato, executando as políticas de governo, seja na oposição, articulando os passos para a conquista do poder nas eleições seguintes.

Tendo em vista que os partidos dependem da obtenção de sufrágios para ascenderem aos postos de comando, precisam fornecer aos eleitores incentivos que os impulsionem a depositar seu voto em uma agremiação, em detrimento de outra. Esses incentivos devem estar relacionados, principalmente, à canalização das demandas e à redução dos custos da decisão eleitoral.

A expressão e a canalização das demandas foram apontadas por Giovanni Sartori como as principais funções ou papéis sistêmicos do partido. De acordo com o autor, no desempenho da função expressiva os partidos atuam como instrumento de representação do povo, expressando suas reivindicações por meio de pressões, já que lançam seu próprio peso em tais reivindicações e, com isso, as fazem ecoar. Sartori prossegue afirmando que os partidos não só expressam, mas também canalizam as demandas, já que organizam a caótica vontade pública. Assim, eles agregam,

⁹⁷ TSE, REspe nº 784-32/PA, Rel. Min. Arnaldo Versiani, j.12.08.2010. Julgado citado em LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo; TAVARES, André Ramos. *Vade-mécum eleitoral: integrado com resoluções, súmulas e jurisprudência*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 373.

selecionam e até mesmo desviam e deformam a opinião, garantido que os cidadãos se comuniquem com o Estado, o que ele denomina de comunicação expressiva⁹⁸.

Para que fossem eficazes na canalização e expressão das demandas, os partidos deveriam se assemelhar aos movimentos sociais e aos grupos de interesse, que veiculam, divulgam e defendem, por meio de pressão, os anseios dos representados. Caso assim fosse, a filiação a um partido seria um canal capaz de fazer ressoar as necessidades da população e de aproximar cidadãos com as mesmas demandas, o que ampliaria e enriqueceria o debate a seu respeito. Garantiria, também, o aprendizado político, preparando os cidadãos para intervir na vida do Estado e, em último caso, estimulando o interesse pelas questões cívicas e políticas.

Além disso, para essa participação gerar resultados efetivos, os membros deveriam ser capazes de influir nos rumos das políticas defendidas pelo partido. Para tanto, seria imprescindível que participassem ativamente de reuniões e convenções partidárias, nas quais teriam direito de palavra e de fazer e votar propostas.

Nesse cenário, o ingresso em partidos políticos seria ainda mais vantajoso do que a participação em movimentos sociais e grupos de interesse, porque, diferentemente destes, os partidos têm melhores oportunidades de acesso ao poder estatal por intermédio dos governantes e parlamentares eleitos.

Dado que nas democracias mais recentes o Estado tem grande controle sobre os recursos, o acesso a sua estrutura é essencial para possibilitar a influência na distribuição dos mesmos, beneficiando grupos que não teriam força expressiva para requerer individualmente a participação no processo distributivo⁹⁹.

Além disso, ao participarem indiretamente das esferas legislativa e executiva por meio dos eleitos, os partidos têm chances de influir na votação de projetos de lei e na determinação da agenda de políticas públicas do governo, o que poderia ser usado em benefício das demandas dos eleitores.

Infelizmente, o descrito acima não retrata a realidade, sendo antes uma descrição ideal do modo como os partidos deveriam atuar perante o eleitorado. O simples fato de os membros partidários estarem completamente alijados do processo decisório interno já demonstra a impossibilidade de se colocar em prática o esquema

⁹⁸ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*, op. cit., pp.48-50 e 78-80.

⁹⁹ MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Traduzido por Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001, p. 42.

teórico traçado anteriormente, já que a inclusão é a premissa fundamental para que uma instituição que se presta a representar os cidadãos torne-se legítima.

Por esse motivo, a categoria de membro teve sua importância esvaziada. Tanto é assim que a quantidade de filiados a partidos políticos registra quedas sucessivas a cada ano¹⁰⁰. Ainda que essa queda seja pequena, o fato de ser constante indica a perda de prestígio dos partidos, em contraposição ao aumento da importância dos movimentos sociais, conforme evidenciaram as manifestações ocorridas no país em junho de 2013, inicialmente organizadas contra o aumento das tarifas do transporte público.

Esse quadro de desprestígio dos partidos políticos poderia ser freado se, ao menos, eles bem desempenhassem o papel de redutor dos custos da decisão eleitoral, orientando os cidadãos no processo de definição do voto e atuando como atalhos informacionais para simplificar a tomada da decisão política.

Para que possam ser estruturadores e facilitadores da escolha, é imprescindível que tenham visibilidade no processo eleitoral, o que, combinado com a contínua participação nas eleições, permite o surgimento de lealdades partidárias¹⁰¹. Em outras palavras, quanto mais os partidos e seus programas são divulgados, maior a probabilidade de o eleitor ter familiaridade com eles, o que determina a relação de laços de lealdade que podem facilitar a previsão dos resultados das eleições.

Porém, os partidos, igualmente não têm desempenhado a contento esta tarefa, porque não investem na divulgação de sua imagem institucional e na criação de uma identidade capaz de diferenciá-los das demais agremiações que competem na disputa eleitoral.

A aposta em um modelo de divulgação que enfatizasse as características dos partidos seria ainda mais importante em países que reestruturaram o regime democrático recentemente, cujos partidos e instituições políticas são jovens e precisam de grande respeitabilidade e visibilidade para se enraizarem na população.

No caso dos partidos pátrios, essa necessidade é ainda mais premente, por serem instituições praticamente novas, sem grandes laços com os antecessores que atuaram no período pré-ditadura, tanto que se afirma que “o Brasil é um caso raro de

¹⁰⁰ Conforme dados consolidados em “Partidos Informam ao TSE que têm mais de 15 milhões de filiados” in <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/10/partidos-informam-ao-tse-que-tem-mais-de-15-milhoes-de-filiados.html>. Acesso em 25.11.2013.

¹⁰¹ KINZO, Maria D’Alva Gil. *Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20, nº 57, p. 66, fev./2005, p. 66.

transição democrática, visto que a estrutura partidária que emergiu após o regime militar tinha muito pouco a ver com o sistema partidário existente anterior a essa experiência autoritária”¹⁰².

Não obstante, tornou-se recorrente entre os partidos contemporâneos a adoção de discursos homogêneos, que fogem das questões polêmicas que polarizam a opinião dos eleitores. Do mesmo modo, os partidos evitam adentrar profundamente em temas de difícil resolução e comprometer-se com a obtenção de resultados concretos, com o receio de que as propostas sejam um substrato para cobranças futuras, caso ascendam ao poder.

As agremiações que aderem a essa postura para maximizar a conquista de votos ganharam a alcunha de *catch-all parties*, ou “partidos pega-tudo”, que foi um “termo consagrado por Otto Kirscheimer para designar um partido que busca conquistar um maior número possível de votos, atraindo os eleitores situados nas mais diversas posições do espectro de distribuição das preferências político-ideológicas do eleitorado, mediante o uso de um discurso genérico, que evita a retórica de classe”¹⁰³.

O amorfismo que marca os partidos *catch-all* denota a adoção de uma postura confortável e conveniente, nem sempre condizente com as necessidades dos eleitores, o que subverte a ideia de representação. De fato, poucos partidos na história política brasileira defenderam propostas não ortodoxas, devido ao risco de se tornarem estigmatizados e sacrificarem a conquista de sufrágios.

Embora a maior parte das agremiações pré-1964 não fosse fortemente ideológica, a exemplo do PSD, que tinha a alcunha de “raposa” por realizar as mais diversas alianças, havia aqueles que apostavam em suas diferenças como estratégia. A exemplo, o PCB e o PTB – ou ao menos sua ala mais ideológica – representavam fortemente o interesse de seus grupos de base, mesmo que isso implicasse a perda dos votos dos eleitores não alinhados aos outros partidos.

Porém, como muito bem aduzido por Pedro Rubez Jehá, qualquer incentivo a polarização foi praticamente aniquilado com o fim do regime soviético nos anos 80. Isso porque a queda da maior nação comunista, a URSS, gerou o enfraquecimento do confronto entre esquerda e direita e praticamente levou ao esquecimento os partidos orientados àquela ideologia. Igualmente, a derrota do regime nazista na Segunda Guerra

¹⁰² KINZO, Maria D’Alva Gil. *Sistema Eleitoral e partidos políticos no Brasil* in Seminário Internacional Sistemas de Governo, Legislação Partidária e Eleitoral em Países do Cone Sul. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, v. 1, 1992, p. 74.

¹⁰³ MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários...*, op. cit., nota do editor, p. 34.

Mundial condenou os partidos ditos conservadores, tendência essa que se acentuou no Brasil após o fim da ditadura militar¹⁰⁴.

Em consequência, houve uma guinada dos partidos rumo ao centro, de modo que o posicionamento no espectro ideológico deixou de ser um medidor disponível para apreender o caráter de uma determinada agremiação.

Com isso, é praticamente impossível ao eleitorado distinguir as opções colocadas diante de si a cada eleição, o que colabora para que recorram a outros atalhos informacionais para orientar seu voto e para que deixem de crer na importância dos partidos políticos.

Geralmente, são escolhidos atalhos que demandam menor esforço cognitivo, como os relacionados à imagem do candidato e ao afeto, que são fortemente explorados nas campanhas políticas televisivas. Segundo Raquel Meneguello,

“[...] com um baixo grau de confiança nos partidos e com a pequena importância conferida ao seu papel na dinâmica política, os critérios construídos no universo do eleitor com respeito à representação são liderados pela figura do candidato, indicando que o personalismo político mantém-se predominante no seu conjunto de parâmetros para a escolha política”¹⁰⁵.

As modernas técnicas de marketing eleitoral são tão utilizadas porque têm o condão de proporcionar grandes benefícios aos partidos, traduzidos em votos, a partir da exploração das figuras dos candidatos.

Tais benefícios são possíveis, principalmente, devido ao modo como são distribuídas as cadeiras nas eleições proporcionais, que é a fórmula de representação utilizada para o preenchimento dos cargos de deputado estadual, deputado federal e vereador. De acordo com essa fórmula, a distribuição das cadeiras ocorre em etapas:

- i) Primeiramente, calcula-se o quociente eleitoral a partir da divisão do número total de votos válidos apurados pelo número de vagas disponíveis para preenchimento em cada circunscrição eleitoral (artigo 106 da Lei nº 4.737/1965 – Código Eleitoral);
- ii) Em seguida, calcula-se o quociente partidário, dividindo-se a votação obtida por partido ou coligação pelo quociente eleitoral, com o fim de obter o número de cadeiras a que cada legenda ou conjunto de legendas terá direito (artigo 107);

¹⁰⁴ *O processo de degeneração...*, op. cit, pp. 125-127.

¹⁰⁵ *Partidos e Tendências de Comportamento: O Cenário Político em 1994 in* DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994, p. 157.

iii) Obtido o número de cadeiras, a escolha dos candidatos do partido que as ocuparão é feita levando em consideração a votação individual obtida por cada um. Assim, se, por exemplo, um partido fizer jus a cinco cadeiras, apenas os cinco candidatos mais votados da lista assumirão os lugares (artigos 108 e 109, §1º);

iv) Por fim, caso haja sobras, elas serão distribuídas seguindo-se o método D'Hont, que determina a divisão do número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de cadeiras conquistadas, acrescido de uma unidade. Terá direito a mais uma cadeira o partido que apresentar a maior média. Deve-se repetir esse mesmo procedimento até que todas as sobras tenham sido distribuídas (artigo 109, inc. I e II).

Como se pode observar, na etapa descrita no item *ii*, não importa se os votos são conferidos à legenda ou ao candidato, porque compõem o montante total da votação obtida pelo partido indiscriminadamente. Porém, no caso do item *iii* a situação é diferente, pois são levados em consideração os votos recebidos por cada candidato individualmente. É dizer, são eleitos apenas aqueles que receberem as maiores quantidades de votos pessoais.

Isso estimula não só o personalismo, como também o individualismo político, eis que os candidatos passam a competir tanto com os concorrentes de outros partidos como com seus próprios correligionários, gerando uma disputa interna que impede a coesão intrapartidária.

Com a finalidade de angariar votos para si, os candidatos enfatizam suas características pessoais durante a propaganda eleitoral, porém não fazem questão de atrelar sua figura ao partido. O efeito disso é que a visibilidade dos partidos se torna muito inferior a dos candidatos, o que leva a uma deturpação do sistema representativo, pois os políticos individualmente, e não os partidos, passam a ser os agentes de representação¹⁰⁶.

Maria D'Alva Gil Kinzo realizou uma pesquisa com eleitores da Região Metropolitana de São Paulo para comprovar a hipótese. Perguntados sobre quais agremiações conheciam ou tinham ouvido falar, os entrevistados demonstraram ter pouco conhecimento sobre os partidos em geral, salvando-se apenas o PT e o PMDB, que foram citados, respectivamente, por 80% e 59% dos entrevistados. Isso revela o quão baixo é o grau de fixidez da maioria dos partidos¹⁰⁷.

¹⁰⁶ MAINWARING, Scott. *Políticos, partidos e sistemas eleitorais* ..., art. cit., p. 52.

¹⁰⁷ *Os partidos no eleitorado*..., op. cit., pp. 70-71.

Além disso, a pesquisa incluiu perguntas para aferir se os entrevistados sabiam a quais partidos os políticos mais conhecidos do momento estavam filiados. Nesse quesito, o resultado foi ainda mais negativo, conforme demonstra a tabela abaixo, parcialmente reproduzida da versão original, que demonstra a quantidade de acertos em relação a cada político. O mais impressionante é que apenas 29% dos eleitores soube afirmar a qual partido pertencia o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, figura política cuja imagem era certamente a mais divulgada no período.

Líder e partido correto		% de acertos
PT	Lula	78
	Suplicy	51
	José Dirceu	24
PSDB	Fernando H. Cardoso	29
	José Serra	24
	José Aníbal	3
PMDB	Itamar Franco	19
	José Sarney	15
	Michel Temer	11
PFL	Roseana Sarney	25
	Antônio Carlos Magalhães	17
	Marco Maciel	11
	Jorge Borhausen	7

O quadro de desconhecimento dos políticos em geral é agravado pelo fato de ser permitido aos partidos lançar uma grande quantidade de candidatos nas eleições proporcionais. Nos termos no artigo 10, caput, da Lei nº 9.504/1997, cada partido pode registrar candidatos em número equivalente a 150% das cadeiras a preencher, número esse que aumenta para 200% no caso das coligações (§1º).

Como não há tempo suficiente de propaganda eleitoral para divulgar todos os candidatos, a tática adotada é a exploração da imagem dos “puxadores de legenda”, que em geral são figuras muito conhecidas pela população e que atraem grandes quantidades de votos, auxiliando na composição do quociente partidário e beneficiando todos os candidatos filiados ao partido.

Esse modelo de campanha, embora seja eficaz em curto prazo, pode não ser o mais vantajoso para o partido. Como ele garante a obtenção de votos para o candidato, o investimento na campanha só poderá ser aproveitado pelo partido no pleito seguinte caso a mesma pessoa se candidate novamente pela legenda.

Além disso, o candidato que possui um patrimônio pessoal de votos pode ter maior poder de barganha dentro de seu partido e condicionar sua permanência à possibilidade de influir de forma decisiva nas escolhas internas e de ocupar espaços políticos de destaque¹⁰⁸. Para manter esses votos, resta aos partidos ceder às pressões, invertendo a lógica da disciplina partidária, que determina a sujeição dos membros do partido às normas ditadas pela liderança, e não o contrário.

Por outro lado, a propaganda institucional é mais eficiente a longo prazo do que a divulgação e o fortalecimento da imagem dos candidatos, porque auxilia na criação de laços mais perenes e estimula o nascimento de identidades partidárias que colaboram para que o eleitor se fidelize ao partido.

Não bastasse, a criação de vínculos partidários reduz os índices de volatilidade eleitoral, entendidos como a transferência de votos de um partido para outro entre duas eleições consecutivas¹⁰⁹ e reduzem os custos com a propaganda partidária, pois a cada pleito os partidos não precisam partir do zero, eis que contam com uma parcela cativa do eleitorado, cujo voto pode ser contabilizado com certa margem de segurança.

Por insistir na adoção da estratégia personalista, o Brasil tem uma das taxas de volatilidade mais altas do mundo. Conforme apontado por Maria D'Alva Kinzo, estudos conduzidos por Jairo Nicolau indicam que, no período de 1982 a 1998, em média 30% do eleitorado mudou seu voto de um partido para outro em eleições consecutivas. Já Maria do Socorro Braga aferiu que esse índice era de 38,3% para as eleições destinadas a eleger membros da Câmara Federal¹¹⁰.

Porém, não são apenas as propagandas eleitorais personalizadas que colaboram com os altos índices de volatilidade. Há também que se levar em conta o fato de o sistema eleitoral no Brasil ser complexo, eis que conta com três fórmulas de representação diferentes. Essa complexidade, aliada à apatia do eleitorado e ao baixo

¹⁰⁸ JEHÁ, Pedro Rubez. *O processo de degeneração...*, op. cit, p.136.

¹⁰⁹ MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias...*, op. cit., p. 63.

¹¹⁰ *Os partidos no eleitorado...*, op. cit., p. 67.

nível de escolaridade e de informação¹¹¹, leva ao parco conhecimento dos cidadãos sobre os políticos e partidos que participam da disputa.

Apesar de os brasileiros terem cada vez mais acesso aos meios de comunicação como internet e televisão, ainda é pequeno o recurso aos meios que demandam maior esforço cognitivo, como jornais e revistas.

De acordo com um levantamento feito por Hunter e Power, o jornal de maior circulação nacional, a *Folha de São Paulo*, vende aproximadamente 290.000 cópias durante os dias de semana e 360.000 cópias nos fins de semana. Já a revista semanal mais vendida, a *Veja*, tem uma circulação de 1,2 milhões de cópias. Como constatam os autores, esses números são ínfimos para um país com aproximadamente 190 milhões de habitantes¹¹².

Não bastasse a baixa circulação, outro agravante é o fato de a maior parte dos leitores dessas fontes de informação pertencer aos grupos sociais A e B, o que demonstra que é grande a assimetria de informação entre as classes. O problema de a maior parte dos brasileiros obter informações eleitorais por meio da televisão é que as campanhas nela transmitidas tendem a personalizar em demasia as disputas eleitorais e não despertam o senso crítico.

Para arrematar, destaca-se também o impacto negativo gerado pela constante troca de partido pelos políticos eleitos. De fato, não raro a mudança se dá antes mesmo da posse ou, ainda, várias vezes durante o exercício do mandato. De acordo com o histórico de movimentação parlamentar fornecido pela Câmara dos Deputados, no período de 01 de janeiro a 05 de outubro de 2013, cinquenta e oito deputados trocaram de partido e deve-se considerar que ao longo da legislatura as mudanças continuarão a ocorrer¹¹³.

A troca de partido, causa mais comum de infidelidade partidária, engrossa as estatísticas da volatilidade eleitoral porque estimula o voto personalista em detrimento do voto de legenda. Como o vínculo partidário deixa de ser um dado

¹¹¹ De acordo com Robert Dahl, “(...) sempre que o corpo de cidadãos for grande, as chances de uma participação extensiva e de um alto grau de contestação pública dependem, em certa medida, da disseminação de leitura, escrita, alfabetização, educação e jornais ou equivalentes”. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Prefácio de Fernando Limongi. São Paulo: Edusp, 2005, p. 85.

¹¹² HUNTER, Wendy; POWER, Timothy. *Recompensando Lula – Poder Executivo, Política Social e as Eleições Brasileiras de 2006* in MELLO, Carlos Ranulfo e SAEZ, M.A. (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, pp. 342-343.

¹¹³ Conforme dados disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br/internet/deputado/pesquisaHistorico.asp). Acesso em 05/10/13.

confiável para pautar a decisão do voto, o eleitor tende a votar no candidato de sua preferência, independentemente da legenda a que estiver filiado.

Essas migrações ocorrem com facilidade devido ao silêncio da legislação, que não proíbe nem sanciona o comportamento. Devido ao princípio da autonomia partidária insculpido no artigo 17 da Constituição Federal, apenas os partidos têm competência para dispor sobre o tema da disciplina e fidelidade partidária em seus Estatutos. Destaca-se que a lei não obriga que os partidos punam os antigos membros que migraram para outra legenda, o que, ademais, seria juridicamente impossível, porque o partido não dispõe de meios para sancionar um parlamentar que não pertença mais aos seus quadros¹¹⁴.

O único prejuízo imposto por lei aos trânsfugas consta no artigo 26 da Lei nº 9.096/1995, que determina que o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito perderá a função ou cargo que exerce na respectiva Casa Legislativa. Logo, não se trata de perda de mandato, mas sim de perda do assento que o parlamentar eventualmente detiver em Comissões ou Subcomissões congressuais¹¹⁵.

Os avanços nessa seara só foram possíveis graças à atuação dos Tribunais Superiores. O Supremo Tribunal Federal dispôs sobre a questão no julgamento dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, nos quais decidiu que a fidelidade partidária deve ser mantida e respeitada pelos eleitos para cargos proporcionais, pois, apesar de não explícita na Constituição, está inserida no ordenamento jurídico brasileiro.

Já o Tribunal Superior Eleitoral foi responsável por estender a perda de mandato por infidelidade aos eleitos para os cargos majoritários no julgamento da Consulta nº 1.407, que deu origem à Resolução nº 22.610/2007, alterada pela Resolução nº 22.733/2008. Tal Resolução estipula os únicos casos em que a desfiliação partidária não enseja a perda de mandato, a saber: *i)* incorporação ou fusão do partido; *ii)* criação de novo partido; *iii)* mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e *iv)* grave discriminação pessoal.

¹¹⁴ MACEDO, Rafael Rocha de; REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *O partido político e as campanhas eleitorais brasileiras: sistema normativo, propostas de reforma legislativa e as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal* in CAGGIANO, Monica H. S. (org.). *Comportamento Eleitoral*. São Paulo: Manole, 2010, p. 184.

¹¹⁵ Idem, *Ibidem*, p. 185.

Contudo, a jurisprudência não pode suprir definitivamente as lacunas da lei, sendo, portanto, urgente a elaboração de normas que coíbam o comportamento infiel dos eleitos, o que colaborará para o fortalecimento dos partidos.

2.3. Os partidos como organização: estrutura interna e seleção dos candidatos

O estudo dos partidos como organização perpassa pela análise de sua estrutura interna e do modo como os diversos membros e órgãos partidários se estruturam e se relacionam em prol de seu objetivo principal: a conquista dos cargos eleitorais.

De acordo com Valdimer Orlando Key Jr., para que essa investigação seja completa, devemos procurar responder as seguintes questões:

Como os militantes políticos, ainda que em grande ou pequeno número, realizam as funções no partido? Esta é em essência a questão da organização partidária. Quais atribuições e deveres têm que cumprir? Quais são as relações de autoridade, responsabilidade e liderança entre as pessoas envolvidas? Quais são as recompensas e as punições? Quem toma quais decisões? Quais procedimentos devem ser seguidos para a tomada de decisões? Em resumo, como os militantes colaboram para a continuidade dos negócios do partido? ¹¹⁶

Serão essas questões que nortearão a análise feita neste tópico, com especial atenção aos responsáveis e aos procedimentos envolvidos na tomada de decisões no interior das agremiações.

Para sua manutenção e contínuo funcionamento, os partidos precisam contar com uma grande estrutura de membros. Em países que requerem a adoção de um procedimento formal de adesão, como o Brasil, são considerados membros apenas aqueles que se filiam formalmente, conforme regras do Estatuto, com a posterior comunicação aos juízes eleitorais.

Apesar disso, não é correto dizer que todos os filiados têm as mesmas atribuições dentro do partido e nem que os não filiados não têm um papel relevante na sua divulgação e sustentação.

¹¹⁶ Tradução livre feita a partir do seguinte trecho original: How are the political activists, however large or small their number, to perform functions of the party? This is in essence the problem of party organization. What assignments of duties are to be made? What are the relations of authority, responsibility, and leadership among the persons concerned? What are the rewards and punishments? Who makes what decisions? What procedures shall be followed in arriving at decisions? In short, how are activists to collaborate in carrying on the business of the party? – *Politics, Parties and Pressure Groups*. 5th ed. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1964, pp. 314-315.

De acordo com a classificação proposta por Juan Abal Medina (h), os membros de um partido estão divididos em seis categorias, a seguir descritas, que variam conforme o grau de participação e a extensão dos poderes conferidos a cada um¹¹⁷.

Dentre os membros sem função de direção, pode haver os filiados comuns, que apoiam e divulgam a instituição, sendo, neste aspecto, muito semelhantes aos simpatizantes, com a diferença de estarem formalmente ligados ao partido. Em seguida, há os aderentes, que têm uma função frequente dentro do partido, mas que não fazem desta a sua principal atividade profissional. Em terceiro lugar, há os militantes, que constituem a base real e permanente do partido e desempenham cotidianamente suas funções, sentindo-se fortemente comprometidos e identificados com a agremiação.

Já os membros com funções de mando podem também ser de três tipos. Os dirigentes locais são geralmente eleitos e atuam como chefes de pequenos grupos internos, desempenhando funções relacionadas ao controle de recursos importantes para a organização. Já os dirigentes partidários controlam recursos vitais para a organização, como as fontes de recursos econômicos, as agrupações de dirigentes locais, o contato com os meios de comunicação e mantêm relações próximas com os líderes partidários. Estes, por sua vez, compõem a cúpula do partido e conduzem os dirigentes partidários e grandes grupos de membros. Em geral, têm boas relações com líderes de outros partidos, empresários, jornalistas e demais funcionários do país.

Portanto, os membros podem ter diversos graus de participação. Ainda que não participem assiduamente, são essenciais para manter os partidos graças ao pagamento da contribuição financeira, sendo este um dos principais deveres arrolados nos Estatutos.

A atuação dos não filiados, por sua vez, pode ser de grande valia para os partidos, especialmente quando se trata de simpatizantes que não só votam na legenda, mas também manifestam publicamente seu apoio e divulgam-na entre amigos e familiares, o que pode garantir alguns votos em seu benefício.

Este tipo de apoiador pode não aderir formalmente ao partido por uma série de motivos, como impedimentos profissionais, porém não deve ser ignorado, já que compõe um grupo de base chamado por Abal Medina de “eleitorado fiel” ou “voto duro”¹¹⁸, no que se diferenciam dos demais eleitores em geral. Tanto é assim que alguns

¹¹⁷ *Los partidos políticos: ¿un mal necesario?*. Buenos Aires: Capit54al Intelectual, 2004, pp. 18-20.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 18.

partidos modernos passaram a criar órgãos anexos, como sociedades desportivas, grupos literários, comunidades de lazer, com o intuito de mantê-los cativos e próximos dos membros partidários, sem que necessariamente estejam filiados¹¹⁹.

A atuação desses membros, sejam militantes ou dirigentes, depende da criação de uma estrutura ramificada, assemelhada a uma empresa, e articulada em torno de um organismo central, a fim de permitir o contato da cúpula partidária com suas bases eleitorais e, ao mesmo tempo, permitir que os órgãos atuem de maneira uniforme.

Segundo Duverger, apesar de cada partido ter sua origem e estrutura próprias, seria possível distinguir quatro tipos principais de elementos de base: o comitê, a seção, a célula e a milícia.

O comitê é um “organismo electoral y parlamentario, un instrumento adaptado a la conquista de los electores y a la presión sobre los elegidos: permite organizar un escrutinio y poner a os ciudadanos en contacto con su diputado”¹²⁰. É formado por um número reduzido de membros, geralmente escolhidos por sua influência e, apesar da escassez numérica de membros, dispõe de grande poder. Possui amplas bases geográficas e sua atuação é consideravelmente mais importante durante o período das eleições, período em que fica responsável pela tomada das principais decisões atinentes ao partido.

A seção, por sua vez, possui em bases geográficas menores, conta com um número bem maior de membros e pode se dividir em dezenas de agrupamentos menores. Ela é responsável por conquistar membros para o partido e por realizar reuniões das quais eles participem, o que é feito não só como uma estratégia eleitoral, mas também para promover a educação política dos filiados. Sua atividade, portanto, é ainda mais importante no intervalo entre os escrutínios, pois visa ampliar e cativar as bases de apoio dos partidos¹²¹.

Já a célula possui uma base profissional, pois reúne os membros do partido que trabalham no mesmo local, sem importar seu domicílio. É um grupo bem menor do que a seção, permitindo grande contato entre os membros, que estão ligados entre si por um vínculo perene – a profissão –, o que estimula a formação de laços de solidariedade mais fortes entre estes e o partido. Diferencia-se da seção e do comitê especialmente

¹¹⁹ DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 136-137.

¹²⁰ Idem, *ibidem*, p. 65.

¹²¹ Idem, *ibidem*, pp. 53-56.

porque seu principal objetivo não é a conquista de votos para eleições, mas sim a atuação no interior de empresas e indústrias¹²².

A milícia, por fim, é formada pela junção de membros em uma estrutura tipicamente militar, com disciplina rígida, uniformes e bandeiras. Seus membros estão sujeitos a reuniões e exercícios constantes e devem permanecer sempre à disposição de seu chefe. Nesse sentido, prestam-se mais a servir o chefe do partido do que a atuar como instrumentos de ação parlamentar e eleitoral¹²³. Dado que em raras hipóteses os partidos brasileiros se valeram da milícia como elementos de base na sua formação¹²⁴, conferiremos a ela menor relevo na análise.

No Brasil, como o princípio da autonomia partidária estipula que somente os partidos podem dispor sobre sua estrutura interna, organização e funcionamento, não há, na prática, uma uniformidade nas estruturas adotadas. Pode-se afirmar somente que todos os partidos são articulados em diversos níveis, cuja atuação varia entre os órgãos municipais ou zonais até os órgãos nacionais, que encabeçam a estrutura partidária.

Portanto, a compreensão da estrutura dos partidos brasileiros requer a análise dos seus Estatutos, que contêm as regras sobre o tema. Para tanto, focaremos o estudo nos documentos fundamentais dos três maiores partidos brasileiros, a saber, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)¹²⁵.

Começando pelo PSDB, o Estatuto aprovado pela XI Convenção Nacional de 18 de maio de 2013 arrola os seguintes órgãos partidários:

- i) De deliberação:* Convenções Municipais, Zonais, Estaduais e Nacional;
- ii) De direção e ação partidária:* Diretórios Municipais, Zonais, Estaduais e Nacional e suas respectivas Comissões Executivas;
- iii) De ação parlamentar:* Bancadas Municipais, Estaduais e Federais;

Com atuação menos voltada à gestão do partido, há também os órgãos de disciplina e fidelidade partidária, de fiscalização financeira e de cooperação.

¹²² DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*, op. cit., pp. 57-59 e 65.

¹²³ Idem, *ibidem*, pp. 66-67.

¹²⁴ O exemplo mais próximo talvez seja o da Aliança Integralista Brasileira, surgida em 1933 e extinta no início do Estado Novo Vargas, já que tinha características semelhantes ao fascismo.

¹²⁵ A escolha desses partidos foi feita levando em consideração dois critérios: i) a quantidade de votos percebidos nas eleições para a Câmara dos Deputados nos anos de 2002, 2006 e 2010; e ii) a distribuição de recursos partidários, na forma de duodécimos, nos anos de 2011, 2012 e 2013. Os três partidos mencionados foram os que receberam as maiores quantidade de votos e de recursos nos anos analisados, conforme dados disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral.

Nos termos do artigo 58, caput, do Estatuto, a Convenção Nacional é o órgão supremo do partido, com funções eminentemente decisórias. A ela compete, entre outras coisas, deliberar sobre as diretrizes para a realização de alianças ou coligações partidárias, a escolha dos candidatos aos cargos de presidente e vice-presidente da República e a aprovação das plataformas por eles defendidas. Tem como atribuições, ainda, decidir sobre o modo de utilização do patrimônio do partido e sobre sua eventual dissolução, extinção, fusão ou incorporação.

Já ao Diretório Nacional cabem tarefas de cunho tanto decisório quanto prático, como editar resoluções para regulamentar o Estatuto, deliberar sobre a realização de alianças, traçar a linha político-programática que deve ser seguida pelos representantes no Congresso Nacional e aprovar a realização de eleições prévias para a escolha dos candidatos a presidente e vice-presidente da República. É um órgão restrito, composto por 177 membros com mandatos de dois anos, prorrogáveis por mais um ano, permitida a reeleição.

Por fim, ainda em âmbito nacional, a Comissão Executiva é responsável por dirigir as atividades do partido, executando as deliberações da Convenção e do Diretório Nacional. Desempenha, portanto, tarefas práticas como, por exemplo, convocação de reuniões, fixação de calendário, administração do patrimônio e dos bens do partido. Mas também tem funções de maior complexidade, como intervir nos Diretórios Estaduais, autorizar a prorrogação de mandatos e estabelecer normas e diretrizes complementares para a escolha de candidatos e formação de coligações para as eleições nacionais, estaduais e municipais.

Em seguida, o artigo 77 estipula que à Convenção Estadual cabe, entre outras coisas, aprovar as diretrizes partidárias para a atuação do partido no respectivo ente federativo; escolher ou proclamar, quando houver eleições prévias, os candidatos a cargos majoritários e escolher os candidatos aos cargos proporcionais; e decidir sobre a formação de coligações no seu âmbito. Os Municípios que tiverem diretórios podem participar da convenção por meio da indicação de, no mínimo, um delegado.

O Diretório e a Comissão Executiva estaduais têm funções em tudo semelhantes a dos mesmos órgãos de âmbito nacional. São, igualmente, órgãos com reduzido número de membros, sendo que o primeiro pode ter entre 31 e 105 membros e o segundo, no máximo 15.

Os três órgãos têm as mesmas funções no âmbito Municipal, adstritas aos assuntos de interesse local. Merece destaque a atribuição da Comissão Executiva

municipal de aprovar a criação de Núcleos de Base que, de acordo com o artigo 106, “constituem a célula fundamental de ação do partido no âmbito municipal”. Esses núcleos são responsáveis por promover a articulação com a sociedade, com os movimentos sociais e sindicais e com os grupos profissionais, por meio do fomento do debate e da análise dos principais problemas sociais, econômicos e políticos.

Nos termos do artigo 107, os núcleos de base são organizados em locais de moradia, unidades de trabalho ou outra unidade social e geográfica, desde que contem, cada um, com no mínimo seis filiados. Atuam em conjunto com as redes temáticas, cujo objetivo é promover, nos três níveis, a formulação de ideias e proposições, identificar problemas e propor soluções, a fim de superar os problemas públicos.

Por fim, há os órgãos zonais nos Municípios com mais de 500 mil eleitores. Cada zona conta também com uma Convenção, um Diretório e uma Comissão Executiva, com atividades semelhantes a dos órgãos correlatos que atuam nas outras esferas.

O Estatuto dispõe, ainda, sobre as bancadas parlamentares, que são objeto dos artigos 49 e 50 do Estatuto. Por terem influência na atuação do partido no âmbito governamental, esses dispositivos serão abordados no próximo tópico, destinado ao tema.

A escolha dos candidatos lançados pelo partido é regulamentada pelos artigos 151 a 153, segundo os quais é facultado aos Diretórios aprovar a realização de eleições prévias para os cargos majoritários quando houver mais de um candidato disputando a indicação do partido. O procedimento formal de votação não é descrito nos dispositivos, que se limitam a estabelecer que cabe à Comissão Executiva Nacional a regulamentação das eleições.

A estrutura delineada acima denota que o PSDB tem uma boa capilaridade, atuando desde o âmbito nacional até o âmbito das zonas eleitorais municipais. Os Núcleos de Base parecem ser a estrutura fundamental de contato com a população, pois permitem que as demandas sociais sejam levadas diretamente ao partido. Nesse sentido, exercem funções típicas da Seção apontada por Duverger, apesar de terem também algumas características das células, por poderem atuar em âmbitos profissionais. Já as Convenções, Diretórios e Comissões Executivas mais se assemelham ao comitê descrito pelo autor francês, por serem mais restritos e responsáveis pelas decisões estratégicas.

A estrutura do PT, por sua vez, nos termos do Estatuto aprovado em 05 de junho de 2008, é formada pelas seguintes instâncias:

- i)* Congresso Nacional e os Encontros Nacional, Estadual, Municipal e Zonais;
- ii)* Diretórios Nacional, Estaduais, Municipais e Zonais e suas respectivas Comissões Executivas;
- iii)* Núcleos de Base; e
- iv)* Setoriais.

Há, ainda, os órgãos de coordenação das regiões nacionais, macro e microrregiões estaduais; as bancadas municipais, estaduais, nacionais e distritais; e os Conselhos Fiscal e de Ética, a Ouvidoria e a Fundação Perseu Abramo.

O Estatuto do partido dispõe primeiramente sobre as competências dos núcleos de base. De acordo com o artigo 58, tais órgãos devem ser constituídos por no mínimo nove filiados, organizados por local de moradia ou de trabalho, movimentos sociais, categorias profissionais e locais de estudo. Esses núcleos podem ser organizados em âmbito municipal e zonal e têm como atribuições principais promover a formação política dos filiados, aprofundar a democracia interna do partido e sugerir consultas (por meio de referendos, plebiscitos, prévias eleitorais) a outros órgãos, sobre temas de interesse da agremiação.

Em seguida, o documento dispõe sobre as bancadas parlamentares nos artigos 63 a 69, que serão, igualmente, tema de análise do próximo tópico.

A respeito dos órgãos municipais, o Estatuto dispõe que o Encontro tem como principais atribuições analisar a conjuntura local e aprovar as linhas de ação do partido em seu âmbito; definir a plataforma, a política de alianças e a tática que será adotada; escolher ou referendar os candidatos aos cargos eletivos municipais; e aprovar as diretrizes políticas para prefeitos e vereadores.

Já o Diretório municipal é composto por no máximo 43 membros e desempenha, principalmente, funções ligadas à elaboração do orçamento anual, à administração da contabilidade, à prestação de contas à Justiça Eleitoral e à realização de campanhas de arrecadação financeira. Cabe a ele, ainda, a convocação de consultas, referendos, plebiscitos e prévias eleitorais; e o estabelecimento das diretrizes para atuação dos vereadores.

A Comissão Executiva Municipal, que deve se reunir no mínimo uma vez a cada quinze dias, é responsável, principalmente, por propor a criação de grupos de base e convocar a bancada de vereadores para adotar orientações ou obter esclarecimentos sobre sua atuação na Câmara Municipal.

Por fim, nas capitais dos Estados com mais de 500 mil eleitores e nos demais municípios com mais de um milhão de eleitores, é obrigatória a organização de diretórios zonais, cujas atribuições são equivalentes as dos Diretórios Municipais.

A organização do PT em nível estadual segue os mesmos moldes do nível municipal, ou seja, seus órgãos têm atribuições correspondentes, porém afeitas ao tema de interesse do ente federativo em que atuam.

Apenas a organização em nível nacional apresenta algumas diferenças. Assim, compete ao Diretório Nacional, entre outras obrigações, manter relações internacionais por intermédio de suas instâncias de direção; garantir os repasses estatutários para as instâncias inferiores; zelar pela utilização da imagem do partido, por seu patrimônio, sua sede e suas marcas de identificação pública; e orientar as demais instâncias no cumprimento das obrigações estatutárias.

A estrutura em nível nacional conta, ainda, com um órgão a mais, o Congresso Nacional, que nos termos do artigo 119 tem a incumbência de analisar, discutir e deliberar sobre a atuação política do partido, sobre questões de âmbito nacional e sobre a atualização do Programa.

Por fim, o artigo 121 dispõe sobre os Setoriais, que são instâncias partidárias integradas por filiados que atuam em áreas específicas, com o intuito de intervir partidariamente junto aos movimentos sociais.

Portanto, fazendo novamente uma aproximação com o modelo proposto por Duverger, na estrutura do PT, da mesma forma que na do PSDB, o Congresso Nacional, os Encontros, os Diretórios e as Comissões Executivas desempenham as funções de comitê. Já os núcleos de base e os setoriais teriam algumas características das seções e das células, por terem contato direto com os filiados, permitindo inclusive a participação de não filiados.

Ainda a respeito da estruturação do PT, merecem comentários os artigos 233 a 239, que preveem outra forma de articulação entre os membros do partido, intitulada tendências. Apesar de não serem propriamente órgãos partidários, as tendências são agrupamentos que estabelecem relações entre militantes para defender, no interior do partido, determinadas posições políticas. Para tanto, podem produzir boletins informativos e editar publicações voltadas ao debate, desde que sua circulação fique restrita ao ambiente interno.

É digno de nota, também, que o Estatuto é permeado por dispositivos que estipulam normas para a eleição de dirigentes e delegados do partido. Dentre elas, o

artigo 22, V, determina que no mínimo 30% dos dirigentes deverão ser mulheres, o que se coaduna com o espírito do artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, comentado no item 2.1 deste capítulo.

Além disso, como já mencionado brevemente, os artigos 61 e 62 dispõem sobre a realização de referendos, plebiscitos, prévias e consultas ao eleitorado, com o intuito de garantir a igualdade de condições para as várias propostas ou candidaturas em debate. As prévias eleitorais foram objeto de regramento exclusivo nos artigos 136 a 142, que facultam sua realização quando houver mais de um pré-candidato às eleições majoritárias.

Finalmente, os artigos 35 a 40 regulamentam o Processo de Eleição Direta (PED). De acordo com o caput do artigo 35, todos os cargos de direção zonais, municipais, estaduais e nacional e seus respectivos presidentes, bem como os Conselhos Fiscais, as Comissões de Ética e os delegados dos Encontros Municipais e Zonais devem ser eleitos pelo voto direto dos filiados. Observe-se que o §3º do artigo dispõe que o PED só poderá ser convocado pelos Municípios cujas instâncias estiverem em dia com suas contribuições, o que representa um impeditivo para sua total utilização. Previamente às eleições, o artigo 37 determina a realização de plenárias ou debates para a discussão da pauta, custeadas com recursos partidários, a fim de que as chapas concorrentes sejam amplamente divulgadas entre os filiados.

É evidente que a simples previsão estatutária não significa que esses procedimentos são respeitados na prática, porém o fato de terem sido incluídos abre caminho para que a estrutura interna do PT seja mais democrática.

Passamos, agora, à análise do Estatuto do PMDB, aprovado na Convenção de 11 de março de 2007. De acordo com o artigo 15, são órgãos do partido as Convenções, os Diretórios, o Conselho Nacional, as Comissões Executivas, a Comissão de Ética e Disciplina, os Conselhos Fiscais, a Fundação Ulysses Guimarães e as Bancadas Parlamentares.

Dentre estes órgãos, a Convenção Nacional é o supremo e os Diretórios municipal e zonal são as unidades orgânicas fundamentais. Ainda assim, é possível a existência de órgãos menores, já que o artigo 20 faculta a criação de setoriais para a atuação em áreas de interesse político do partido, como fábricas, escolas, bairros, movimentos etc.

Os órgãos do PMDB desempenham funções muito semelhantes às dos órgãos dos outros partidos analisados. Os artigos 21 a 39 facilitam a compreensão das

competências, pois descrevem, em termos gerais, as atividades desempenhadas pelas Convenções, Diretórios e Comissões Executivas de quaisquer níveis.

Assim, às Convenções cabe principalmente fixar as diretrizes para a atuação partidária nas diversas esferas, escolher ou proclamar os candidatos aos cargos eletivos e eleger os membros dos Diretórios e das Comissões de Ética e Disciplina, respeitando sempre as decisões soberanas do Congresso Nacional.

Aos Diretórios, dentre outras funções descritas no Estatuto, compete a decisão a respeito da convocação de eleições prévias para a escolha dos candidatos a cargos executivos ou dos parlamentares sujeitos ao sistema majoritário.

Já o Conselho Nacional, órgão intermediário entre a Comissão Executiva e o Diretório Nacional, tem a atribuição de tornar ágeis as decisões partidárias mais importantes, como elaborar o regimento interno, traçar a linha política e parlamentar de âmbito nacional que deve ser seguida pelos representantes, definir a posição do partido em situações não abrangidas por decisões anteriores, entre outras questões.

Nos termos do artigo 14, §§ 1º e 2º, nos Municípios e Capitais com mais de um milhão de habitantes deverão ser criados tantos órgãos zonais quantas forem as Zonas ou Distritos eleitorais existentes. Já nos municípios com número inferior de habitantes é permitida a criação de órgãos zonais, desde que possuam mais de uma zona e que o Diretório Municipal obtenha autorização do Diretório Estadual.

Em geral, o que se observa no Estatuto do PMDB é uma menor riqueza de detalhes. Levando em conta apenas a redação do documento, seria possível aferir que o partido não prestigia tanto os órgãos de atuação local, pois apenas faculta a criação de setoriais e nada dispõe sobre seu funcionamento, e trata dos órgãos zonais em conjunto com os Municipais, sem explorar seu papel na canalização das demandas populacionais e no direcionamento das mesmas até os altos escalões do partido.

Além disso, às eleições prévias foi destinado apenas o artigo 109 e seus dois parágrafos, o que sugere que esse método de seleção de dirigentes tem pequena relevância no interior da agremiação. Pode-se inferir a partir disso que a escolha é feita na maioria dos casos pelas Convenções, das quais os filiados não participam diretamente, mas apenas por intermédio dos delegados. O mesmo ocorre no processo de escolha dos dirigentes partidários, também conduzido pelas Convenções, o que faz com que a estrutura partidária seja centralizada.

A aproximação com os tipos descritos por Duverger permite concluir que as Convenções, Diretórios, Comissões Executivas e Conselho Nacional mais se aproximam dos comitês, pois são compostos por um número reduzido de membros e responsáveis por tomar as decisões estratégicas para a conquista de sufrágios. Por outro lado, os órgãos com função de seção ou célula - os zonais e os setoriais -, são praticamente relegados ao segundo plano, sendo essa uma postura típica dos partidos de quadros, o que contraria a origem do PMDB, que nasceu da oposição ao regime militar.

Em comparação, apesar de o Estatuto do PSDB enfatizar mais a importância dos órgãos de base que atuam junto à população, igualmente não confere relevo à realização das eleições prévias, que devem ser propostas pelas Comissões Executivas, aprovadas pelos Diretórios e regulamentadas pelas Convenções. Esse procedimento dificultoso desestimula sua convocação e incentiva que a escolha seja feita diretamente pelas Convenções. A crítica também cabe ao fato de não haver previsão para a eleição dos dirigentes, que são escolhidos pelas Convenções.

Nesse aspecto, apenas o Estatuto do PT se diferencia, porque apresenta detalhadamente em seus primeiros artigos o método direto de escolha dos dirigentes. Entretanto, com relação à escolha dos candidatos lançados pelo partido, o PT não se diferencia tanto dos demais, porque apenas faculta a convocação de prévias.

Esses dados levam a uma reflexão sobre o grau de democracia interna nos partidos e o quanto é desejável que eles executem os mecanismos eleitorais previstos em seus Estatutos para a seleção dos membros que assumirão os cargos de direção.

É praticamente consensual a ideia de que a democratização dos partidos é indispensável atualmente, já que eles são parte essencial do Estado Democrático de Direito e não seria razoável conceber que as instituições que se dedicam a promover a democracia sejam, elas mesmas, antidemocráticas. Resta definir quais práticas conduzem à maior democratização das agremiações e quais podem ser consideradas apenas aparentemente benéficas.

Considera-se que um partido adota procedimentos oligarquizados quando seus dirigentes tomam decisões de maneira excludente, sem levar em consideração as opiniões dos militantes, que são consultados apenas para legitimar políticas e escolhas previamente feitas. Nestes partidos, as elites controlam fortemente o poder e não permitem a participação de outros grupos nas discussões para a definição programática ou para a escolha dos candidatos.

Por outro lado, um partido é democrático quando adota mecanismos competitivos de seleção de candidatos, permite a participação ativa dos militantes e dos diversos subgrupos na discussão e tomada de decisões, respeita os direitos de seus membros, garantindo a igualdade e o exercício da liberdade de opinião, segue o princípio da maioria e viabiliza o controle dos dirigentes pelos militantes¹²⁶.

Em geral, considera-se que as eleições livres, com ampla participação dos filiados, garantem uma escolha democrática dos líderes partidários. Entretanto, a realização de eleições não é suficiente para assegurar outro fator essencial: a renovação das elites partidárias.

Segundo Duverger, a tendência ao envelhecimento dos chefes parece ser mais forte nos partidos democráticos, haja vista que os elementos mais jovens são dificilmente aceitos pelos militantes, que não veem com bons olhos os candidatos com ascensão meteórica, que não conquistaram méritos na instituição. Já nos partidos centralizados a renovação poderia ser imposta pelos caciques, interessados em inserir na cúpula os jovens com maior preparo técnico, que não gozariam, em princípio, da popularidade dos antigos líderes¹²⁷.

Nesse sentido, a realização de eleições, embora seja essencial, não é suficiente para garantir que as elites circulem e para que haja a participação dos diversos grupos na tomada das decisões. É preciso, também, que haja limitação da reeleição, para impedir que líderes renomados se mantenham eternamente no poder, ainda que por vontade dos filiados.

Os três Estatutos analisados preveem a questão da reeleição, porém de maneira insatisfatória, pois admitem contínuas reconduções ao cargo. No caso do PSDB, o artigo 3º prega a temporariedade dos mandatos, porém permite a reeleição para os cargos executivos, vedando apenas a reeleição para o mesmo cargo. Este dispositivo não é satisfatório, porque não limita a quantidade de reeleições e estipula vedação que não impede a continuidade de antigos líderes na cúpula partidária, haja vista que basta a mudança do cargo para que possam ser eleitos de novo.

¹²⁶ FREIDENBERG, Flavia. *La democratización de los partidos políticos en América Latina: entre la ilusión y el desencanto* in THOMPSON, José; SÁNCHEZ, Fernando. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. São José da Costa Rica: IIDH, 2006, p. 98.

¹²⁷ *Los partidos políticos*, op. cit., p. 190-193.

O Estatuto do PMDB contém dispositivo ainda mais permissivo sobre o tema. O artigo 15, § 1º, limita-se a estipular que os mandatos têm duração de dois anos, permitida a reeleição. Da forma como foi redigido, permite que uma mesma pessoa seja inúmeras vezes eleita ou indicada para o mesmo cargo.

O Estatuto do PT, por sua vez, contém dois dispositivos referentes ao tema. O artigo 21 estipula que o mandato dos membros efetivos e suplentes das direções partidárias, dos Conselhos Fiscais e da Comissão de Ética é de três anos, sendo possível a prorrogação caso autorizada por 60% dos membros do Diretório Nacional. Já o artigo 31 estabelece que são inelegíveis para os cargos nas Comissões Executivas os filiados que tenham sido membros de uma mesma Comissão Executiva por mais de três mandatos consecutivos ou dois mandatos consecutivos no mesmo cargo. Portanto, a regulamentação do tema é mais detalhada no documento petista, porém ainda pende a limitação da quantidade de reconduções, no caso do artigo 21, e a extensão da inelegibilidade do artigo 31 aos cargos de direção nos demais órgãos partidários.

O Estatuto do PT também é o único a prever a obrigatoriedade de presença de mulheres nos órgãos de direção, como já comentado. Dispositivos com o intuito de assegurar a participação de minorias e grupos sub-representados nos cargo de comando são essenciais para garantir a democracia interna e deveriam abarcar não só a questão do gênero, como as étnicas, que não foram previstas na legislação eleitoral brasileira.

Flavia Freidenberg também chama atenção para a importância da descentralização territorial das decisões e da desconcentração funcional da formulação das políticas, a fim de privilegiar os diversos setores funcionais e territoriais que integram a comunidade partidária. Isso é especialmente relevante no Brasil, cuja extensão territorial permite que os interesses das regiões sejam muito diferentes¹²⁸. Com esse mecanismo, seria possível aliar o pluralismo à mudança periódica dos dirigentes, aperfeiçoando o método de preenchimento dos cargos.

Outro aspecto relevante nos Estatutos é a previsão de dispositivos que tutelem os direitos fundamentais. Muito se discute se seria possível considerar que todos os direitos do homem previstos na Constituição seriam passíveis de gozo pelos filiados. A esse respeito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia estabelece que um amplo setor da doutrina jurídica e da ciência política defende que é impossível assegurar aos filiados os mesmos direitos que os cidadãos têm perante o Estado.

¹²⁸ *La democratización de los partidos políticos...*, art. cit., p. 103.

Porém, o autor mexicano diverge desta maioria, porque entende que a concepção de democracia deve ser integral e que não é congruente sustentar a democracia somente na esfera pública, mas não na privada. Ainda assim, ele admite que há direitos mais decisivos na esfera partidária, que, em termos gerais seriam

la participación directa o mediante representante en la Asamblea General y en todos los órganos del partido; el tener derecho a ser elector, tanto activa como pasivamente; la preservación de todas las garantías del voto, en cualquier decisión, y en cualquier nivel del partido; la garantía de la periodicidad en los cargos y de los órganos directores del partido; la responsabilidad en los mismos; la revocabilidad de los cargos; la colegialidad en los órganos de decisión; el principio mayoritario en todos los órganos del partido; la regulación de la libertad de expresión en el seno del partido; el derecho al abandono del partido en cualquier momento; el derecho a la afiliación; el derecho a ser oído ante los órganos arbitrales internos antes de la imposición de cualquier sanción; el derecho a la información sobre cualquier asunto; el derecho a la libertad de expresión; el derecho al libre debate de las ideas; el derecho a la seguridad jurídica; el derecho a formar corrientes de opinión; el derecho al establecimiento de una cláusula de conciencia para los diputados a efectos del mandato imperativo; la transparencia en la financiación y sobre los donativos; el derecho a la existencia de instituciones en partidos semejantes al referéndum o a la iniciativa popular, etcétera¹²⁹.

O fato de haver alguns direitos fundamentais essenciais, ligados à atividade partidária, não significa que os demais não devam ser assegurados com a mesma intensidade. Do mesmo modo que os Estatutos possuem capítulos destinados ao tema da disciplina e fidelidade partidária por determinação da Constituição Federal, deveriam também incluir uma declaração de direitos dos filiados, que seriam oponíveis ao partido. Porém, como a tutela dos direitos não é de interesse dos dirigentes, necessário seria que a legislação determinasse a inclusão de tais regras no documento fundamental, a fim de que fosse ampliada a democracia intrapartidária.

2.4. Os partidos no governo: desempenho e efetividade na arena legislativa

Neste tópico, abordaremos o papel desempenhado pelas agremiações após a conquista do poder nas eleições. Uma vez no governo, a postura do partido diferencia-se daquela adotada durante as campanhas eleitorais, nas quais a maior preocupação é a conquista de votos. No exercício do poder, sua manutenção passa a ser a principal meta, o que requer o equilíbrio dos vários interesses concorrentes na arena governamental.

¹²⁹ *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. San Lorenzo: Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 210-211.

De fato, a mudança de postura dos partidos no governo é tão nítida que V. O. Key Jr. considera que “o partido que governa é, de certa maneira, um partido diferente daquele que ganhou as eleições”¹³⁰.

Assim, se durante as eleições os acordos e alianças são feitos com o intuito de maximizar a obtenção de votos, após a conquista do poder eles passam a ser importantes para garantir a governabilidade.

A questão da governabilidade adquiriu especial relevo após o advento da Constituição de 1988, que facilitou a criação de partidos e não exigiu deles um nível mínimo de representatividade. Como resultado, o quadro partidário se fragmentou em dezenas de pequenas legendas, dificultando a formação das maiorias essenciais para as deliberações parlamentares¹³¹.

Ocorre que, como bem apontou Robert Dahl, sistemas partidários altamente fragmentados podem levar a coalizões fracas ou instáveis, incapazes de lidar com os problemas centrais, o que pode exagerar, aos olhos do público e até mesmo das elites políticas, os aspectos manipulatórios da vida política. Ainda segundo o autor, esse resultado, por sua vez, pode estimular uma perda de confiança na democracia representativa e na disposição de tolerar conflitos políticos¹³².

Nesse contexto, para que o chefe do Executivo consiga conquistar uma base aliada que lhe permita governar, deve realizar acordos políticos e concessões mútuas, que podem envolver até mesmo partidos que, em princípio, não compunham a chapa presidencial. Se, por um lado, essa prática é vantajosa porque favorece a governabilidade, por outro lado permite a exacerbação do poder presidencial, haja vista que o Legislativo não logra lhe servir de contrapeso¹³³.

Portanto, apesar de alguns autores considerarem que a influência dos partidos é indireta após as eleições¹³⁴, na realidade eles participam ativamente das relações entre o Executivo e o Legislativo. Destarte, neste tópico analisaremos se o

¹³⁰ Tradução livre feita a partir do seguinte trecho original “the party that runs the government is, in a sense, a party different from the one that won the election”. *Politics, parties and pressure groups*, op. cit., p. 651.

¹³¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e Governabilidade: ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 101 e 141.

¹³² *Poliarquia...*, op. cit., p. 124.

¹³³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos fundamentais da Constituição de 1988* in *Revista da Faculdade de Direito da USP*, nº 88, 1993, p. 411.

¹³⁴ Dentre eles, Elival da Silva Ramos, que afirma que “(...) no âmbito dos Poderes Públicos a presença dos partidos se faz sentir de forma indireta, por meio dos representantes e parlamentares eleitos por seu intermédio, não se admitindo que os partidos, entidades privadas sediadas na base social, exerçam ingerência direta sobre a Administração Pública ou o Parlamento”. *Delineamento dos Estatutos...*, art. cit., p. 58.

desempenho dos partidos na mencionada arena permite afirmar que, ao menos nesse mister, eles se apresentam como instituições fortes.

Os autores Fernando Limongi e Argelina Figueiredo foram os primeiros a questionar a ideia de que os partidos brasileiros teriam uma estrutura frágil, baseados na análise de 221 votações nominais no plenário da Câmara dos Deputados. Os resultados encontrados pelos autores os levaram a concluir que os parlamentares agem de forma disciplinada e não individual na maioria das votações, pois seguem a orientação do líder partidário compelidos pelos incentivos à centralização presentes no regimento interno das Casas do Congresso Nacional¹³⁵.

Assim, em sua opinião, as análises que consideram os partidos fracos são errôneas porque focam apenas nas legislações partidária e eleitoral, ignorando o processo decisório no Legislativo, que é o *locus* em que os partidos têm a maior influência.

Ainda segundo os autores, essa centralização impede que os congressistas tenham capacidade de influenciar individualmente o resultado legislativo e os torna dependentes dos líderes para atingirem seus objetivos. Logo, a tendência é que parlamentares de um mesmo partido votem de maneira uniforme, o que torna a ação do plenário previsível e a coesão, a disciplina e a unidade interna dos partidos, elevada.

Essas conclusões fomentaram intensos debates entre os cientistas políticos, incluindo-se Carlos Ranulfo Felix de Mello, que, dentre outras considerações, apontou que Figueiredo e Limongi não distinguiram os conceitos de coesão e de disciplina partidárias. Para o autor, o fato de os parlamentares votarem de acordo com a diretriz traçada pelo líder poderia comprovar, no máximo, a disciplina partidária, porém não a coesão entre os membros¹³⁶.

Na realidade, Melo aponta que o mais correto seria considerar que a coesão entre os parlamentares e seus partidos é ínfima, o que seria evidenciado pelas constantes migrações partidárias. Tanto é assim que, de acordo com dados coletados desde 1982, 30% dos parlamentares mudaram de partido pelo menos uma vez ao longo do mandato.

¹³⁵ *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994*. Revista Dados, Rio de Janeiro, vol. 38, n.3, 1995, pp. 497-525.

¹³⁶ *Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados*. Revista Dados, Rio de Janeiro, vol. 43, n.2, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000200001&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000200001>. Acesso em 15.12.2013.

Portanto, na opinião do autor, o comportamento disciplinado, isoladamente, não poderia servir de referencial para um diagnóstico sobre a força dos partidos brasileiros.

Por sua vez, Carlos Pereira e Bernardo Mueller defendem que os partidos brasileiros não podem ser considerados puramente fortes, nem puramente fracos, já que as regras eleitorais que incentivam os políticos a se comportarem individualmente convivem com as regras internas do Congresso e com os poderes presidenciais que tornam o comportamento dos parlamentares dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, sem que haja desequilíbrio e instabilidade. Este equilíbrio, porém, depende da capacidade do presidente e dos líderes dos partidos que formam a coalizão do Governo de utilizarem adequadamente o arsenal de instrumentos institucionais à sua disposição, dentre os quais constam incentivos capazes de proporcionar retornos eleitorais para os parlamentares, como benefícios políticos e financeiros¹³⁷.

As duas últimas posições mencionadas têm em comum o fato de considerarem que não é possível afirmar que os partidos são fortes apenas porque seus membros apresentam um comportamento disciplinado no âmbito legislativo. O estudo realizado por Limongi e Figueiredo teve o mérito de chamar atenção para o padrão diferente de atuação dos partidos naquela seara, porém peca ao considerá-los fortes, a despeito da individualidade que impera na arena eleitoral.

Assim, se considerarmos que a coesão partidária compreende o consenso acerca de políticas e laços de confiança recíproca entre os membros de um mesmo partido, e que a disciplina significa a sujeição, por parte do membro de um partido, a uma norma externa ditada pela liderança¹³⁸, poderemos concluir que não há coesão nos partidos brasileiros, somente disciplina. Isso porque o comportamento verificado no Legislativo não decorre de amplas discussões entre os parlamentares que levam ao consenso, mas da sujeição imposta por normas regimentais.

Como notado por José Antônio Giusti Tavares, há uma associação inversa entre coesão e disciplina, já que, quanto menor a primeira, maior a necessidade de se recorrer à segunda¹³⁹. Em outras palavras, se fossem fortes os laços que unem os parlamentares aos seus partidos, calcados na confiança e na comunhão de interesses,

¹³⁷ *Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a Conexão Eleitoral no Brasil*. Revista Dados, Rio de Janeiro, vol. 46, n.4, 2003, pp. 735-771.

¹³⁸ TAVARES, José Antônio Giusti. *Prefácio à Edição Brasileira* in MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários...*, op. cit., pp. 16-17.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 18.

seriam despreciadas as normas que centralizam as decisões na figura dos líderes, pois o comportamento uniforme seria a regra.

Portanto, o que se percebe é que o comportamento dos parlamentares pode de fato ser disciplinado, porém não deixa de ser individualista, já que eles seguem as diretrizes traçadas pelos líderes porque não têm outra forma de atingir seus objetivos e porque recebem constantes incentivos para agirem dessa forma. Pereira e Mueller elencaram alguns dos possíveis benefícios que podem ser concedidos aos deputados que votam com os líderes, tais como

(...) sua indicação para uma posição de destaque em uma comissão, maior empenho de seu líder nas negociações de suas demandas junto ao Executivo, maior acesso a setores do Executivo, ou mesmo ser nomeado ministro ou ter o poder de indicar alguém de sua confiança para um determinado ministério e assim por diante, e/ou benefícios financeiros, tais como conseguir um emprego público para seu(a) sobrinho(a), obter uma dotação orçamentária especial que gere benefícios diretos para seu eleitorado, conseguir uma permissão pública (concessão) de canal de rádio ou TV e assim por diante¹⁴⁰.

Defendendo a hipótese de que os parlamentares seguem as regras centralizadoras por opção, Leany Lemos e Paolo Ricci apresentaram o resultado das pesquisas feitas entre os anos de 1997 e 2009, que, em sua opinião, revelam que os deputados são favoráveis às medidas formais que bloqueiam a ação autônoma dos legisladores¹⁴¹.

De acordo com os autores, os parlamentares reputam tais regras convenientes, pois elas garantem vantagens procedimentais e a redução dos custos informacionais. Isso porque, ao seguirem as diretrizes traçadas pelos líderes, eles não têm que adquirir determinadas informações ou fazer determinados cálculos nos diversos projetos que devem analisar. Logo, as regras permitem economia de tempo e energia que podem ser utilizados no desenvolvimento de atividades voltadas para suas bases eleitorais, para a realização de contatos pessoais e de ações próprias junto ao Poder Executivo e aos agentes nos Estados e Municípios.

Em outras palavras, os parlamentares acompanham seus líderes porque essa é a escolha mais simples, e não porque reputam importante votarem unidos para manter

¹⁴⁰ *Partidos Fracos na Arena Eleitoral...*, op. cit., p. 744.

¹⁴¹ *Individualismo e Partidarismo na lógica parlamentar – O antes e o depois das eleições in POWER*, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar. *O Congresso por ele mesmo – Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, pp. 228-229.

a coerência no partido. Portanto, até mesmo a preferência por normas centralizadoras é pautada na maximização de benefícios, o que revela um viés utilitarista.

Lemos e Ricci apresentaram em seu artigo outro dado que, ao nosso ver, corrobora a hipótese de que, mesmo sob normas centralizadoras, o comportamento dos parlamentares se mantém individualista. Questionados sobre qual posição adotam quando há conflito entre as necessidades do partido e da região de sua base eleitoral, os políticos afirmaram que na maioria das vezes votam de acordo com as localidades¹⁴².

Essa foi a resposta dada por 83,3% dos entrevistados do PMDB; por 80% dos entrevistados do PSDB e por 16,7% dos entrevistados do PT. Se, por um lado, esse número se mostrou relativamente estável para os dois primeiros partidos entre os anos de 1997 e 2009, por outro lado, no caso do PT a cifra aumentou progressivamente, o que, segundo os autores, pode ter sido motivado pelo fato de o partido ter passado da oposição para o governo.

Todos esses fatores nos levam a concluir que, mesmo na arena legislativa, se fazem sentir os efeitos da individualidade fomentada pela arena eleitoral, tanto que os políticos continuam a atuar conforme seus interesses sempre que possível após as eleições.

Ainda assim, é inegável que as normas regimentais são responsáveis por garantir que os partidos desempenhem a função legislativa com mais eficácia do que qualquer outra, o que justifica que se faça uma breve análise a seu respeito. Para tanto, tomaremos como objeto de análise o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a fim de identificarmos os instrumentos que permitem a centralização decisória naquela Casa.

O diploma conta com diversos dispositivos referentes às atribuições e ao método de escolha dos líderes. O artigo 9º determina que as representações partidárias ou blocos parlamentares podem escolher um líder quando em número igual ou superior a um centésimo da composição da Casa. Cada líder, por sua vez, poderá indicar vice-líderes que constituam sua representação.

Além dos líderes escolhidos pelos próprios deputados, pode haver um líder e dez vice-líderes indicados pelo Presidente da República e um líder e seis vice-líderes representantes da minoria, que terão prerrogativas mais restritas, conforme estabelecido

¹⁴² Idem, *ibidem*, pp. 219-220.

nos artigos 11 e 11-A. Reunidos, os líderes dos partidos ou blocos, do governo e da minoria constituem o Colégio de Líderes.

O artigo 10 lista algumas prerrogativas conferidas aos líderes, como: I) fazer uso da palavra nas sessões ordinárias; II) inscrever membros da bancada para o horário destinado às Comunicações Parlamentares; III) participar dos trabalhos de qualquer Comissão de que não sejam membros, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação; IV) encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada; V) registrar os candidatos do Partido ou Bloco Parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa; e VI) indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões. Dentre essas, apenas as prerrogativas constantes nos incisos I, III e IV são conferidas aos líderes do governo e da minoria.

O poder conferido ao líder pelo inciso V é de grande relevância, porque o permite indicar membros da sua confiança para concorrer aos cargos da Mesa, órgão incumbido da direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara.

Além disso, ele é também o responsável por indicar deputados para integrar as Comissões. Embora todos os parlamentares tenham direito a integrar pelo menos uma Comissão como titular (cf. art. 26, § 3º), o cargo pode lhe conferir benefícios, especialmente quando designados para Comissões de destaque, como a de Constituição e Justiça e a de Finanças e Orçamento. O trabalho em tais comissões, especialmente o desempenhado pelos seus presidentes, garante ao parlamentar maior visibilidade, o que pode auxiliá-lo em eventual reeleição.

A indicação de membros para as Comissões também abarca, por óbvio, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), previstas no artigo 58, § 3º, da Constituição Federal. De acordo com Argelina Figueiredo, a nomeação de membros para sua composição é uma importante atribuição, porque pode ser utilizada como artifício pelos líderes do governo para impedir a instalação de comissões propostas pela oposição¹⁴³.

Segundo a autora, isso é possível porque o § 1º do artigo 58 assegura a representação proporcional dos partidos nas Comissões, de modo que é necessário que haja membros tanto da oposição quanto da coalização governista na sua composição. Por isso, a prerrogativa pode ser utilizada pelos líderes da maioria para paralisar a

¹⁴³ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Instituições e Política no Controle do Executivo*. Revista Dados, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, 2001, p. 696.

formação de uma CPI proposta pela oposição, caso deixem de indicar membros para dela participar, o que implicaria o não atendimento da proporcionalidade prevista no § 1º. Em outras palavras, de acordo com Figueiredo, a maioria governista pode evitar inquéritos indesejáveis simplesmente deixando de agir.

Porém, segundo José Levi Mello do Amaral Júnior¹⁴⁴, essa estratégia não passou despercebida pelo STF, que no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831-9/DF¹⁴⁵, assegurou às minorias a participação ativa no processo de investigação legislativa, o que fica claro no seguinte trecho na ementa:

A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional que, por efeito da sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

Para evitar a ocorrência de tais desvios, o STF entendeu que cabe ao Presidente da Casa Legislativa, e não aos líderes partidários, o poder de viabilizar a composição e a organização das CPIs, de modo a se assegurar o direito de oposição, considerado essencial no Estado de Direito.

Além das atribuições ligadas à formação dos órgãos da Casa, os líderes influem na apreciação das proposições, já que auxiliam o presidente a organizar a agenda com as matérias que serão analisadas no mês seguinte (cf. art. 17, inc. I, alínea “s”). Participam ativamente, também, das sessões em que tais propostas são discutidas, não apenas por meio do exercício do direito de voto, mas também da palavra, já que podem propor debates em torno de assuntos de relevância nacional (cf. art. 66, §1º).

Esses debates, intitulados ‘Comunicações de Lideranças’, devem ser feitos em período de tempo delimitado, que varia entre três e dez minutos, de acordo com o número de membros da respectiva bancada (cf. art. 89), o que confere mais vantagens aos líderes da maioria, que dispõem de tempo maior para defender seus interesses em plenário.

¹⁴⁴ *O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 168, 2005, p. 13.

¹⁴⁵ Relator Ministro Celso de Melo, Tribunal Pleno, julgado em 22 de junho de 2005.

Ainda durante as sessões, o Colégio de Líderes tem a prerrogativa de solicitar que seja dada preferência a uma determinada proposição, que passará a ter primazia sobre todas as demais, exceto sobre as proposições em regime especial (cf. art. 160, § 4º). Ademais, podem determinar a prorrogação da Ordem do Dia, por prazo não superior a trinta minutos, a fim de dar continuidade à discussão e votação de matéria prevista em pauta (arts. 72 e 84).

Igualmente, podem influir na votação das matérias, seja por meio do encaminhamento da votação, que consiste na manifestação por período não excedente a um minuto para orientar sua bancada (art. 192, §2º), seja por meio da solicitação de adiamento da votação, que só pode ser feita pelos líderes, pelo autor da proposição ou por seu relator (art. 193).

Tais prerrogativas dos líderes não retiram por completo o poder de atuação dos deputados, já que eles detêm importantes funções que podem ser exercidas individualmente, como a proposição de iniciativas e de emendas (cf. arts. 102; 109, § 1º, inc. I e 119, inc. I). Do mesmo modo, o Regimento Interno permite que votem em desconformidade com a determinação da liderança (art. 180, §7º), o que os possibilita de seguir seus interesses mesmo quando diverjam do partido.

Com relação à posição adotada pelo deputado nas votações, os Estatutos dos partidos analisados também contêm importantes dispositivos, que determinam as hipóteses em que os parlamentares podem divergir de suas bancadas sem serem sancionados.

O Estatuto do PSDB dispõe sobre a atuação das bancadas nos artigos 49 e 50, nos quais estabelece que seus regimentos estão sujeitos à aprovação dos Diretórios. Além disso, os parlamentares integrantes da bancada têm que subordinar sua ação aos princípios e diretrizes estabelecidos pelo Estatuto e pelos demais órgãos de direção.

O fechamento de questão na bancada decorre de decisão tomada em conjunto com a Comissão Executiva, que deve ser seguida por todos os parlamentares integrantes, exceto por motivos de consciência ou convicções religiosas. Caso discorde da decisão, o parlamentar deve submeter suas razões à apreciação da Comissão que, juntamente com os outros integrantes da bancada, pode autorizar a posição divergente. Porém, se o parlamentar discordar sem autorização, fica sujeito às medidas disciplinares básicas de caráter partidário, às penas de desligamento temporário de sua bancada, à suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou à perda de todas as prerrogativas,

cargos e funções que exerçam em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa.

O Estatuto do PT, além de prever obrigações semelhantes, contém mais regras sobre o assunto. Nos artigos 63 a 69, o documento estipula que é dever das bancadas cooperar com o partido para a elaboração das políticas públicas, dos bancos de dados, dos projetos institucionais e das propostas temáticas. Além disso, determina que a Comissão Executiva e as bancadas sempre procurarão praticar o exercício coletivo das decisões e dos mandatos, assegurando aos parlamentares o acesso ao processo decisório e obrigando-os ao cumprimento das obrigações.

São, também, a Comissão Executiva e as bancadas que determinam o fechamento de questão, que igualmente vincula os parlamentares, sendo permitida dispensa de seu cumprimento nos casos de objeção de grave natureza ética, filosófica, religiosa, ou de foro íntimo. De acordo com o artigo 210, § 8º, o parlamentar que desrespeitar infundadamente as normas do artigo 69 ou praticar quaisquer outras infrações tipificadas no Estatuto será apenado com o desligamento da bancada, que pode ser cumulado com a pena de negativa de legenda para a disputa de cargo eletivo quando o infrator for dirigente.

A questão é tratada de forma muito semelhante no Estatuto do PMDB. Nos artigos 47 a 50 consta, da mesma forma, que os regimentos elaborados pelas bancadas estão sujeitos à aprovação do Diretório e que o fechamento de questão decorre de decisão conjunta da bancada e da Comissão Executiva. Dessa decisão, só poderão discordar os parlamentares que alegarem motivos de consciência ou convicção religiosa, caso contrário poderão ser desligados do partido ou afastados dos cargos ou funções que exercerem na Casa Legislativa.

A principal diferença do Estatuto peemedebista é a regra do artigo 48, que estipula que resolução do Conselho Nacional poderá dispor sobre normas gerais a serem observadas pelos regimentos das bancadas de qualquer nível. Esse dispositivo permite maior centralização das decisões, diferentemente do que ocorre com os outros partidos analisados, nos quais as decisões são tomadas pela Comissão Executiva e pela bancada de níveis correspondentes, sem interveniência de órgãos nacionais.

Como se vê, esses dispositivos, aliados àqueles constantes no Regimento Interno das Casas Congressuais, de fato permitem que os líderes tenham controle sobre os parlamentares, seja por meio da concessão de benefícios, como a indicação para

cargos em órgãos internos, seja por meio da imposição de condutas, sob risco de penalização.

Ainda assim, não há nenhum dispositivo que proíba ou dificulte a mudança de partido. Logo, os parlamentares têm a sua disposição a alternativa de trocarem de legenda sempre que as vantagens forem inferiores aos encargos e sempre que as outras agremiações oferecerem condições mais favoráveis do que a agremiação de origem.

Portanto, até mesmo na arena legislativa os partidos apresentam fragilidades, de forma que não parece lícito concluir que eles são instituições fortes, como querem Limongi e Figueiredo. Para que sejam considerados verdadeiramente consistentes e coesos, não basta que tenham bom desempenho em apenas uma esfera de atuação, pois o sucesso em uma delas não é suficiente para induzir resultados positivos nas demais, mas, ao contrário, é possível que os problemas existentes em uma arena gerem reflexos negativos nos partidos como um todo.

3. O PAPEL DO DIREITO NO FORTALECIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Até agora, fizemos uma análise do caminho trilhado pelos partidos políticos pátrios ao longo de sua história e analisamos as funções que desempenham no exercício da atividade representativa, procurando demonstrar quais são seus principais defeitos e qualidades. A partir disso, identificamos que, dentre as três esferas de atuação analisadas, apenas na legislativa os partidos têm conseguido desempenhar com êxito seu papel institucional, embora também nessa esfera haja uma série de problemas a serem enfrentados, relacionados especialmente à falta de coesão entre os membros partidários e ao individualismo que pauta a atuação dos parlamentares em diversas situações.

Resta-nos, portanto, analisar quais os efeitos que esse relativo insucesso das agremiações gera sobre a qualidade da democracia e de que forma o direito pode ser utilizado como ferramenta para corrigir os desvios e auxiliar, ainda que em pequeno grau, a recuperação da sua imagem diante da população.

3.1. Democracia, desconfiança e *accountability*

Conforme pontuam José Álvaro Moisés e Gabriela Piquet Carneiro, até recentemente não se tinha certeza se as relações entre democracia, cidadania e confiança nas instituições eram relevantes para a teoria democrática. Entretanto, as transformações políticas ocorridas nas últimas décadas do século XX, que culminaram com a democratização de diversos países na Europa, América Latina, Ásia e África, permitiram que fosse atribuído papel especial às instituições, ao defini-las como o “meio através do qual os cidadãos realizam as suas aspirações e os seus interesses” e ao atribuir-lhes “uma função de mediação que permite distinguir o regime democrático de outras formas de governo”¹⁴⁶.

Isso porque é por meio da participação em instituições como sindicatos, organizações da sociedade civil e partidos que muitos indivíduos conseguem desenvolver seu papel de cidadão, graças ao ambiente profícuo às discussões de caráter político existente em seu interior.

¹⁴⁶ *Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil* in MOISÉS, José Álvaro (org.). *Democracia e Desconfiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010, p. 153.

Além disso, segundo os autores, instituições públicas como o Congresso Nacional e o Judiciário são imprescindíveis para assegurar a proteção aos direitos civis e políticos dos cidadãos, a distribuição do poder e a formulação e execução de políticas públicas por meio da feitura de leis, da fiscalização do Executivo, da condenação de atos e da anulação de diplomas atentatórios às liberdades.

Para que possam desenvolver com plenitude os direitos atrelados à cidadania, é preciso que os indivíduos tenham confiança na efetividade das instituições e creiam que elas são capazes de cumprir com qualidade suas funções. De acordo com Robert Dahl, a crença na legitimidade das instituições de um país é extremamente relevante porque aumenta as chances da poliarquia, já que significa acreditar, no mínimo, na legitimidade da contestação pública e da participação¹⁴⁷.

Entretanto, o que se verifica é que tanto nas democracias consolidadas quanto nas surgidas na terceira onda de democratização, o fenômeno da desconfiança política está se agravando graças às contínuas experiências de corrupção, à baixa representatividade dos partidos políticos e a outros déficits de desempenho institucional.

Esse panorama é especialmente preocupante nos países em que a tradição democrática é frágil e descontínua e nos quais as instituições se originaram de estruturas do regime autoritário, mostrando-se muitas vezes incoerentes com seus objetivos. Embora essa síndrome não impeça o regime democrático de continuar existindo, pode implicar a rejeição ao papel de instituições de representação dos cidadãos no sistema, como os partidos e o parlamento, que não tiveram a oportunidade de completar o processo de rotinização essencial para sua consolidação¹⁴⁸.

No caso do Brasil, a desconfiança é fruto de uma série de fatores, que vão desde as especificidades históricas do país às características institucionais do sistema político. Assim, apesar de nossa democracia ser estável e de a Constituição de 1988 ter proporcionado um cenário de liberdades inédito, não podemos deixar de considerar que os quase trinta anos passados desde a reabertura do regime em 1985 representam um curto espaço de tempo para que as práticas democráticas se enraízem na população.

De fato, ainda hoje é forte a memória da ditadura e apenas o transcorrer dos anos tornou possível o enfrentamento de questões delicadas, como o desaparecimento de presos políticos, a liberação de documentos secretos e a investigação das mortes de

¹⁴⁷ *Poliarquia...*, op. cit., pp. 131-132.

¹⁴⁸ MOISÉS, José Alvaro. *Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime...*, art. cit., p. 155.

importantes personalidades do período, como Vladimir Herzog e João Goulart. Isso significa que a passagem do tempo pode colaborar com o fortalecimento do regime democrático no Brasil, porém é imprescindível que, concomitantemente, ocorram modificações no sistema político que permitam o fim de práticas que claramente conduzem à apatia e ao distanciamento da população.

Conforme o quadro abaixo¹⁴⁹ revela, os partidos políticos e o Congresso Nacional são as duas instituições públicas que gozam da menor confiança social, tendo atingido no ano de 2013 o menor índice desde 2009. Além disso, conforme constatado pelo IBOPE Inteligência, a confiança no Presidente da República e no Governo Federal sofreram as maiores quedas, o que demonstra que a relação entre os brasileiros e seus representantes está se deteriorando.

	2009	2010	2011	2012	2013
• Família	90	91	90	91	90
• Amigos	67	69	68	70	67
• Brasileiros de um modo geral	59	60	60	59	56
• Vizinhos	59	59	59	61	57
• Corpo de bombeiros	88	85	86	83	77
• Igrejas	76	73	72	71	66
• Forças armadas	71	69	72	71	64
• Meios de comunicação	71	67	65	62	56
• Empresas	61	60	59	57	51
• Organizações Cívicas	61	61	59	57	49
• Polícia	52	52	55	54	48
• Bancos	61	58	57	56	48
• Escolas públicas	62	60	55	55	47
• Poder judiciário/ Justiça	52	53	49	53	46
• Presidente da República	66	69	60	63	42
• Governo Federal	53	59	53	53	41
• Eleições/ Sistema eleitoral	49	56	52	47	41
• Governo do seu município	53	50	47	45	41
• Sindicatos	46	44	44	44	37
• Sistema Público de saúde	49	47	41	42	32
• Congresso nacional	35	38	35	36	29
• Partidos Políticos	31	33	28	29	25
GERAL	60	60	58	57	50

O desprestígio enfrentado pelos partidos políticos é uma consequência inexorável do seu modo de atuação, mais voltado à conquista de cargos eleitorais do que

¹⁴⁹ Fonte: Índice de Confiança Social 2013, elaborado pelo IBOPE Inteligência. Disponível em <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>. Acesso em 06/12/2013.

à verdadeira representação dos cidadãos. Os frequentes esquemas de corrupção, a infidelidade partidária, as trocas de favores, o não cumprimento dos programas apresentados nas campanhas e dezenas de outros comportamentos desviados são tomados pelos eleitores como sinais inequívocos de que o intuito principal dos políticos é a satisfação dos seus interesses pessoais.

As quedas no índice de confiança em 2013 podem estar associadas aos diversos esquemas de corrupção denunciados e investigados ao longo do ano. Em especial, 2013 foi marcado por um dos maiores julgamentos da história do STF, caso conhecido como mensalão, que envolveu os principais líderes do governo federal e acabou por manchar a imagem do Partido dos Trabalhadores, que está no comando da presidência da República desde 2003. A demora na conclusão do julgamento e na penalização dos envolvidos foi tamanha, que gerou na população a sensação de impunidade, uma das principais responsáveis pelo aumento da apatia diante da política.

Embora o fenômeno da corrupção tenha diversas origens e não possa ser imputado a um conjunto de fatores isolado, pode-se considerar que a falha dos mecanismos de *accountability* horizontal, entendida como a responsabilização de agentes políticos perante instituições e poderes autônomos, facilita a sua ocorrência.

Dentre os mecanismos institucionais que viabilizam a responsabilização política figura a separação de poderes, ou seja, a repartição das funções estatais entre os Poderes, que se controlam mutuamente a fim de evitar abusos e desvios. Embora o Executivo e o Judiciário tenham importantes mecanismos de controle, é o Legislativo que exerce essa função com maior propriedade na estrutura tripartite.

Conforme aduzido por José Levi Mello do Amaral Júnior, a função de controle exercida pelo Legislativo não é nova, mas sim remonta ao século XI, nos primórdios dos Parlamentos modernos. Essa função vem ganhando cada vez mais importância, talvez como reação à crescente importância dos atos de governo, incluídos os de natureza legislativa¹⁵⁰.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 atribui essa competência ao Congresso Nacional no artigo 49, inciso X¹⁵¹, e prevê diversos mecanismos por meio

¹⁵⁰ *O Poder Legislativo na democracia contemporânea...*, art. cit., pp. 7-8.

¹⁵¹ O dispositivo tem a seguinte redação: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...)X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

dos quais o controle político pode ser exercido. Dentre estes, Amaral Júnior destaca os seguintes como os principais¹⁵²:

i) Sustação de atos normativos do Poder Executivo: conforme previsto no artigo 49, inciso V, o Congresso Nacional pode sustar por meio de decreto legislativo os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

ii) Convocação de Ministros e pedido de informações: a prerrogativa é conferida à ambas as Casas do Congresso e às suas Comissões e também pode ser dirigida a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. A convocação deve versar sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada;

iii) Atuação do Tribunal de Contas da União: o órgão faz parte da estrutura do Poder Legislativo e, de acordo com os artigos 70 e 71, é responsável por auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas; e

iv) Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs): como já comentado no item 2.4 deste trabalho, as CPIs foram previstas no artigo 58, § 2º, que confere a elas poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e permite sua criação por ambas as Casas do Congresso Nacional, em conjunto ou separadamente, para a apuração de fato determinado e por prazo certo.

Apesar da variedade de mecanismos disponíveis, nem sempre eles são levados a efeito. Dentre as diversas explicações possíveis para o fenômeno, muitos estudiosos consideram que o presidencialismo de coalizão tem contribuído com a flexibilização do controle exercido pelo Legislativo sobre o Executivo.

Segundo Argelina Figueiredo, o Executivo teve suas atribuições ampliadas pela Constituição Federal de 1988, que conferiu amplos poderes ao presidente, como a iniciativa exclusiva para propor leis administrativas, orçamentárias e fiscais, o pedido de urgência nos projetos de lei de sua autoria e a edição de medidas provisórias, que lhes permite estabelecer a agenda e controlar o processo legislativo¹⁵³.

¹⁵² *O Poder Legislativo na democracia contemporânea...*, art. cit., pp. 12-15.

¹⁵³ *Instituições e Política no Controle do Executivo*, art. cit., pp. 693-694.

A participação ativa no processo legislativo possibilita, ainda, que o presidente esteja a par das investigações que tramitam contra membros do Poder Executivo e exerça influência indireta nessas investigações, por meio dos líderes do governo ou da maioria.

Em troca do apoio prestado ao Executivo, os parlamentares obtêm diversos benefícios, já comentados no item 2.4 deste trabalho. Figueiredo acrescenta, também, a possibilidade de o presidente adotar medidas impopulares por meio de decreto ou medida provisória, a fim de evitar que os parlamentares se indisponham com clientelas específicas que podem ser imprescindíveis para sua reeleição.

Diante desse quadro, os mecanismos de controle político tornam-se insuficientes para impor a submissão e a responsabilização do governo perante o Congresso. Dentre os mecanismos arrolados acima, a sustação de atos do poder Executivo é o menos eficaz, pois de pouquíssima utilização. Conforme Amaral Júnior, o instrumento foi utilizado raras vezes e nas duas hipóteses citadas pelo autor não chegou nem mesmo a cumprir a função, já que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da sustação em um dos casos e do Decreto Presidencial impugnado no outro¹⁵⁴.

Na mesma toada, o pedido de informações, embora comumente utilizado e de atendimento obrigatório pelos Ministros, nem sempre surte os efeitos esperados. É o que postula Figueiredo no seguinte trecho¹⁵⁵

Em geral, sempre que encaminha um Requerimento de Informação, o Congresso recebe alguma resposta, seja ela formal ou informal. Porém, quando requerimentos demais são encaminhados ao mesmo ministério, eles costumam ser ignorados (Soares, 1999). Isto, a despeito da exigência formal de que a informação seja fornecida no espaço de 30 dias, podendo ser apresentada queixa-crime contra o ministro responsável em caso de descumprimento. Não há, contudo, um só caso de queixa por este motivo. A maior parte dos requerimentos de informação aos ministérios e agências públicas vem de membros dos partidos de esquerda — eles iniciaram 48% dos RIs aprovados; o restante foi pedido, em proporções similares, pelos congressistas dos partidos de centro e de direita (Almeida, 1999:26). A maioria dos RIs referia-se à administração das agências estatais (54%); 30% diziam respeito às políticas sociais e 16% à infraestrutura. A Tabela 4 mostra que 106 convocações de ministros foram pedidas na Câmara dos Deputados [entre os anos de 1989 e 1999], mas que apenas quatro foram aprovadas e efetivamente ocorreram.

¹⁵⁴ *O Poder Legislativo na democracia contemporânea...*, art. cit., p. 12.

¹⁵⁵ *Instituições e Política no Controle do Executivo*, art. cit., p. 713.

Já as CPIs, por sua vez, são geralmente mais efetivas e frequentes do que os outros dois instrumentos. O artigo 35, § 4º, do Regimento Interno da Câmara limita a cinco a quantidade de CPIs em funcionamento simultaneamente, número esse que só pode ser excedido mediante resolução de um terço dos membros da Casa. Por conta da limitação, há sempre dezenas de comissões inscritas na lista de espera, aguardando o momento para serem instaladas.

Ainda assim, como a constituição de uma CPI não impõe a conclusão da investigação, várias nem sequer terminam seus trabalhos. Com o intuito de verificar a taxa de sucesso dessas comissões, Figueiredo apurou que no período de 1946 a 1999, 392 CPIs foram propostas, porém, dentre as 303 instaladas, apenas 207 foram concluídas, o que corresponde a pouco mais de 50%¹⁵⁶.

Interessante notar que, dentre as CPIs instaladas após 1988, nenhuma das propostas por membros do partido do governo concluiu suas investigações, enquanto apenas 18% das propostas por partidos aliados chegaram à conclusão. Segundo a autora, esses dados demonstram que a instalação das comissões parlamentares por partidos do governo ou aliados é muitas vezes utilizada como estratégia, seja para impedir a instalação de CPIs propostas pela oposição – o que é possível devido à limitação do número de comissões em funcionamento – seja para dar resposta imediata a uma determinada demanda da população.

Portanto, apesar de a instalação de CPIs ser cotidiana no âmbito do Congresso, apenas metade delas conclui seus trabalhos. Não bastasse, a conclusão das investigações não significa que necessariamente os parlamentares envolvidos em esquemas de corrupção serão punidos. Por mais que o relatório final das comissões seja enviado ao Ministério Público para a aplicação das sanções civis e penais cabíveis, a efetiva imposição de penas aos deputados e senadores depende da anuência da Casa respectiva, o que na maior parte dos casos não chega a ocorrer.

Resta, então, analisar se a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) é mais eficaz do que os outros mecanismos analisados acima.

Em primeiro lugar, salta aos olhos que o TCU é o único órgão dedicado integral e exclusivamente à fiscalização dos recursos públicos. Apesar de ser um órgão auxiliar do Poder Legislativo, tem a vantagem de atuar fora da estrutura do Congresso Nacional, o que lhe permite maior autonomia. Por outro lado, um terço de seus

¹⁵⁶ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Instituições e Política no Controle do Executivo*, art. cit., p. 704.

Ministros é escolhido pelo presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e o restante pelo Congresso Nacional, o que, na opinião de muitos autores, faz com que a autonomia ou independência não seja total.

A Constituição Federal conferiu um rol extenso de competências ao TCU, arroladas nos incisos do artigo 71. Dentre elas, as principais são a apreciação das contas do presidente da República; a fiscalização da aplicação dos recursos repassados pela União aos Estados e Municípios por meio de convênios, acordos ou ajustes; a realização de inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes; e a aplicação das sanções previstas em lei aos responsáveis, nos casos de ilegalidade da despesa ou irregularidade das contas.

A fiscalização realizada pela Corte de Contas percorre uma sequência de cinco etapas, a saber: i) a identificação de indícios de irregularidade ou formas de desperdício; ii) a investigação dessas informações; iii) a decisão sobre a responsabilidade por irregularidades; iv) a elaboração de recomendações para melhorar a qualidade do gasto público; e v) a implementação de medidas de responsabilização e de prevenção¹⁵⁷. Vê-se, portanto, que o processo de investigação é longo e, considerando a extensão do rol de competências do TCU, infere-se que o volume de trabalho é extremamente elevado.

Assim, por mais que o corpo técnico do TCU tenha expandido e se aprimorado, não é suficiente para investigar de forma acurada as contas dos gestores públicos, o que possibilita que dezenas de irregularidades passem ao largo das investigações e os responsáveis deixem de ser punidos.

Além disso, os críticos apontam o fato de os relatórios do TCU sobre as contas do governo serem geralmente favoráveis, com censuras apenas pontuais. Por outro lado, ainda que a Corte de Contas opine pela desaprovação das contas por razões técnicas, o Congresso Nacional pode julgar o Presidente da República de maneira favorável, caso entenda que as irregularidades são sanáveis, já que o parecer técnico do TCU tem função meramente opinativa e de assessoramento ao Poder Legislativo¹⁵⁸.

No caso das contas dos demais gestores e responsáveis por dinheiros públicos, situação semelhante ocorre. Isso porque nem sempre as recomendações

¹⁵⁷ SPECK, Bruno. *Tribunais de Contas* in AVRITZER, Leonardo et al. (org.). *Corrupção: Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 553-554.

¹⁵⁸ SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. *Competências Constitucionais do Tribunal de Contas*. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre, 2000, pp. 45-47.

contidas nos relatórios elaborados pela equipe técnica são seguidas pela junta de Ministros que, por razões políticas, podem optar pela não aplicação das punições cabíveis, já que eles igualmente não estão adstritos aos relatórios técnicos¹⁵⁹.

Esses exemplos demonstram que o TCU apresenta algumas deficiências no exercício da atividade fiscalizatória, porém muitos dos entraves a ele impostos advêm do fato de ser um órgão político, e não da sua incapacidade técnica. Ainda assim, ele é um importante órgão auxiliar do Legislativo e, dentre os mecanismos analisados, é o que proporciona o maior controle dos políticos e das contas públicas, haja vista que os demais métodos de controle não oferecem respostas satisfatórias à população.

Esse quadro de inefetividade do controle horizontal colabora para o agravamento da desconfiança dos cidadãos, pois cria a certeza de que os políticos envolvidos em esquemas de corrupção sempre sairão impunes. Tal situação afeta a qualidade da democracia e compromete a capacidade do sistema político de responder as expectativas dos cidadãos, que passam a acreditar que seus direitos de participação não são suficientes para alterar o quadro generalizado de corrupção na política¹⁶⁰.

As instituições de representação, como os partidos e o Congresso Nacional, são os que mais sofrem com o descrédito, tanto que é grande o número de cidadãos brasileiros que manifesta preferência por uma democracia sem sua participação. Entretanto, eles têm um papel importante na estrutura do Estado, pois atuam diretamente no processo de produção de leis e são essenciais para a garantia da governabilidade. Dessa forma, impende buscar soluções para aprimorá-los e adequá-los aos anseios da população, já que sua extinção pode trazer problemas mais graves do que os atualmente existentes.

3.2. O Direito como ferramenta promocional: o exemplo das políticas públicas

Não há dúvida de que é premente a necessidade de uma reforma que moralize os partidos políticos e os transforme em verdadeiros representantes da vontade geral. Todos os noticiários, pesquisas de opinião e estudos acadêmicos voltados ao tema são uníssomos em afirmar que é cada vez maior o desencanto dos cidadãos com a

¹⁵⁹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Instituições e Política no Controle do Executivo*, art. cit., p.710.

¹⁶⁰ MOISÉS, José Álvaro. *Cultura política, instituições e democracia – lições da experiência brasileira* in MOISÉS, José Álvaro (org.). *Democracia e Desconfiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*, op. cit., p. 97.

política e com os políticos e não há indícios de que o processo de descontentamento será superado sem a realização de uma reforma séria e estrutural do sistema.

A chamada crise dos partidos políticos se deve a uma combinação de fatores, como as normas dos sistemas eleitoral e partidário, a tradição e cultura políticas e os interesses das elites em promover seus interesses, em detrimento do povo. Vê-se, portanto, que a reversão desse quadro não será tarefa fácil, pois demandará a mudança de hábitos há muito enraizados na população brasileira. Ainda assim, é preciso que a reforma seja feita de forma global, já que as diversas minirreformas pontuais não têm surtido o efeito desejado e se mostram desconexas entre si.

Diante desse quadro, cabe-nos analisar qual o papel do Direito na introdução das mudanças necessárias ao sistema partidário. Não se ignora que as leis por si só não terão o condão de modificar os problemas identificados, porém é justamente pelo arcabouço legal que se começa a construção de um novo sistema, o que justifica o escopo da nossa análise.

A função promocional do Direito, mencionada no título deste tópico, ganhou notoriedade com a obra “Da estrutura à função: Novo estudo da teoria do Direito”, de Norberto Bobbio, na qual o autor italiano analisou como a mudança do Estado Liberal para o Estado Social implicou a alteração da concepção do Direito, até então entendido apenas como instrumento de proteção e repressão. A proposta da obra foi demonstrar que o Direito poderia ser considerado também uma forma de encorajamento e que o ordenamento jurídico teria uma função promocional¹⁶¹.

Essa foi, também, a constatação de José Eduardo Faria, segundo o qual o Direito enfrentou um processo de ajuste nos últimos anos, necessário para reverter o distanciamento entre o sistema jurídico e os interesses da sociedade em transformação¹⁶².

Na opinião do autor, esse distanciamento gerou na população a sensação de desconfiança tanto na objetividade das leis, como critério de justiça, quanto na sua

¹⁶¹ De acordo com Bobbio, a técnica do encorajamento diferiria por visar “não apenas a tutelar, mas também a provocar o exercício de atos conformes, desequilibrando, no caso de atos positivos, a possibilidade de fazer e a possibilidade de não fazer, tornando os atos obrigatórios particularmente atraentes e os atos proibidos particularmente repugnantes. (...) A introdução da técnica do encorajamento reflete uma verdadeira transformação na função do sistema normativo em seu todo e no modo de realizar o controle social. Além disso, assinala a passagem de um controle passivo – mais preocupado em desfavorecer as ações nocivas do que em favorecer as vantajosas – para um controle ativo – preocupado em favorecer as ações vantajosas mais do que em desfavorecer as nocivas”. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007, pp. 14-15.

¹⁶² *O Judiciário e o Desenvolvimento Sócio-econômico* in FARIA, J.E. (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 17.

efetividade, como instrumento de regulação e direção da vida socioeconômica, de modo que os códigos passaram a ser vistos como mera ficção e sua violação, a regra geral.

Diante dessa situação, iniciou-se uma série de debates acerca das funções do Direito na sociedade contemporânea, que concluíram que as leis não poderiam mais ser vistas como simples técnica de controle e organização social – o que implica um conhecimento jurídico meramente informativo e despolitizado a partir de um sistema legal tido como completo, lógico e formalmente coerente.

Por essa razão, a tendência atual é que o Direito seja considerado um instrumento de direção e promoção social, devendo ser encarado de uma perspectiva histórica e valorizado como um método para correção de desigualdades e do desequilíbrio socioeconômico, e não apenas como garantidor de certeza e segurança¹⁶³.

Essa nova funcionalidade do Direito foi bem explorada no âmbito das políticas públicas, no qual os juristas têm se dedicado a descobrir como o papel coordenador e articulador desempenhado pelo direito público pode colaborar para a modelagem institucional necessária a sua implementação. Nas palavras de Diogo Coutinho, o campo do Direito oferece diversas possibilidades, pois abrange uma extensa gama de normas e processos, como

leis em sentido formal (isto é, promulgados pelo Legislativo) e em sentido material (atos normativos regulamentares produzidos pelo Executivo, como decretos, regulamentos, portarias, circulares, instruções normativas, instruções operacionais, entre outros). Por conta disso, seja de forma instrumental, como *medium*, seja para definir os “pontos de chegada” ou objetivos das políticas e situá-las no ordenamento, seja para prover arranjos institucionais ou para construir canais de *accountability* e participação, o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema (que pode ser ele próprio um gargalo jurídico), na definição da agenda para enfrentá-lo, na concepção de propostas na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas¹⁶⁴.

Esse mesmo autor defende que o direito pode desempenhar quatro tipos de função na implementação das políticas públicas, a saber¹⁶⁵:

i) O direito como objetivo: Enxergá-lo sob esse ponto de vista corresponde a reconhecer que o arcabouço jurídico tem a característica de formalizar metas, ou seja,

¹⁶³ FARIA, José Eduardo. *O Judiciário e o Desenvolvimento...*, art. cit., p. 20.

¹⁶⁴ *O direito nas políticas públicas* in FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MARQUES, Eduardo. *Política Pública como Campo Disciplinar*. São Paulo: Unesp, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 193.

¹⁶⁵ Idem, *ibidem*, pp. 194-198.

atua como uma diretriz normativa que limita o que deve ser perseguido em termos governamentais;

ii) O direito como vocalizador de demandas: Assegura a participação de todos os interessados na conformação, implementação ou avaliação da política, por meio da previsão de mecanismos de deliberação, participação, consulta, colaboração e decisão conjunta. Nesse aspecto, pode ser visto como tendo a função de assegurar que as políticas públicas não escapem aos mecanismos de participação e *accountability*, garantindo que elas serão mais democráticas.

3) O direito como ferramenta: Atua na seleção e na formatação dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos pré-definidos, como o tipo de instrumento jurídico, os mecanismos de indução e recompensa para certos comportamentos, o tipo de sanção e de norma a ser utilizada. Nesse sentido, executa tarefas-meio, voltadas a garantir a consecução de certos fins e assegura a calibragem e a autocorreção operacional das políticas.

3) O direito como arranjo institucional: No âmbito das políticas públicas, significa supor que normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar a articulação entre atores direta e indiretamente ligados a tais políticas.

Como se vê, no âmbito das políticas públicas o Direito tem um papel essencial, o que demonstra que de fato a ciência jurídica tem contribuído para a correção das desigualdades e do desequilíbrio socioeconômico, conforme afirmado por José Eduardo Faria.

Sendo assim, por que não transpor a mesma lógica para o campo político-partidário? Nesta arena, o Direito terá a função essencial de moralizar os partidos políticos, estipulando regras que determinem um funcionamento mais transparente e democrático. Muitos dos problemas atualmente imputados aos partidos se devem ao fato de não haver um regramento mínimo a respeito de valores que precisam ser respeitados e observados por essas instituições.

Ocorre que o regramento dos partidos políticos enfrenta muita resistência no Brasil, eis que foi por muito tempo utilizado como instrumento de limitação de sua autonomia. Como exemplo de leis que tolheram a liberdade de atuação das legendas, podemos citar principalmente as leis orgânicas dos partidos políticos (Lei nº 4.740/1965 e Lei nº 5.682/1971) que vigoraram ao longo da ditadura militar. Por regulamentarem

exaustivamente aspectos referentes à organização interna dos partidos, deixaram pouco espaço para inovações nos Estatutos.

Entretanto, esse não é mais o panorama político-institucional do país, que conta com uma democracia sólida, ainda que imperfeita, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ainda assim, o texto constitucional manteve o dispositivo que estabelece o principal entrave à criação de normas disciplinadoras de políticos e partidos, qual seja, o artigo 17, § 1º, que prevê o princípio da autonomia partidária, ao qual dedicaremos o próximo tópico.

3.3. Princípio da autonomia partidária: entrave ou benefício?

A Constituição Federal de 1988 surgiu com o intuito de democratizar o país após o término do regime militar, que retirou do texto constitucional anterior o fundamento de validade para diversas intervenções nas liberdades individuais. Assim, os parlamentares constituintes tinham o compromisso de vetar quaisquer dispositivos que permitissem a intervenção do Estado no âmbito privado, inclusive nos partidos políticos.

Foi esse o pano de fundo da redação do capítulo destinado às agremiações, cujo intuito era assegurar a mais ampla e completa autonomia para disporem sobre sua estrutura e funcionamento interno. Esse objetivo foi materializado na regra insculpida no § 1º do artigo 17, que originalmente tinha a seguinte redação: “§ 1º - É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias”.

É interessante notar o contraste com o dispositivo correspondente da Constituição de 1967, com a redação da EC nº 01/1969: “Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios (...)”. Como se vê, os partidos na ordem jurídica anterior não tinham autonomia para se autorregular, eis que essa tarefa cabia à lei federal.

A redação do novo artigo foi tema de amplas discussões e sofreu diversas alterações ao longo do processo constituinte. A respeito do tratamento que deveria ser conferido à questão, formaram-se dois grupos majoritários de opinião no bojo da Assembleia Nacional Constituinte. O primeiro deles, encabeçado por Fábio Konder

Comparato, Francisco Weffort e Roque Citadini pregava a ampla liberdade de organização partidária. Por outro lado, a segunda corrente defendia um controle rígido dos partidos e o estabelecimento de regras para sua criação e funcionamento¹⁶⁶.

Dentre os parlamentares contrários à excessiva liberdade, Prisco Viana, filiado ao PMDB da Bahia, afirmava a respeito do tema que

(...) o que estamos aprovando vai nos levar fatalmente a uma grave crise partidária dentro de pouco tempo. O que se está aprovando não é a livre criação de Partidos; o que está se aprovando é um excesso de liberdade na organização dos Partidos. Se defendemos um sistema em que a lei não tutele os partidos, não podemos defender também que não haja nenhuma norma legal. O que se está aprovando aqui é um sistema partidário sem nenhuma regra legal, nem para criar, nem para estabelecer condições de funcionamento, nem para extinguir, nem para fundir partidos. Se temos entre nós quase nenhuma tradição partidária, se não há entre nós uma consciência partidária, podemos imaginar perfeitamente o que será amanhã a vida dos partidos, sem nenhuma regra legal que possa conter, dentre outros males da vida partidária, o carreirismo e o oportunismo, tão frequentes na história dos partidos¹⁶⁷.

Esse posicionamento foi fortemente combatido, por ser considerado atentatório às liberdades partidárias e de fato foi superado quando da redação final do artigo, que consagrou a ampla autonomia. Nas palavras de José Afonso da Silva, a autonomia foi considerada uma “conquista sem precedente”¹⁶⁸, pensamento esse perfeitamente adequado à época da promulgação da Constituição.

Entretanto, somos forçados a reconhecer que, passados vinte e cinco anos de vigência da Carta, o quadro descrito pelo deputado baiano tornou-se realidade. A inexistência de regras balizadoras, aliada ao interesse das elites políticas na manutenção do poder, cooperou para o agravamento do quadro de desconfiança e crise das instituições de representação, aí incluídos os partidos, o que demonstra que a irrestrita autonomia pode não ter gerado todos os benefícios esperados.

Apesar de já termos superado a fase do autoritarismo, ainda há intensa contrariedade à regulamentação de nossos partidos políticos. Atualmente, por conta do princípio da autonomia, toda e qualquer regulamentação só pode constar dos Estatutos,

¹⁶⁶ VIEIRA, Reginaldo de Souza. *Partidos Políticos Brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária*. Criciúma: UNESC, 2010, pp. 107-108.

¹⁶⁷ BRASIL. Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte - Ata da 32ª Reunião Extraordinária, Destaque nº 3539, 186ª votação. Citado por VIEIRA, Reginaldo de Souza. *Partidos Políticos Brasileiros...*, op. cit., pp. 108-109.

¹⁶⁸ *Curso de Direito Constitucional*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 405.

tidos como a lei interna. A Constituição prevê apenas que os Estatutos devem incluir normas sobre disciplina e fidelidade partidária e a Lei nº 9.096/1995 contém um rol breve de normas de observância obrigatória em seu artigo 15¹⁶⁹.

Por essa mesma razão, muitos projetos de lei que visam aprimorar a atuação das legendas são considerados inconstitucionais pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) do Congresso, que com isso engessam as inovações na temática.

Foi exatamente o ocorrido com o Projeto de Lei nº 645/2011, de autoria do Deputado Bonifácio de Andrada, do PSDB de Minas Gerais, que propunha a inclusão de um artigo na Lei nº 9.096/1995 regulamentando as comissões provisórias dos partidos. De acordo com a Justificativa apresentada pelo parlamentar, a manutenção *ad aeternum* de órgãos provisórios é danosa porque permite aos dirigentes partidários a tomada de decisões arbitrárias.

O relator designado para analisar a questão na CCJ foi o Deputado Onyx Lorenzoni, que emitiu voto contrário à proposta, por considerar que a regulamentação dos órgãos provisórios viola o princípio da autonomia partidária, haja vista que a matéria é afeita à intimidade orgânica dos partidos. Atualmente, a proposta encontra-se desde 19 de abril de 2011 aguardando a apreciação do Plenário.

Este é um caso que bem exemplifica como a interpretação rígida do princípio da autonomia partidária pode ser prejudicial à democracia e favorável a manutenção dos interesses dos líderes da cúpula partidária. Isso porque, como bem apontado pelo autor da proposta, as comissões provisórias permitem a concentração das decisões na Comissão Executiva Nacional, situação essa que só é alterada quando os órgãos se tornam permanentes.

Em teoria, os órgãos provisórios deveriam ser convertidos em permanentes após um ano de sua formação. Esse período de tempo serve para que partido reúna um

¹⁶⁹ O rol previsto no artigo é o seguinte: “Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede na Capital Federal; II - filiação e desligamento de seus membros; III - direitos e deveres dos filiados; IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros; V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa; VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas; VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despender com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei; VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido; IX - procedimento de reforma do programa e do estatuto”.

número mínimo de membros, suficiente para organizar chapas para concorrer às convenções partidárias. Em tais convenções, os membros escolheriam os futuros dirigentes partidários, democraticamente eleitos para exercer suas funções. Ocorre que, passado esse prazo, muitos partidos mantêm a estrutura provisória mesmo tendo o número mínimo de filiados necessário, o que permite que a Comissão Executiva Nacional continue a gerir o órgão partidário de maneira centralizada¹⁷⁰.

As comissões provisórias também podem ser criadas em partidos antigos e já estabelecidos nos três níveis da federação, nos casos em que houver dissolução de um de seus diretórios. Os Estatutos, em geral, versam sobre as hipóteses de destituição legítima dos diretórios, porém, em muitos casos, a dissolução pode ser utilizada como estratégia para destituir dirigentes democraticamente eleitos, mas que não atuam conforme desejado pelos caciques partidários.

Por meio desse artifício, é possível que os chefes da cúpula partidária nomeiem os dirigentes que mais lhes convierem para o novo órgão provisório, em clara afronta à democracia intrapartidária. Além disso, os dirigentes das comissões provisórias participam da tomada de decisões fundamentais para o partido. Como elas têm as mesmas competências dos órgãos permanentes, seus presidentes podem votar nas convenções dos órgãos superiores e podem ser responsáveis pela definição das candidaturas e pela formação de acordos políticos relativos à formação de chapas e coligações¹⁷¹.

Já que não há obrigação de criação de órgãos permanentes, muitos partidos operam indefinidamente com estruturas provisórias. Para se ter uma ideia, 68% e 63%, respectivamente, das comissões municipais do PP e do PTB eram provisórias no ano de 2009. Mesmo partidos grandes como o DEM e o PSDB também apresentaram números elevados no mesmo ano, conforme dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (54% e 43%, respectivamente)¹⁷².

É possível evitar situações como essa, desde que se aceite que a regulamentação de determinados aspectos não implica necessariamente afronta à autonomia, que poderá ser preservada mesmo na hipótese de serem estabelecidas algumas regras mínimas.

¹⁷⁰ GUARNIERI, Fernando. *A força dos partidos fracos*. Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, 2011, pp. 241-242.

¹⁷¹ JEHÁ, Pedro Rubenz. *O processo de degeneração...*, op. cit., pp. 358-359.

¹⁷² GUARNIERI, Fernando. *A força dos partidos fracos*, art. cit., pp. 242-243.

Em outras palavras, o disciplinamento das práticas partidárias pode conviver com a ausência de controle ideológico, com a liberdade de decisão sobre a estrutura, a organização e o funcionamento interno e com a livre escolha de critérios para formação de coligações e alianças. Os partidos poderão, também, continuar a dispor livremente sobre filiação e militância e até mesmo sobre os métodos de escolha dos dirigentes e candidatos, desde que atendam os princípios democráticos.

A importância de serem introduzidas determinadas normas nos Estatutos dos partidos reside no fato de que, a partir disso, os direitos e deveres ali insculpidos poderão ser assegurados pelo Poder Judiciário, em atendimento ao princípio da inafastabilidade da jurisdição garantido no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”). Esse é o entendimento esposado pelo Ministro do TSE José Eduardo Rangel de Alckmin no julgamento do REspe nº 13.750/TO¹⁷³

A autonomia a que se refere o preceito constitucional diz respeito ao estabelecimento de normas que tenham por escopo delinear a estruturação de seus quadros, o estabelecimento de órgãos partidários e seu funcionamento.

Esse mister se desempenha precipuamente na definição das normas estatutárias, que se destinam a reger, entre outras coisas, as relações jurídicas entre seus filiados e estes e o Partido.

Contudo, uma vez estabelecidas tais normas, delas decorrerão direitos subjetivos que uma vez violados poderão ser amparados pelo Poder Judiciário, a teor do 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.

Poder-se-ia, em sentido oposto, argumentar que essa tarefa haveria de ser cometida aos órgãos internos do partido, não sendo dado ao Poder Judiciário nele imiscuir-se.

Tal conclusão, contudo, a meu ver denegaria vigência ao princípio ostentado pelo referido inciso XXXV do art. 5º da Lei Maior, pois estar-se-ia admitindo a exclusão de violação de direito ou ameaça da apreciação do Poder Judiciário. Seria definir a autonomia partidária elastério extremamente largo a ponto de afastar a incidência de outra norma constitucional. Antes, porém, impõe-se a regra hermenêutica que exige a compatibilização dos mandamentos postos em confronto.

Não entendo, assim, ser 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.

Até por ser célula fundamental no sistema democrático, o Partido não pode se transformar em organização cuja vida seja regida pela vontade

¹⁷³ Julgado em 12/11/1996. Acórdão citado em CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. Artigo 17. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 896-897.

soberana de eventuais dirigentes. Na verdade, ali também há de prevalecer o império da lei, que uma vez violado há de ser restabelecido pela ação da Justiça (g.n.).

De fato, a autonomia não pode permitir a irresponsabilidade dos dirigentes partidários diante da violação das normas contidas em seus Estatutos. A possibilidade de o Poder Judiciário intervir nesses casos é essencial para tutelar os direitos subjetivos dos filiados e fazer valer as normas estatutárias. A esse respeito, vale destacar que a competência para a apreciação de atos que importem em lesão a direito subjetivo é da Justiça Comum, já que à Justiça Eleitoral compete apenas examinar os atos partidários que atinjam o processo eleitoral¹⁷⁴.

Dessa forma, cabe analisar quais normas devem constar no rol de observância obrigatória, sem implicar redução real da autonomia dos partidos políticos, mas, ao mesmo tempo, assegurando os direitos mínimos para que os filiados possam exercer com plenitude seu papel na instituição e para que essa exerça com qualidade seu papel na democracia. Previamente, analisaremos a legislação estrangeira, para aferir como o tema é tratado em outros países e buscarmos um exemplo a ser seguido no Brasil.

3.4. Legislação partidária no Direito europeu

Na grande maioria das democracias ocidentais o partido desempenha um papel de destaque no processo político. Uma prova disso é que, salvo raras exceções, as Constituições dedicam artigos e, por vezes, capítulos específicos a essa instituição representativa, o que confirma seu status de elemento essencial ao exercício da atividade política.

Após a Segunda Guerra Mundial cresceu rapidamente o número de países europeus que incluíram previsões sobre partidos em suas Constituições, atingindo, atualmente, a marca de vinte e oito países. Além disso, vinte e três países europeus elaboraram leis a respeito do financiamento dos partidos e vinte estabeleceram leis para regular exclusivamente seu funcionamento¹⁷⁵.

Ainda assim, países-chave da Europa Ocidental, como França e Itália, até hoje não elaboraram leis específicas a respeito do assunto. No caso da França, durante

¹⁷⁴ AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Manual das Eleições*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 629.

¹⁷⁵ PICCIO, Daniela R. *A Self-Interested Legislator? Party Regulation in Italy*. Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, 2013, No. 35. Disponível em <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp3513.pdf>. Acesso em 20/12/13.

os debates que antecederam a Constituição de 1946, o Comitê de Constituição da Assembleia Nacional propôs a criação de uma lei fundamental contendo os seguintes princípios: pluralidade de partidos, respeito aos princípios da Declaração dos Direitos do Homem, respeito aos princípios democráticos na ordem interna e submissão dos gastos dos partidos aos controles públicos. Entretanto, o plano não foi incorporado naquela Constituição, que sequer fez menção aos partidos¹⁷⁶.

Foi a Carta de 1958 que, pela primeira vez, deu base constitucional aos partidos em seu artigo 4º. Antes de se chegar à redação final do artigo, foi proposta a inclusão de disposição determinando a elaboração de uma lei orgânica para reger a atuação das agremiações. Porém, o projeto foi reprovado, pois o Conselho de Estado considerou que tal disposição poderia abrir margem a abusos¹⁷⁷.

Findos os debates e elaborado o texto constitucional, o artigo 4º ficou com a seguinte redação: “Os partidos e os grupos políticos concorrem à expressão do sufrágio. Eles se formam e exercem suas atividades livremente. Eles devem respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia”. O dispositivo sofreu duas alterações por meio das Leis Constitucionais nº 99-569, de 08 de julho de 1999, e nº 2008-724, de 23 de julho de 2008, que incluíram as seguintes alíneas: “Eles contribuem para a implementação do princípio anunciado na segunda alínea do artigo 1º¹⁷⁸” e “A lei garantirá as expressões pluralistas de opinião e a participação equitativa dos partidos e grupos políticos na vida democrática da Nação”.

No âmbito infraconstitucional, não foi elaborada lei específica sobre os partidos, de modo que a eles é conferido o mesmo tratamento dado às demais associações, nos termos da Lei de 1º de julho de 1901. Há, no máximo, a Lei nº 88-227, sobre a transparência financeira nos assuntos políticos, criada em 11 de março de 1988 e atualizada em 29 de março de 2011, cujo Título III é dedicado aos partidos, mas que dispõe apenas sobre financiamento.

No caso da Itália, a Constituição de 1948 se refere aos partidos políticos no artigo 49, nos seguintes termos: “Todos os cidadãos têm direito de se associar livremente em partidos, para concorrerem, com métodos democráticos, na determinação da política nacional”.

¹⁷⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, op. cit., p. 451.

¹⁷⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas Constituições democráticas...*, op. cit., pp. 30-31.

¹⁷⁸ A alínea do artigo 1º mencionada determina que a lei favoreça o acesso igualitário de homens e mulheres aos mandatos eleitorais e às funções eletivas, bem como às responsabilidades profissionais e sociais.

A redação do artigo é extremamente sucinta e vaga, o que motivou diversas críticas dos constitucionalistas. Cabe ao intérprete, portanto, estabelecer o sentido e o alcance do artigo constitucional, como o fez Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que entendeu que o método democrático mencionado “designa senão o conjunto de processos aplicados à realização do governo do povo, pelo povo, para o povo”, ou seja “o conjunto de processos destinados a permitir a autodeterminação social”¹⁷⁹. Por outro lado, o autor entende que o respeito ao método democrático é exigível apenas na determinação da política nacional, porém não necessariamente na ordem interna dos partidos.

No caso italiano, a redação lacunosa do artigo faz com que seja ainda mais necessária a elaboração de uma legislação específica a respeito dos partidos, que sequer gozam de personalidade jurídica no país, sendo considerados associações “non riconosciute”, regulamentadas pelo Código Civil¹⁸⁰. O país conta apenas com uma Lei sobre finanças partidárias criada em 1974 e diversas vezes emendada, o que demonstra a necessidade de o legislador italiano se debruçar sobre a questão caso queira acompanhar a evolução dos partidos em seu país.

Ainda dentre os países da Europa Ocidental, Luxemburgo e Suíça também possuem disposições constitucionais a respeito dos partidos políticos. No caso do primeiro, o artigo 23-b da Constituição de 2008 dispõe que “Os partidos políticos contribuem com a formação da vontade geral e a expressão do sufrágio universal. Eles expressam o pluralismo democrático”. Já a Constituição suíça de 1999 se refere aos partidos em dois artigos, que estipulam que eles “contribuem na formação da opinião e da vontade do povo” (art. 137) e que eles devem ser “convidados a expor seu ponto de vista durante a elaboração de legislações importantes ou de outros projetos de substancial impacto, bem como de tratados internacionais significantes” (art. 147).

Por fim, merece comentários o tratamento conferido ao tema na Inglaterra. Embora seja um país de *common law*, que não possui Constituição escrita e não prioriza a elaboração de leis, a Inglaterra editou o *Registration of Political Parties Act 1998*, de 19 de novembro. A lei dispõe sobre o procedimento que deve ser seguido para o registro dos partidos políticos. Embora eles não sejam obrigados a se registrar, o ato pode lhes conferir diversos benefícios, como o direito de antena. O país conta, ainda, com o

¹⁷⁹ *Os partidos políticos nas Constituições democráticas...*, op. cit., pp. 100-101.

¹⁸⁰ *Idem*, *ibidem*, p. 65.

Political Parties and Elections Act 2009, bem extenso e detalhado, destinado ao tema do financiamento dos partidos.

A seguir, trataremos de analisar brevemente os principais aspectos das leis elaboradas pelos países da Europa ocidental, a fim de aferir como a questão é tratada naquele continente e se podemos retirar alguns ensinamentos aplicáveis à realidade brasileira.

3.4.1. Leis partidárias na Alemanha

A Constituição Alemã de 1949, conhecida como Lei Fundamental de Bonn, foi a primeira a dispor sobre os partidos políticos naquele país. A Constituição de Weimar que a antecedeu se referia a eles apenas em sentido negativo, determinando que membros do governo e os servidores civis deveriam ser independentes de quaisquer agremiações partidárias.

Entretanto, a experiência dos partidos livremente criados sob a égide da antiga Constituição, aí incluído o Partido Nazista, incentivou o Conselho Parlamentar a incluir em seu texto um artigo que contivesse os direitos, deveres e obrigações dos partidos alemães. O resultado foi a elaboração do artigo 21, cuja dicção é a seguinte:

- (1) Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio.
- (2) São inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou por em perigo a existência da República Federal da Alemanha. Cabe ao Tribunal Constitucional Federal decidir sobre a questão da inconstitucionalidade.
- (3) A matéria será regulamentada por leis federais.

A criação de um artigo especialmente dedicado aos partidos políticos os distinguiu das demais associações, cujo regramento é estipulado pelo artigo 9º da Lei Fundamental de Bonn. O resultado disso é que os partidos políticos adquiriram mais liberdade na definição de seus objetivos e programas e sua extinção passou a ser dificultosa, podendo apenas ser declarada pela Suprema Corte do país, ao passo que as

associações comuns podem ser proibidas por meros procedimentos administrativos, sem prévia autorização judicial¹⁸¹.

A leitura do parágrafo nº 1 do artigo constitucional nos permite identificar elementos relevantes, como o papel dos partidos, a liberdade de sua criação, a obrigatoriedade de observarem os princípios democráticos na sua organização interna e de prestarem contas sobre o recebimento e o gasto de recursos financeiros.

O segundo parágrafo impõe uma limitação condizente com a história do país, pois proíbe partidos que atentem contra a ordem democrática e a existência da República Federal Alemã.

O parágrafo nº 3, por sua vez, determina que a matéria seja regulamentada por leis federais. A primeira lei criada nesse sentido foi a Lei Eleitoral Federal de 07 de maio de 1956, destinada, conforme o nome indica, a regulamentar o sistema eleitoral no país. Por isso, contém poucas disposições sobre os partidos políticos, destacando-se a chamada *Sperrklausel* ou cláusula dos 5%, que determina que um partido somente obterá representação no Parlamento Federal caso atinja um mínimo de 5% do total dos votos dados à lista estadual¹⁸².

Anos mais tarde, o Parlamento alemão criou a Lei dos Partidos Políticos, aprovada em 24 de julho de 1967, especialmente destinada a essas instituições. O diploma sofreu duas importantes emendas, a primeira pela Lei de 31 de janeiro de 1994 e a segunda pelo artigo 2º da Lei de 22 de dezembro de 2004, que a ampliaram substancialmente, de tal forma que ela passou a ter quarenta e um artigos, contra os dezessete que possuía quando foi criada.

Com essa lei, o país inaugurou a tradição verificada após a Segunda Guerra de regulamentar os partidos e reconhecer sua importância no processo político democrático. Assim, o artigo 1º da lei foi inovador ao enfatizar seu papel essencial na formação da vontade geral e afirmar que desempenham uma função pública conferida pela Lei Fundamental do país.

As disposições que mais nos interessam constam da segunda seção da lei (arts. 6º a 16), que versa sobre a organização interna dos partidos. O artigo 6º dispõe

¹⁸¹ SCHNEIDER, Carl J.. *Political Parties and the German Basic Law of 1949* in *The Western Political Quarterly*, vol. 10, n. 3, set./1957, p. 530. Disponível em www.jstor.org/stable/443534. Acesso em 23.03.2012.

¹⁸² TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *Os sistemas eleitoral e partidário no Brasil e na Alemanha*. Brasília, Revista de Informação Legislativa, n. 163, ano 40, jul./set.2004, p. 314.

sobre os Estatutos e seu item nº 2 prevê normas de observância obrigatória nesses documentos. O rol contém onze disposições, muito semelhantes àquelas previstas no artigo 15 da Lei nº 9.096/1995. O artigo 7º, por sua vez, determina que a subdivisão territorial do partido deva ser planejada de forma a permitir a participação de seus membros na formação da vontade geral, o que nos leva a imaginar que não possa ser ampla demais, para não criar grandes distanciamentos.

O artigo 14 também contém disposição interessante, já que estipula aos partidos o dever de constituir cortes de arbitragem para decidir disputas entre o partido ou suas divisões regionais e seus membros, bem como para decidir questões relativas à interpretação e à aplicação do Estatuto. De acordo com o parágrafo 2, os membros da corte de arbitragem devem ser eleitos, independentes e não podem estar sujeitos a instruções do partido, a fim de garantir a imparcialidade de suas decisões.

Por fim, merece destaque o artigo 15 (2), que determina que as eleições dos membros dos comitês diretores, dos delegados às assembleias de delegados e dos membros dos órgãos regionais devem ser feitas por meio de votação secreta. As demais votações podem ser abertas, se não houver oposição de nenhum membro.

A partir do artigo 17, os demais dispositivos da lei são dedicados ao financiamento de campanha e por isso não estipulam regramentos específicos quanto ao funcionamento e à atuação dos partidos.

3.4.2. Leis partidárias na Espanha

Da mesma forma que Lei Fundamental alemã de 1949, a Constituição Espanhola de 1978 dispõe sobre os partidos políticos no artigo 6º, abaixo transcrito:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

O artigo consagra princípios essenciais para o funcionamento dos partidos, como seu papel na democracia, a liberdade de criação e de exercício de sua atividade e a obrigatoriedade de sua estrutura interna e funcionamento serem democráticos.

A Carta espanhola contém, também, outros dispositivos importantes para assegurar o governo democrático, com o direito de associação (art. 22), o direito de

participação dos cidadãos nos assuntos públicos, diretamente ou por intermédio de seus representantes (art. 23) e a proibição do mandato imperativo (art. 67.2).

Antes mesmo da promulgação da Constituição, já existia uma lei dedicada a regulamentar os partidos políticos (Ley 54/1978), e, após ela, outras leis eleitorais surgiram para tratar do financiamento dos partidos, como a Ley Orgánica 5/1980 e a Ley sobre financiación de los partidos políticos del 2 de julio de 1987.

Mais recentemente, a Ley 54/1978 foi revogada pela Ley Orgánica 6/2002, del 27 de junio, que encontra-se em vigor até hoje. De acordo com a Exposição de Motivos da nova lei, a atualização era necessária para adequá-la aos modernos partidos espanhóis, cujo protagonismo e significação constitucional incrementaram-se ao longo dos anos. De acordo com o mesmo documento, “cuanto mayor es el relieve del sujeto y su función en el sistema, más interés tiene el Estado de Derecho en afinar su régimen jurídico”.

A Lei 6/2002 está dividida em quatro capítulos: I) De la creación de los partidos políticos (arts. 1 a 5); II) De la organización, funcionamiento y actividades de los partidos políticos; III) De la disolución o suspensión judicial de los partidos políticos; e IV) De la financiación de los partidos políticos.

O capítulo 1, portanto, contém disposições formais sobre a criação de partidos, as condições para aquisição de personalidade jurídica, a qualificação dos membros, sem apresentar diferenças substanciais com relação ao modelo brasileiro.

Já o capítulo 2 contém disposições relevantes, que merecem ser destacadas. O artigo 7º, parágrafo 1, estipula que a estrutura interna e o funcionamento dos partidos devem ser democráticos, nos moldes do artigo 6º da Constituição. No mesmo sentido, o parágrafo 2 estabelece que, a despeito de sua capacidade organizativa interna, as agremiações devem ter uma assembleia geral composta pelo conjunto dos membros, que terá status de órgão superior e deverá decidir as questões mais relevantes, mediante voto direto dos membros ou de seus representantes.

Os parágrafos 3, 4 e 5, por sua vez, determinam a eleição direta e secreta dos órgãos diretivos dos partidos; a previsão de mecanismos de controle democrático dos dirigentes eleitos; e a estipulação de regras para a realização das reuniões dos órgãos dirigentes, como o prazo de convocação, que deve ser suficiente para a preparação dos assuntos em debate, o quórum para a inclusão de temas na ordem do dia e para votação de determinadas questões, entre outras questões fundamentais.

Prosseguindo, o artigo 8º, parágrafo 2, também é relevante, pois estipula que os Estatutos devem dispor detalhadamente sobre os direitos dos filiados, incluindo normas que assegurem sua participação nas atividades do partido, o direito de votarem e serem votados, o direito de serem informados sobre a composição dos órgãos diretivos e sobre as decisões adotadas pelos mesmos e o direito de impugnar os acordos realizados pelo partido quando contrariarem normas do Estatuto.

Por fim, merecem destaque os artigos 9.1, 9.2 e 10.2, que podem ser lidos em conjunto, já que imputam aos partidos o dever de respeitar os princípios democráticos e os direitos humanos, em especial o dever de manter uma estrutura interna democrática, sob pena de serem considerados ilegais e extintos pela autoridade judicial competente caso descumpram tais regras.

Apesar de o diploma legal conter uma série de outros regramentos importantes, os mencionados acima são os que mais diferem do conteúdo da Lei de partidos políticos pátria e, por isso, podem ser usados como inspiração para eventual reforma.

3.4.3. Leis partidárias em Portugal

A atual Constituição portuguesa entrou em vigor em 25 de abril de 1976 e antecedeu em apenas dois anos a Carta espanhola. Apesar do pequeno interregno entre a promulgação de ambas, a Carta lusitana mostrou-se bem mais atrasada no que tange à regulamentação conferida aos partidos políticos. Assim, a redação original do artigo 47 dedicado ao tema tinha a seguinte literalidade:

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.
2. Ninguém pode estar inscrito simultaneamente em mais de um partido político nem ser privado do exercício de qualquer direito por estar ou deixar de estar inscrito em algum partido legalmente constituído.
3. Os partidos políticos não podem, sem prejuízo da filosofia ou ideologia inspiradora do seu programa, usar denominação que contenha expressões directamente relacionadas com quaisquer religiões ou igrejas, bem como emblemas confundíveis com símbolos nacionais ou religiosos.

Apesar de tutelar direitos importantes, com a liberdade irrestrita de participação em partidos políticos, o dispositivo não previa outros aspectos relevantes, como o respeito aos princípios democráticos na organização interna e aos direitos fundamentais dos filiados.

Entretanto, o país necessitava de uma regulamentação mais extensa a respeito do tema, haja vista ser egresso de uma ditadura baseada em partido único há somente dois anos. Assim, as lacunas não preenchidas pela Constituição foram colmatadas na primeira Lei dedicada às agremiações políticas, o Decreto-lei 595/1974, de 07 de novembro.

Apenas por ocasião da quarta Revisão Constitucional em 1997 foram feitas alterações substanciais no dispositivo, que já havia se tornado o artigo 51. A nova redação após a reforma manteve os três primeiros parágrafos e inseriu os seguintes:

4. Não podem constituir-se partidos que, pela sua designação ou pelos seus objectivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional.
5. Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros.
6. A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.

A inclusão do parágrafo 5 seguiu a ideia já constante no artigo 55 da Carta, que estabelece às organizações sindicais o dever de se regerem pelos princípios da organização e gestão democráticas. De acordo com Canotilho, o princípio da democracia interna consagrado na reforma aponta para uma vinculação constitucional dos partidos aos direitos, liberdades e garantias e impõe a eles o reconhecimento dos direitos fundamentais aos seus filiados, sendo, por isso, uma novidade de grande valor¹⁸³.

No plano infraconstitucional, o Decreto-lei 595/1974 foi revogado pela Lei Orgânica nº 2/2003, de 22 de agosto, alterada posteriormente pela Lei nº 2/2008, de 14 de maio. A lei, que permanece em vigor, contém quarenta artigos, divididos em seis capítulos. Alguns chamam mais atenção, devido à importância dos comandos veiculados, como o artigo 5.1, que, em consonância com a Constituição, dispõe que os

¹⁸³ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 325.

partidos regem-se pelos princípios da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus filiados.

Os artigos 24 e 25, situados no capítulo dedicado à organização interna, determinam que os partidos tenham uma assembleia representativa dos filiados, que deve ser integrada por membros democraticamente eleitos. Apesar de os partidos portugueses também gozarem de autonomia para definir sua estrutura interna, a lei procurou assegurar que eles contem ao menos com uma assembleia em que todos os membros tenham direito de participação.

O artigo 24 determina, também, a criação de um órgão de direção política, que, nos termos do artigo 26, deverá ser eleito democraticamente com a participação direta ou indireta de todos os filiados.

Por fim, o artigo 32 faculta aos partidos políticos a previsão em seus estatutos da realização de referendos internos sobre questões relevantes para o partido. Esse é um importante instrumento democrático e sua inserção no texto legal é de grande valia, porque permite a manifestação direta dos filiados em temas do cotidiano partidário. Tanto as eleições quanto os referendos partidários deverão ser realizados por sufrágio pessoal e secreto, nos termos do artigo 33.

Além do diploma destinado aos partidos, o ordenamento português conta, também, com outras leis eleitorais e leis destinadas ao tema do financiamento de campanha, que, entretanto, não contêm dispositivos relevantes sobre o funcionamento dos partidos.

3.5. Lições da experiência comparada e sugestões para a reforma da legislação brasileira sobre partidos políticos

No tópico anterior, destacamos os pontos principais das legislações alemã, espanhola e portuguesa referentes aos partidos políticos, bem como os artigos das Constituições daqueles países, da França, da Itália, de Luxemburgo e da Suíça que fazem menção ao tema. Essa análise nos permite fazer as seguintes comparações:

i) As Constituições e as leis de Portugal, Espanha e Alemanha, bem como a Constituição francesa, fazem referência à obrigatoriedade de os partidos políticos respeitarem os princípios democráticos na sua organização e estrutura interna. A lei espanhola prevê até mesmo a dissolução judicial do partido que desrespeitar de forma

continuada, reiterada e grave esta exigência. Ao contrário, a Constituição brasileira e a Lei nº 9.096/1995 não contêm regras semelhantes;

ii) A lei alemã, sem desprezar a autonomia dos partidos na definição da sua estrutura interna, estabelece que eles devem ser estruturados de uma forma que permita a participação dos seus membros. Por outro lado, em nosso ordenamento a autonomia é total, não havendo qualquer dispositivo que vise impedir a concentração de poderes em apenas um órgão partidário;

iii) A lei alemã determina a eleição de uma Corte de arbitragem imparcial e desvinculada dos órgãos de direção para a resolução de conflitos internos ao partido. Já a Lei nº 9.096/1995 estipula apenas em seu artigo 23 que “A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido”;

iv) As três leis analisadas determinam que a escolha dos dirigentes seja feita mediante voto secreto. Porém, a Constituição e a lei brasileiras são silentes quanto ao assunto, havendo somente previsão na Lei nº 9.096/1995 de que os Estatutos devem prever “condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas”, nos termos no artigo 15, inciso VI;

v) A lei espanhola determina que os Estatutos prevejam procedimentos de controle democráticos dos dirigentes eleitos. Todavia, a lei pátria não contém disposição semelhante, ficando ao arbítrio dos partidos a inclusão de normas nesse sentido em seus Estatutos;

vi) A lei portuguesa dispõe que os Estatutos podem prever a realização de referendos internos sobre questões políticas relevantes para o partido, enquanto a lei brasileira não prevê a realização de métodos de consulta direta aos filiados; e

vii) A Constituição francesa tutela a igualdade entre homens e mulheres no acesso aos cargos políticos e a participação equitativa dos partidos na vida democrática da Nação. Já a Constituição brasileira é silente sobre ambas as questões, havendo em nosso ordenamento jurídico apenas disposição semelhante à primeira (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997).

Como se vê, as leis e Constituições analisadas contêm dispositivos com regramentos mínimos a respeito de aspectos essenciais que devem ser tutelados pelo Direito. Ainda assim, tais diplomas não ceifam a autonomia das agremiações, mas sim

as fortalecem. De fato, para que os partidos políticos possam cumprir com retidão a importante tarefa que lhes foi concebida nos regimes democráticos, é preciso que autonomia venha acompanhada de balizamentos mínimos e de instrumentos de controle.

Por isso, a regulamentação dos partidos políticos é a regra até mesmo em países que não possuem tradição legalista. Já mencionamos que a Inglaterra possui leis sobre o assunto e o mesmo se verifica nos Estados Unidos, que, segundo Loewestein¹⁸⁴, possuem leis estaduais para tratar de aspectos relevantes na atuação dos partidos, como o financiamento (*fund raising*), os gastos de campanha e as eleições primárias, o que o levou a concluir que

“De la práctica americana se puede sacar la conclusión de que el absoluto *laissez faire* de los partidos en el proceso político puede ser substituido perfectamente por una regulación estatal, que asegure el orden democrático dentro de los partidos y formalice su papel en el proceso político. Un desarrollo de estos principios rudimentarios, tal como existen en algunos lugares, fracasa por um lado en la inercia de la opinión pública, y por outro lado en la resistencia de la jerarquías de los partidos frente a cualquier racionalización legislativa que pusiese em peligro su influencia en la maquinaria del partido y, con ello, en el proceso gubernamental. Pero un día habrá que coger por los cuernos a este problema fundamental de la democracia constitucional”.

O autor destaca como entraves à regulação dos partidos políticos a inércia da opinião pública e a resistência dos seus dirigentes, que temem perder os postos na cúpula partidária e a influência na estrutura governamental. Esse raciocínio também se aplica ao Brasil, haja vista que os cidadãos, seja por apatia, seja por não reputarem relevantes tais questões, não lutam em prol da alteração das regras atinentes aos partidos. Ainda mais grave é a falta de interesse dos políticos, que são os responsáveis pela aprovação de qualquer proposta de lei sobre a matéria.

Por conseguinte, a autonomia irrestrita conferida aos partidos tem se mostrado falha e precisa ser relativizada. A proposta que se apresenta não é a elaboração de leis que regulem pormenorizadamente as atividades do partido, mas sim que prevejam o mínimo essencial para aprimorar sua atuação e para melhorar sua imagem e confiabilidade perante a população e os próprios filiados.

Por esse mínimo, consideramos normas que *i)* determinem a observância dos princípios democráticos na estrutura e funcionamento interno dos partidos; *ii)* que assegurem o respeito aos direitos fundamentais dos filiados; *iii)* que imponham punições à infidelidade partidária; e *iv)* que regulamentem o financiamento dos partidos.

¹⁸⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, op. cit., p. 452-454.

3.5.1. Democracia intrapartidária

Conforme comprova a legislação europeia, a necessidade de inserção de regras que obriguem os partidos a adotar procedimentos democráticos é indiscutível e vem sendo aos poucos reconhecida nas Constituições mundiais. De fato, a previsão de normas a esse respeito deve ser uma preocupação do legislador tanto quanto foi o reconhecimento da importância dos partidos nos textos constitucionais há décadas atrás¹⁸⁵, porque permite que as leis evoluam na mesma medida em que as instituições por ela regulamentadas.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a democratização interna é medida que se impõe, já que a manutenção da concentração de poderes nas mãos da camarilha de chefes pode permitir que os partidos corrompam a democracia e se transformem em instrumento de escamoteamento da vontade política do povo, ao invés de representá-la. Em outras palavras, o caráter oligárquico é danoso porque transforma a vontade geral na vontade de uma minoria, e, por isso, é considerado pelo autor um dos “venenos” mais perigosos dos partidos¹⁸⁶.

Quando falamos em democracia como regime de governo, pensamos no governo do povo, pelo povo e para o povo, tal como proclamado por Abraham Lincoln no discurso de Gettysburg, em novembro de 1863¹⁸⁷. Da mesma forma, para que a estrutura interna de um órgão seja democrática, ela tem que permitir que todos os membros tenham as mesmas condições de participação, expressão e satisfação de seus interesses, em atendimento ao princípio da igualdade, fundamental na teoria democrática.

Há autores, como José Afonso da Silva, que entendem que o texto constitucional contém implícita a ideia de que os partidos devem se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático, ficando sua estrutura interna sujeita ao mesmo princípio¹⁸⁸. Entretanto, essa norma implícita não tem sido suficiente para impedir que os partidos políticos brasileiros centralizem as decisões fundamentais em torno de uma cúpula restrita de membros¹⁸⁹.

¹⁸⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos nas Constituições democráticas...*, op. cit., p. 124.

¹⁸⁶ Idem, ibidem, pp. 13-14 e 126.

¹⁸⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *É possível reinventar o partido?...*, art. cit., p. 541.

¹⁸⁸ *Curso de Direito Constitucional*, op. cit., p. 406.

¹⁸⁹ Conforme Ferreira Filho, “submeter os partidos aos princípios da Democracia significa dizer bem pouca coisa e não os incomoda. É mesmo inútil, pois o Estado não pode defender-se contra eles senão erigindo uma variante de concepção abstrata em ortodoxia”. *Os partidos nas Constituições democráticas...*, op. cit., p.83.

É preciso, portanto, que se faça uma emenda constitucional inserindo no artigo 17 a obrigatoriedade de os partidos manterem estruturas democráticas, a fim de que aqueles que desrespeitarem seguidamente a regra possam ser legitimamente dissolvidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, tal como estabelecido pela legislação espanhola.

Conforme narrado por Jaime Fernando Cárdenas Gracia, foi conturbado o processo de discussão que antecedeu a inclusão da referência à democratização interna dos partidos na Constituição espanhola de 1978¹⁹⁰. O mesmo ocorreu na Alemanha e em Portugal, e continua a ocorrer na Itália, o que torna evidente que a reforma não será facilmente aprovada no Congresso Nacional brasileiro, sendo necessário que haja pressão da população nesse sentido.

A legislação brasileira está atrasada com relação a essa temática também se comparada aos diplomas dos países vizinhos na América Latina, como Costa Rica, que foi o primeiro país a legislar sobre o modo como os partidos devem selecionar seus candidatos, seguido por Honduras (1989), Colômbia (1994), Paraguai (1996), Panamá (1997), Uruguai e Venezuela (1999), Argentina (2002) e Peru (2003). Todos esses países determinaram a realização de eleições internas, exceto a Colômbia, que apenas facultou o escrutínio, deixando a escolha livre aos partidos¹⁹¹.

Como se vê, a democratização dos partidos é regra vigente na maioria dos países, pois é importante não apenas para adequá-los ao papel que desempenham na democracia, mas também para renovar o interesse de seus filiados, que têm a possibilidade de participar mais ativamente nas instituições abertas e democráticas. Por outro lado, a tendência é que o número de filiados caia cada vez mais nos partidos oligarquizados, o que será um prejuízo para eles próprios, que não conseguirão reunir a quantidade mínima de membros para se formar ou para criar diretórios no território nacional.

Para impedir o exercício abusivo de poder por parte da cúpula partidária, também é imprescindível a regulamentação das comissões provisórias, especialmente a determinação de prazo para que elas sejam convertidas em órgãos permanentes, sob pena de serem extintas. No atual sistema, cada partido estipula em seu Estatuto o prazo de duração dessas comissões, o que permite aos dirigentes utilizá-las como forma de imposição de suas vontades pelo tempo que desejarem.

¹⁹⁰ *Crisis de legitimidad...*, op. cit., pp. 119-120.

¹⁹¹ FREIDENBERG, Flavia. *La democratización de los partidos políticos...*, art. cit., p. 105.

Embora a lei não deva imiscuir-se na determinação das hipóteses de dissolução de diretórios – estratégia utilizada para formar comissões provisórias - por ser um assunto verdadeiramente *interna corporis*, é preciso que assegure aos dirigentes destituídos o direito ao contraditório e à ampla defesa no seio do partido, a fim de que a questão possa ser levada à Justiça comum caso o diretório seja dissolvido sem justa causa e sem chance de defesa.

3.5.2. Direitos fundamentais dos filiados

Da mesma forma, o respeito aos direitos dos filiados está diretamente ligado à democracia e, por isso, eles também precisam ser tutelados a fim de que o princípio democrático possa vigorar nos partidos. Tal como consta na Constituição Federal, os partidos políticos devem resguardar os direitos fundamentais da pessoa humana, mandamento reforçado pelo artigo 2º da Lei nº 9.096/1995. Já nos termos do artigo 15, inciso III, cabe aos Estatutos arrolar os direitos e deveres dos seus membros.

Seguindo o raciocínio proposto por José Afonso da Silva de que o princípio democrático insculpido no artigo 17 da Constituição seria suficiente para determinar que os partidos políticos mantenham uma estrutura interna democrática, poder-se-ia alegar que a determinação de respeito aos direitos fundamentais no mesmo artigo também seria suficiente para resguardar os filiados. Entretanto, não é isso que demonstram os Estatutos dos partidos analisados nesse trabalho.

De acordo com o artigo 14 do Estatuto do PSDB, são direitos dos filiados: I) participar ativamente da vida do partido e de suas atividades, utilizando-se dos serviços colocados à disposição; II) participar do processo de decisão partidária, manifestar seus pontos de vista nas reuniões, denunciar irregularidades ou defender-se de acusações ou punições; III) votar e ser votado para os órgãos do Partido; e IV) lutar contra as violações da democracia partidária, dos princípios programáticos e das normas estatutárias.

Semelhantemente, o Estatuto do PMDB arrola em seu artigo 15 os seguintes direitos aos filiados: I) ter participação ativa no partido e em seus processos de decisão; II) manifestar-se nas reuniões partidárias, podendo recorrer das decisões dos órgãos do Partido ao órgão imediatamente superior; III) dirigir-se a órgão do Partido para este pronunciar-se sobre qualquer assunto; IV) votar e ser votado; V) utilizar-se dos serviços colocados à disposição pelo Partido.

O Estatuto do PT é o que mais se diferencia entre os três, porque arrola quinze direitos conferidos aos seus membros, que, resumidamente são: I) participar da elaboração e da aplicação da política partidária; II) votar e ser votado III) defender-se de acusações ou punições; IV) ser denunciado somente por documento escrito e assinado; V) ser investigado em sigilo pela Comissão de Ética; VI) ter amplo direito de defesa nos processos de investigação; VII) dirigir-se diretamente e por escrito a qualquer instância do partido; VIII) organizar-se em tendências para defender suas posições dentro do partido; IX) exigir a convocação de referendos, plebiscitos ou consultas às bases; X) exigir que lhe seja fornecida orientação, informação e formação política; XI) ser informado das resoluções, publicações e demais documentos partidários; XII) manifestar-se sobre decisões já tomadas; XIII) manifestar-se publicamente sobre questões doutrinárias e políticas; XIV) ser tratado de forma respeitosa, sem distinção de sua posição; e XV) excepcionalmente, ser dispensado do cumprimento de decisão coletiva, diante de objeções de natureza ética, filosófica, religiosa ou de foro íntimo.

Como se pode notar, a autonomia para dispor livremente sobre os direitos dos filiados possibilita grande assimetria entre as agremiações. Além disso, como a Lei nº 9.096/1995 não estabelece um rol mínimo de direitos, é possível que muitos nem cheguem a ser previstos nos exíguos elencos arrolados nos Estatutos.

É bem verdade que os membros de um partido se filiam voluntariamente e têm o livre arbítrio para escolher se preferem se vincular a instituições pouco democráticas e que não prestigiam os direitos dos filiados em seus Estatutos. Ainda assim, o ideal é que os partidos se diferenciem por suas ideologias e planos de governo, e não por serem mais ou menos democráticos, mais ou menos garantistas.

Portanto, o estabelecimento de direitos fundamentais mínimos e a observância da democracia interna vai tornar os partidos mais igualitários entre si, ficando pendente a questão do financiamento para equiparar, na medida do possível, os pontos de partida.

Assim, o que se propõe é que o artigo 15, inciso III, da Lei nº 9.096/1995 seja alterado para prever que os Estatutos dos partidos contenham normas sobre direitos e deveres dos filiados, observando, ao menos, os seguintes direitos:

I) Participação ativa na vida do partido, incluindo-se a eleição dos dirigentes, mediante voto direto e secreto, e a manifestação durante o processo de tomada de decisões fundamentais para o partido e de reforma do Estatuto;

- II) Estabelecimentos de órgãos arbitrais neutros para decidir as demandas entre os filiados e o partido, assegurando-se plenamente o contraditório e a ampla defesa, sendo proibida a expulsão nos casos de não observância desses princípios;
- III) Ser informado sobre as decisões tomadas pelo partido, bem como sobre as resoluções e documentos por ele expedidos;
- IV) Respeito às minorias, devendo ser assegurada a participação de mulheres, jovens e representantes dos grupos étnicos nos órgãos de direção do partido;
- V) Possibilidade de controlar e de destituir dirigentes que atuarem em desconformidade com o Estatuto e com o princípio democrático;
- VI) Possibilidade de discordar das decisões tomadas pelo partido, sendo facultado aos filiados organizar-se em correntes internas para apresentar contrapropostas, fomentando a dialética e o pluralismo de ideias no interior da instituição; e
- VII) Exigir a convocação de referendos, plebiscitos ou prévias eleitorais para votar e discutir questões relevantes para os rumos do partido.

Esse elenco não exaure o rol de direitos fundamentais que deve figurar nos Estatutos dos partidos, mas pelo menos garante a observância do aparato mínimo necessário para que os filiados participem da vida do partido, fiscalizem os dirigentes e se defendam de eventuais perseguições políticas no seu interior. Os partidos poderão acrescentar outros direitos que entenderem importantes, porém jamais suprimi-los, sob pena de não aprovação dos Estatutos pelo Tribunal Superior Eleitoral.

3.5.3. Infidelidade partidária

Ainda, para que os partidos se fortaleçam e recobrem a confiança dos cidadãos, é preciso que a lei regulamente de forma clara e definitiva a questão da perda de mandato por infidelidade partidária. O prejuízo oriundo das constates migrações partidárias foi bem narrado pelo Ministro Celso de Mello no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.603, ao afirmar que

a ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações de origem, compromete o

modelo de representação popular e fraudada, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores (...)¹⁹²

Apesar de o parlamentar ser livre para exercer o mandato de acordo com a sua consciência, ele está sujeito às diretrizes e ideologia do partido, nos termos do artigo 26 da Lei nº 9.096/1995¹⁹³. Daí porque a filiação partidária deveria ser um parâmetro seguro para pautar a decisão do voto, eis que ofereceria uma previsibilidade mínima sobre o modo como o candidato exerceria seu mandato, caso eleito.

Ocorre que, quando o parlamentar troca de legenda após ser empossado, desrespeita a vontade soberana do povo manifestada nas urnas, que o escolheu com base no programa de governo atrelado ao partido. Além disso, enfraquece a própria agremiação e estimula o personalismo, pois leva a compreensão de que o voto pautado nas características pessoais é mais seguro do que o voto pautado na filiação a um determinado partido.

Para reverter essa situação, é preciso que a legislação brasileira finalmente disponha sobre o tema, impondo maiores prejuízos aos trânsfugas nos casos em que não houver justa causa para a troca de legenda. Conforme já afirmamos, a possibilidade de cassação dos mandatos dos trânsfugas é fruto da atuação do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, mas até agora não houve enfrentamento da questão pelo Poder Legislativo na ordem constitucional inaugurada pela Constituição de 1988.

Fato é que o regramento atual não tem sido suficiente para coibir a infidelidade partidária. Para se ter ideia, na composição atual da Câmara, desde 2011, setenta deputados mudaram de legenda, a maioria deles (cinquenta e um) para integrar o recém-criado Partido Social Democrático (PSD)¹⁹⁴. Isso se deve ao fato de a Resolução nº 22.610 do TSE prever que a mudança para partido novo é justa causa para a desfiliação e não enseja perda de mandato.

Dentre os outros dezenove políticos que trocaram de mandato, treze são alvo de pedido de cassação movido pelo Ministério Público Eleitoral ao TSE, que entendeu que a mudança para legenda recém-criada foi utilizada como subterfúgio para driblar a perda de mandato, o que restaria comprovado pelo fato de os parlamentares terem migrado, em seguida, para partidos já existentes.

¹⁹² Excerto destacado no Parecer PGR/WS/1.666/2013 do Procurador Geral da República, emitido na ADI 4583. Disponível em http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_pdfs/ADI%204583_desfiliaocpartidaria.pdf. Acesso em 26/12/2013.

¹⁹³ SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. *Partidos Políticos* in Revista dos Tribunais, nº 909, jul./2011, p. 141.

¹⁹⁴ Fonte: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,tse-analisa-nova-brecha-contra-a-fidelidade-partidaria-,1035951,0.htm>

Com efeito, muitos analistas têm entendido que a permissão para migração a partido novo abre brechas à perda de mandato por infidelidade partidária, o que é agravado pelo fato de os partidos não terem interesse em reivindicar o mandato dos trânsfugas em tais hipóteses¹⁹⁵. Tanto é assim que desde a edição da Resolução pelo TSE, apenas os ex-deputados Walter Brito Neto (PRB-PB) e Robson Rodovalho (PP/DF) tiveram seus mandatos cassados por trocarem de partido sem justa causa. Nesse cenário, cabe ao Ministério Público Eleitoral a tarefa de requerer a cassação, caso contrário nenhuma punição será imposta ao político que muda de legenda.

Na tentativa de regulamentar legalmente o assunto, o Senador José Sarney propôs o Projeto de Lei nº 266/2011, para acrescentar o artigo 26-A à Lei nº 9.096/1995, que determinaria a perda de mandato por desfiliação sem justa causa.

Conquanto a redação original do projeto previsse a mudança para partido novo como hipótese de justa causa, a Comissão de Constituição e Justiça aprovou a proposta do Senador Demóstenes Torres de supressão da hipótese, mantendo apenas a incorporação ou fusão do partido, a mudança ou desvio reiterado de programa e a grave discriminação pessoal como causas legítimas.

Ocorre que, nos termos regimentais, foi proposto recurso requerendo a apreciação da matéria pelo Plenário, o que permitiu a apresentação de Emenda pelo Senador Sérgio Petecão com objetivo de reinserir a referida hipótese no projeto. Tendo sido aprovada a Emenda, o projeto passou a prever novamente a criação de novo partido como justa causa e, nestes moldes, foi enviado à Comissão de Constituição e Justiça para decisão terminativa, onde encontra-se desde o dia 09/07/2013.

Além dessa proposição, houve também o Projeto de Lei nº 4.470/2012, de autoria do Deputado Edinho Araújo, que visava determinar que o parlamentar que trocasse de legenda durante a legislatura não levaria consigo os recursos do Fundo Eleitoral e o tempo de propaganda para o novo partido (a chamada cota representativa).

Essa proposição teve sua tramitação suspensa por decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes na Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 32.033/DF, proferida em 24 de abril de 2013. De acordo com o Ministro, a aprovação do projeto de

¹⁹⁵ Conforme apurado em entrevista feita pelo Jornal “Folha de São Paulo” com as dez agremiações que mais perderam deputados, os partidos não têm interesse em propor a ação para cassação de mandato, pois sabem que a perda de parlamentares é uma via de mão dupla e que eles também são beneficiados no troca-troca. Tanto é assim que partidos frequentemente realizam acordos informais, nos quais liberam seus deputados para trocar de legenda e se comprometem em “não perseguir os infiéis”. O inteiro teor da reportagem está disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/133308-politicos-ignoram-norma-criada-para-garantir-fidelidade-partidaria.shtml>. Acesso em 23.12.2013.

lei significaria “o tratamento desigual de parlamentares e partidos políticos em uma mesma legislatura”, o que seria ofensivo “à lealdade da concorrência democrática, afigurando-se casuística e direcionada a atores políticos específicos”. Apesar disso, o Plenário derrubou a liminar e liberou a votação do Projeto, que culminou na edição da Lei federal nº 12.875, de 30 de outubro de 2013.

A nova lei não foi bem recebida, pois a consideraram atentatória à livre criação de partidos. Isso porque, de acordo com a novel regulamentação, os parlamentares que mudarem de partido só carregarão sua cota de representatividade no caso de fusão entre duas agremiações, o que não ocorrerá nos casos de migração para partido novo.

Assim, os partidos recém-criados terão que concorrer às eleições com o tempo mínimo de propaganda e com uma pequena parcela do Fundo Partidário, resultante da divisão de 5% do seu total entre os partidos. Os demais 95% do Fundo serão rateados entre os partidos na proporção dos votos obtidos nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, o que exclui as novas legendas.

Por fim, merece menção a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.583/DF, proposta pelo Partido Popular Socialista, que impugna o artigo 1º, § 1º, inciso II, da Resolução TSE nº 22.610/2007, que prevê a criação de partido novo como justa causa para a desfiliação partidária.

A ação ainda não foi julgada, mas já conta com parecer desfavorável do Advogado-Geral da União, que considerou que o dispositivo deve ser mantido porque preserva os postulados do pluralismo político, do regime democrático e da liberdade de convicção política e protege as minorias partidárias que, por razões ideológicas, decidam fundar novos partidos.

Há, também, parecer do Procurador-Geral da República, que se manifestou pela procedência do pedido, por entender que a criação de nova legenda serve de

válvula de escape a toda e qualquer acomodação que os integrantes da comunidade parlamentar estejam dispostos a empreender. (...) não se pode ignorar que a criação de partido não raro significa apenas reflexo da conveniência eleitoral momentânea de um grupo de mandatários do povo e até serve como moeda de troca no mercado de interesses pouco nobres, a fim de propiciar arranjos de cargos na administração pública ou negociação visando à partilha de recursos do Fundo Partidário e do tempo de presença na propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Parecer PGR/WS/1.666/2013, op. cit., p. 15.

Esse cenário conturbado demonstra que o tratamento conferido ao tema pela Resolução do TSE deixou de ser suficiente para disciplinar a questão da perda de mandato por infidelidade partidária.

A Lei nº 12.875/2013 deu um importante passo ao impedir que os parlamentares que ingressem em novos partidos levem consigo sua cota de representatividade. Essa alteração certamente diminuirá os incentivos para que os partidos atraiam e recebam políticos filiados a outras legendas. Contribuirá, também, para reduzir a fragmentação partidária no Brasil, eis que a fusão entre agremiações, além de ser um procedimento mais fácil, passa a ser mais vantajosa, em termos de incremento dos recursos oriundos do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral.

Por outro lado, a lei foi extremamente rígida com relação à distribuição de recursos do fundo partidário e praticamente determinou que os novos partidos custeiem suas campanhas com recursos exclusivamente privados, obtidos a partir de doações de pessoas físicas e jurídicas. Esse fato pode intensificar as relações de dependência entre os políticos e entidades privadas, o que também produz efeitos nefastos para a democracia.

Como se vê, a questão da fidelidade partidária ainda está longe de ser equacionada. Dentre as alterações necessárias, a inserção de um artigo na Lei nº 9.096/1995 determinando a perda de mandato por desfiliação sem justa causa é essencial, conforme proposto no PLS nº 266/2011. Não obstante, a redação proposta pelo Senador José Sarney merece reparos, eis que a simples reprodução das regras contidas na Resolução TSE nº 22.610 não será suficiente para remediar a situação.

Conquanto consideremos que a criação de novo partido deva continuar a ser prevista como justa causa para a desfiliação partidária, já que permite importantes acomodações político-ideológicas, entendemos que ela precisa ser melhor regulamentada, o que também vale para a hipótese da grave discriminação pessoal.

O simples surgimento de novo partido não pode dar ensejo às migrações partidárias. Para que o político possa migrar para partido recém-criado, é preciso que comprove o desgaste das suas relações com o partido de origem, que pode ser expresso pela concentração de poderes nas mãos de poucos, impedindo a participação dos demais membros, por discordância das políticas adotadas ou por quaisquer outras causas legítimas que demonstrem que o vínculo com a agremiação encontra-se exaurido.

Da mesma forma, quanto à grave discriminação pessoal, é preciso que essa norma de textura aberta seja mais bem definida, com a previsão de um rol exemplificativo de situações que configuram sua ocorrência. Tal rol pode ser inspirado nos julgados do TSE a respeito do tema, que em diversas hipóteses interpretaram o dispositivo e estabeleceram o seu alcance.

Com essas balizas, espera-se que seja possível que as constantes trocas de legenda sejam freadas, o que terá por efeito prestigiar a opção do eleitor e consagrar o papel do partido como facilitador da escolha do voto.

3.5.4. Financiamento de partidos e campanhas

Por fim, merece atenção a questão do financiamento privado de partidos e campanhas. Não se ignora que o tema poderia ser objeto de um trabalho exclusivo, por isso, sem pretensões de exauri-lo, exporemos em linhas gerais o impacto do atual modelo de financiamento sobre a atuação dos partidos e quais as propostas mais recentes de reformulação do sistema.

O financiamento de campanhas no Brasil é regido principalmente pela Lei nº 9.504/1997, criada com o intuito de reduzir a influência do poder econômico no processo eleitoral, de estabelecer um mínimo de transparência nas contas dos candidatos e de proporcionar a igualdade entre os partidos em disputa¹⁹⁷. Há, também, dispositivos referentes às doações feitas diretamente aos partidos na Lei nº 9.096/1995.

Nos termos do artigo 17-A da Lei nº 9.504, até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral caberá à lei determinar os limites de gastos de campanha para os cargos em disputa. Caso a lei não fixe o limite, caberá ao partido sua delimitação e a informação do valor estabelecido à Justiça Eleitoral. Da mesma forma, segundo o artigo 18, os partidos devem informar aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição em que concorrerem.

Continua a referida Lei, nos artigos 19 a 22, a dispor que a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas são responsabilidade do Comitê Financeiro, que deve ser constituído em todas as circunscrições em que o partido for concorrer em até dez dias úteis após a escolha dos candidatos.

¹⁹⁷ AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Manual das Eleições*, op. cit., pp. 125-126.

Além disso, a fim de registrar a movimentação financeira da campanha, a Lei determina que os partidos abram conta bancária específica na qual deverão ser depositados todos os recursos utilizados pelo candidato. Tais recursos podem provir do comitê financeiro, do Fundo Partidário, de pessoas físicas e jurídicas e do candidato, que pode contribuir com o seu patrimônio pessoal¹⁹⁸.

Nos termos dos artigos 23 e 81, a partir do registro dos comitês financeiros, as pessoas físicas e jurídicas podem fazer doações para as campanhas, que estão sujeitas aos seguintes limites: i) no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos auferidos no ano anterior à eleição; ii) no caso em que o candidato utilize recursos próprios, o valor máximo deverá ser estipulado pelo próprio partido, iii) no caso de pessoa jurídica, a dois por cento do faturamento bruto no ano anterior à eleição. Se os valores máximos forem excedidos, os doadores estarão sujeitos ao pagamento de multa.

Além disso, em qualquer período, os partidos podem receber doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos, conforme preconizado no artigo 39 da Lei nº 9.096/1995.

Por fim, vale mencionar o teor do artigo 27 da Lei nº 9.504, que permite que qualquer eleitor realize gastos em apoio a candidato de sua preferência no limite de um mil UFIR (unidade atualmente extinta), que não estarão sujeitos a contabilização.

De acordo com Monica Herman, essa prática é semelhante à atuação dos “Political Action Comittees” norte-americanos, que são organizações que atuam no “fund raising”, arrecadando contribuições de reduzido valor de pessoas físicas. Para a autora, essa forma de contribuição é interessante, porque estimula a participação política e o exercício da cidadania. Por outro lado, possibilita que, por meio de múltiplas e pequenas arrecadações, o dinheiro das campanhas circule por uma via marginal, sem qualquer transparência e controle¹⁹⁹.

Esse modelo de financiamento relatado acima é frequentemente criticado, havendo diversos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional com o intuito de modificá-lo. Mais recentemente, ganhou repercussão a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650 de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que ataca principalmente a questão da doação de

¹⁹⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais* in Revista Fórum Administrativo - Direito Público, Belo Horizonte, Ano 1, nº 10, dez./2001. Disponível em <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=1088>. Acesso em 02/01/2014.

¹⁹⁹ Idem, ibidem.

campanha por pessoas jurídicas. Embora tenha sido ajuizada em setembro de 2011, a ação teve seu julgamento iniciado em dezembro de 2013.

Até o presente momento, foram proferidos os votos dos Ministros Luiz Fux (relator), Joaquim Barbosa, Dias Toffoli e Roberto Barroso, todos favoráveis ao provimento da ação. Atualmente, o julgamento encontra-se suspenso ante o pedido de vista formulado pelo Ministro Teori Zavascki.

Conforme sumarizado pelo Ministro Dias Toffoli, os fundamentos apresentados na petição inicial da ADI são principalmente de suas ordens:

- i) As doações realizadas por pessoas jurídicas às campanhas eleitorais e aos partidos violam os princípios do Estado Democrático de Direito, da República, da cidadania, da igualdade e da proporcionalidade; e
- ii) A adoção de um critério baseado na renda para a definição do limite das doações feitas por pessoas físicas, bem como a permissão de que os candidatos utilizem recursos próprios em suas campanhas até o limite fixado pelo partido afrontam os princípios da isonomia e da proporcionalidade.

Segundo repisado pela requerente na peça inaugural, o atual modelo de financiamento de campanha é pernicioso porque permite forte ingerência do poder econômico na política, o que implica gastos excessivos e desigualdade, na medida em que aumenta a influência dos mais ricos sobre os resultados das eleições e sobre a atuação do próprio Estado. Além disso, alegou-se que as custosas campanhas tornam os candidatos dependentes da arrecadação de recursos, o que determina o estabelecimento de relações de troca entre eles e os doadores, fontes de favorecimento e corrupção.

Com relação às pessoas jurídicas, a requerente aduziu que não é admissível sua participação no processo político-eleitoral por meio de doações, já que elas são entidades artificiais criadas pelo Direito para facilitar o tráfego jurídico e social e não gozam do status de cidadãs.

Já no que se refere às doações feitas pelas pessoas físicas, embora a requerente as tenha considerado salutares para a democracia, entende que é fundamental limitá-las de forma a “não permitir que a desigualdade econômica, disseminada em nossa sociedade, se converta também, automaticamente, em desigualdade política”. Para tanto, entende que é preciso que se reveja o critério baseado no percentual dos rendimentos obtidos, pois ele permite que os ricos contribuam, proporcionalmente, com quantias muito superiores àquelas que podem ser doadas pelos mais pobres.

Por fim, quanto ao uso de recursos próprios pelos candidatos, a requerente afirma que a ausência de limites aprofunda a desigualdade na disputa eleitoral, pois favorece os candidatos mais ricos, que têm condições de financiar suas próprias campanhas, sendo, portanto, imprescindível que a lei determine as balizas.

Em seu voto, o relator foi favorável aos argumentos expostos na inicial. Segundo delineado no Informativo nº 732 do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Luiz Fux julgou inconstitucional “o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais por pessoas naturais baseado na renda, porque dificilmente haveria concorrência equilibrada entre os participantes nesse processo político”, o mesmo valendo para o uso ilimitado de recursos pelos candidatos que, a seu ver, perpetua “a desigualdade, ao conferir poder político incomparavelmente maior aos ricos do que aos pobres”.

No que se refere às doações por pessoas jurídicas, o relator também as considerou inconstitucionais, pois contrárias ao regime democrático e à cidadania. De acordo com o seu entendimento, o exercício da cidadania pressuporia três modalidades de atuação física: o direito de votar, o direito de ser votado e o direito de influir na formação da vontade política por meio de instrumentos de democracia direta, que são inerentes às pessoas naturais. Além disso, “perfilhou entendimento de que a participação de pessoas jurídicas apenas encareceria o processo eleitoral sem oferecer, como contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate”²⁰⁰.

Diante dessas considerações, o Ministro Fux julgou procedente o pleito, mas opinou pela manutenção da eficácia dos preceitos impugnados por 24 meses, prazo em que o Congresso Nacional deveria editar um novo marco normativo de financiamento de campanhas, observando os seguintes parâmetros:

- a) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deverá ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; b) idêntica orientação deverá nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos; e c) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 meses, será outorgado ao TSE a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria²⁰¹.

Os demais Ministros que proferiram voto até o momento seguiram a argumentação alinhavada no voto do relator, havendo diferenças apenas com relação à

²⁰⁰ Informativo nº 732 do STF – ADI e Financiamento de Campanha Eleitoral – 4.

²⁰¹ Idem, ibidem, parte 7.

proposta de modulação dos efeitos da decisão. Portanto, os votos já proferidos conduzem ao provimento da ADI nº 4.650, mas o quadro ainda pode ser revertido, eis que se encontram pendentes os votos de sete Ministros.

Caso seja de fato aprovada, a ADI nº 4.650 permitirá importantes modificações no atual sistema de financiamento, como a limitação da utilização de recursos próprios pelos candidatos e o estabelecimento de patamares mais justos e igualitários para a contribuição das pessoas físicas.

Por outro lado, a ADI não fez menção aos artigos 17-A e 27 da Lei nº 9.504/1997, que permitem que os próprios partidos definam o limite dos gastos de campanha nos casos em que a lei for omissa e que os eleitores realizem pequenas doações não sujeitas a controle.

Portanto, é preciso que uma eventual reforma disponha sobre essas questões, a fim de determinar que a lei obrigatoriamente limite os gastos de campanha, sem possibilidade de a atribuição recair sobre o partido. De nada adianta relegar a competência às agremiações, porque elas não têm interesse em estabelecer limites restritivos às próprias campanhas. Por outro lado, a lei poderia barrar campanhas eleitorais milionárias, reduzindo a influência do poder econômico nos pleitos eleitorais.

Da mesma forma, conforme alertou Monica Herman Salem Caggiano, a manutenção do artigo 27 possibilita que um grande montante arrecadado fique fora do alcance do controle efetivo da Justiça eleitoral²⁰², o que abre margens para a corrupção eleitoral e para a burla dos limites de orçamento. Apesar de o artigo ter limitado as contribuições individuais em até mil UFIR, basta imaginar a soma de diversas doações para compreender que esse artigo abre a possibilidade de o partido angariar recursos significativos que não estarão sujeitos à fiscalização.

Com relação à doação de recursos por pessoas jurídicas, não há dúvida de que, tal como afirmado pelos Ministros na ADI nº 4.650, ela possibilita o encarecimento das campanhas e a influência de interesses privados na condução dos assuntos do governo. Entretanto, não se pode ignorar que a completa proibição das doações legais

²⁰² *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*, art. cit. No mesmo sentido, Sérgio Sérulo da Cunha e Roberto Amaral, que, ao comentar o artigo, afirmam que “nada justifica, quando tantos artigos, parágrafos e incisos foram escritos com o intuito manifesto de controlar o poder econômico, construir esta válvula de escape para gastos não declaráveis, que mais se assemelha ao rompimento de uma represa. (...) Este simples dispositivo, maliciosamente utilizado, pode ser o meio legal e eficaz para afastar de vez, do processo eleitoral, o princípio da equidade e da concorrência legítima entre candidatos ao mesmo posto”. *Manual das Eleições*, op. cit., pp. 150-151.

por empresas não impedirá, por completo, que elas financiem as campanhas de candidatos do seu interesse por meio de artifícios ilícitos.

Sendo assim, é passível de discussão o argumento do relator de que “a possibilidade de que as empresas continuassem a investir elevadas quantias — não contabilizadas (caixa dois) — nas campanhas eleitorais não constituiria empecilho para que o STF declarasse a desfuncionalidade do atual modelo”²⁰³. De fato, o Supremo Tribunal Federal não pode se furtar de cumprir seu dever por conta da possibilidade de desvios de recursos, porém a simples declaração da inconstitucionalidade do artigo não resolverá a questão, porque o Poder Legislativo ficará com o grande encargo de definir como evitar o aumento da corrupção.

A experiência italiana demonstra que é possível que alterações no sistema de financiamento, quando não são bem planejadas, sejam completamente ineficazes para atingir os objetivos colimados. Conforme narra André Marengo, a Itália adotou o financiamento público de campanhas em 1970, porém acabou por abandonar o modelo em 1993, em razão de sua ineficácia no controle do tráfico de influência e da corrupção eleitoral, motivados especialmente por doações privadas ilegais²⁰⁴.

Portanto, a decisão do relator que recomendou a elaboração de novo marco normativo pelo Poder Legislativo deveria ter incluído dentre os parâmetros que carecem se observados a necessidade de previsão de mecanismos mais eficientes de controle e transparência dos gastos, medida essencial caso a doação de recursos por pessoas jurídicas seja de fato vedada.

Por outro lado, caso ao final do julgamento da ADI nº 4.650 a maioria seja favorável à manutenção das doações por pessoas jurídicas, será necessário rever os limites previstos, haja vista que o modelo atual, calcado na porcentagem do faturamento bruto anual, permite que grandes empresas façam aportes milionários, ao passo que desfavorece micro e pequenas empresas.

Merece menção, também, a sugestão feita por Roberto Amaral e Sérgio Sérulo da Cunha para disciplinar tais doações, a seguir transcrita:

Voltando ao tema da contribuição do empresariado privado, é preciso observar que, se seu objetivo fosse contribuir, civicamente, para o processo político brasileiro, a melhor forma seria por meio de doações diretas ao Fundo Partidário (e não a partidos ou a candidatos). Esse Fundo, democratizado, isto é, profundamente alterado em sua regulamentação, e contando com outros recursos, inclusive

²⁰³ Informativo nº 732 – ADI e Financiamento de Campanha Eleitoral - 6

²⁰⁴ *Financiamento de Campanhas Eleitorais* in *Corrupção: Ensaios e Críticas*, op. cit., p. 385.

orçamentários, as repassaria aos partidos. Melhor teria caminhado o legislador se assim tivesse legislado, restringindo ao Fundo Partidário a licitude das doações de pessoas jurídicas²⁰⁵.

A sugestão é interessante, pois, apesar de permitir que as campanhas continuem a ser milionárias, poderá impedir o favorecimento de candidatos específicos e a formação de relações de troca entre doadores e donatários. Porém, para que seja de fato favorável, é preciso que uma eventual reforma nesse sentido repense a forma como os recursos do Fundo são distribuídos entre os partidos, a fim de não beneficiar apenas os maiores, em detrimento das agremiações menores ou de oposição.

Essa medida teria o condão de assegurar a igualdade de chances entre os partidos, essencial para a manutenção da concorrência inerente ao jogo democrático. Como bem apontado no excerto do voto do Ministro Gilmar Mendes citado na petição inicial da ADI nº 4.650

É fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso da propaganda governamental, dentre outros, não negligencie a ideia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre as agremiações e candidatos se tornam algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático²⁰⁶.

De fato, como ensina Robert Dahl, o pluralismo societal, que implica que nenhum grupo tenha acesso exclusivo a qualquer dos recursos de poder, é essencial para a democracia²⁰⁷. Também Carl Schmitt pontua que “faz parte da ideia de igualdade de chances o fato de partido dominante e partido não dominante, maioria e minoria terem paridade incondicional”, pois só assim a minoria terá condições de, um dia, se tornar a maioria²⁰⁸. Portanto, todos os partidos participantes do processo eleitoral devem ter condições de disputar as eleições e de divulgar sua plataforma de propostas ao eleitorado, para que a “concorrência ficcional” mencionada pelo Ministro Gilmar Mendes não se torne a regra.

Por fim, encerra-se esse tópico com uma reflexão: a despeito da importância do tema do financiamento de partidos e candidatos e da urgência na adoção de reformas no sistema vigente, é preciso que não se descure do modo mais legítimo de realizá-las.

²⁰⁵ *Manual das Eleições*, op. cit., p. 141.

²⁰⁶ Recurso Extraordinário nº 630.147/DF, relator Ministro Ayres Britto, julgado em 29/09/2010, Tribunal Pleno.

²⁰⁷ LIMONGI, Fernando. *Prefácio in Poliarquia...*, op. cit., p. 19.

²⁰⁸ *Legalidade e Legitimidade*. Traduzido por Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 35.

No caso da ADI nº 4.650, não há dúvidas de que as alterações nela pretendidas são de grande valia, porém é questionável a legitimidade do Supremo Tribunal Federal para declarar a inconstitucionalidade dos artigos impugnados.

Isso porque, conforme aduziu José Levi Mello do Amaral Júnior, o financiamento de campanha não encontra parâmetro de constitucionalidade preciso na Constituição Federal, de tal forma que os votos proferidos utilizaram princípios constitucionais amplos como parâmetro de controle, como o republicano, o democrático, o da separação de poderes, o da liberdade de expressão e o da igualdade²⁰⁹.

Tal decisão, calcada em princípios genéricos interpretados subjetivamente pelos julgadores, teria por efeito reforçar a politização da Justiça e contribuiria para a insegurança jurídica, em razão da alteração de compreensões jurisprudenciais remansosas sem a existência de parâmetros claros e explícitos na Constituição²¹⁰.

Portanto, é preciso considerar que, em determinadas ocasiões, é mais vantajoso aguardar que o órgão dotado de legitimidade proceda às reformas, ao invés de aceitar a participação de atores deslegitimados, apenas com o fito de acelerar o processo de adequação da legislação às novas necessidades.

²⁰⁹ *Inconstitucionalidade sem parâmetro no Supremo*. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2013-dez-29/analise-constitucional-inconstitucionalidade-parametro-supremo>. Acesso em 30/12/2013.

²¹⁰ *Idem*, *ibidem*.

CONCLUSÃO

Os partidos políticos são instituições cuja análise é interessante, pois, apesar de receberem críticas ferrenhas desde o seu surgimento, em todos os países e épocas, ainda assim se mantiveram essenciais e ativos no cenário político-democrático desde o advento do sistema representativo. Esse fato, por si só, é um bom indicativo de sua essencialidade, haja vista que dificilmente encontraremos substitutos para intermediar a comunicação entre o Estado e a população. Ainda que a utilização dos instrumentos de democracia direta, como referendos, plebiscitos e iniciativa popular, se torne mais frequente, os partidos conservarão seu status de ator central nas democracias contemporâneas, o que demonstra que nunca serão despiciendo os estudos dedicados a propor ideias que possam aprimorar seu funcionamento.

Foi tal certeza que nos motivou a elaborar este trabalho e a procurar um enfoque diferente, que permitisse a contribuição da Ciência Jurídica na evolução dos partidos políticos. Após o desenvolvimento da pesquisa, concluímos que de fato o Direito pode oferecer soluções, embora seja evidente que as leis sozinhas não são capazes de introduzir mudanças, caso não gozem de eficácia social.

A análise feita no primeiro capítulo do texto foi útil para demonstrar que o caminho trilhado pelos partidos políticos brasileiros foi descontínuo e atribulado, o que contribuiu para que o sistema partidário não tenha se institucionalizado devido à falta de previsibilidade e estabilidade. É que tais fatores são essenciais para que os partidos criem raízes sociais, o que requer, também, que eles tenham a possibilidade de atuarem livremente durante um longo espaço de tempo.

Foi possível apreender, ainda, que não só a história dos partidos foi descontínua, como também a própria legislação, elaborada casuisticamente para atender as necessidades surgidas no momento. A Lei nº 9.504/1997, espantosamente, foi a primeira a tratar das eleições de modo geral, o que significa que as regras gerais sobre o tema vigem há apenas dezesseis anos.

Além disso, ficou claro que as leis foram utilizadas como artifício de controle e repressão por Getúlio Vargas e pelos Presidentes dos governos militares, que limitaram não só as liberdades individuais, como também as partidárias. Isso explica porque há tanta resistência à elaboração de normas para regulamentar a atividade partidária e porque o princípio da autonomia é interpretado de maneira tão estrita pelo Supremo Tribunal Federal e pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que realizam o controle de constitucionalidade dos projetos de lei.

Igualmente, a análise histórica foi essencial porque desnudou os fundadores e as origens dos partidos brasileiros, inclusive daqueles atualmente em exercício, o que permite compreender com maior margem de segurança os objetivos nem sempre declarados que jazem por trás dos Estatutos partidários.

O capítulo segundo, por sua vez, foi relevante porque lançou luz sobre as atividades dos partidos políticos e revelou as principais mazelas ligadas a cada área de atuação. A esse respeito, a análise dos Estatutos dos partidos foi essencial, porque evidenciou aspectos ligados ao grau de democracia na estrutura interna e de proteção dos direitos fundamentais dos filiados.

O que se verificou é que, como não há exigência para que os partidos prevejam em seus Estatutos a realização de eleições e consultas aos membros, o mais comum é que os dirigentes e candidatos a cargos eletivos sejam escolhidos por um grupo seletivo e reduzido. Nesse aspecto, apenas o Estatuto do Partido dos Trabalhadores se diferenciou. Porém, a existência das regras referentes ao Processo de Eleições Diretas (PED) pouco garante, já que o procedimento não é obrigatório, tanto que o último candidato do partido à Prefeitura de São Paulo foi escolhido por meio de acordo entre os órgãos de cúpula²¹¹.

Saltou aos olhos, também, que o déficit de representatividade dos partidos é um fato incontestável, já que é cada vez maior o distanciamento entre eles e os eleitores. Esse fato conduz não apenas a uma redução da qualidade de nossa democracia, mas também incrementa o personalismo, praga que assola a política brasileira desde os seus primórdios. Pode-se até mesmo considerar que esse distanciamento colabora para que as campanhas eleitorais sejam cada vez mais dispendiosas, haja vista que os partidos

²¹¹ Conforme noticiado pelo Jornal Estadão em “Haddad fecha acordo e enterra prévia; PT quer SP como exemplo para o País”. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,haddad-fecha-acordo-e-enterra-previa-pt-quer-sp-como-exemplo-para-o-pais,797196,0.htm>. Acesso em 06.01.14.

precisam lançar mão de modernas técnicas de marketing para conquistarem os votos, que passam a ser pautados em fatores outros que não a plataforma de governo sustentada pelo candidato em disputa.

Dessa forma, apenas na arena legislativa os partidos conseguem exercer suas funções de maneira satisfatória, eis que as regras internas das Casas do Congresso conduzem à dependência dos parlamentares em relação aos líderes, contribuindo para o aumento da disciplina. Esse fato é um dos que corrobora a hipótese de que as normas podem ser relevantes para incentivar comportamentos e corrigir desvios, inclusive na esfera partidária.

Ainda assim, o sucesso dos partidos nessa arena não é total, porque as constantes migrações partidárias minam a coesão entre os parlamentares e evidenciam que, aos seus olhos, os partidos são praticamente fungíveis, devendo a escolha recair sobre aquele que ofereça maiores condições de eleição. A par disso, as trocas constantes reduzem ainda mais a possibilidade de os partidos serem utilizados como atalhos informacionais, pois o vínculo estabelecido entre eles e os eleitos é perene e não serve como parâmetro seguro para que o eleitor pautar seu voto.

A identificação desses problemas nos conduziu a procurar soluções em outras áreas do direito e na legislação partidária estrangeira. Tal busca confirmou que a legislação partidária brasileira está realmente defasada e requer reparos urgentes, razão pela qual fizemos as seguintes sugestões: i) determinação legal de que os Estatutos prevejam normas que obriguem a condução de procedimentos democráticos no interior do partido; ii) a previsão legal de um rol de direitos fundamentais mínimos que devem valer no interior dos partidos para tutelar os filiados; iii) a determinação de normas que punam a infidelidade partidária, reforçando e aprimorando o tratamento conferido ao assunto pela Resolução nº 22.610 do TSE; iv) reforma da legislação que dispõe sobre o financiamento dos partidos e candidatos.

Por meio dessas análises, consideramos ter sido possível atingir as metas traçadas no início da pesquisa, quando nos propusemos a investigar a qualidade das leis produzidas, a identificar as lacunas eventualmente existentes e a fazer sugestões para o seu preenchimento, com o intuito de promover o fortalecimento dos partidos políticos brasileiros.

Essas sugestões por certo não resolverão todos os problemas enfrentados pelos partidos no desempenho da atividade representativa, mas certamente propiciarão melhorias essenciais. Certo é que as mazelas do sistema partidário são semelhantes às

cabeças da Hidra de Lerna da mitologia grega, pois, na medida em que as aniquilamos, outros várias surgem no lugar. Daí porque também os estudiosos devem ter um esforço hercúleo e interminável para corrigi-las.

Ainda que o esforço requerido seja grande, as reformas sugeridas não são tão difíceis de empreender, tal como seria a troca do sistema proporcional pelo sistema do voto distrital, amplamente defendida. Tanto é assim que já temos diversos projetos de lei com o intuito de aplicá-las, porém falta vontade política para que elas venham a lume.

Conforme alegado pelo Ministro Luiz Fux no julgamento da ADI nº 4.650, não é desejável que as reformas sejam deixadas nas mãos dos menos interessados em aplicá-las. Ainda assim, esse argumento não é suficiente para justificar que sejam feitas por atores deslegitimados, como seria o caso do Supremo Tribunal Federal que, apesar do papel relevante que desempenha no processo de reforma política, não pode substituir o legislador. Portanto, uma boa solução para romper a inércia do Poder Legislativo seria uma proposta oriunda da iniciativa popular, tal como ocorreu com a Lei da Ficha Limpa.

Para que isso seja possível, porém, é preciso que o povo esteja consciente de que seu papel não é apenas exigir melhorias, mas também contribuir para que elas ocorram. Nesse aspecto, somos levados a concordar como o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que, com a sabedoria de quem já desbravou o tema, defendeu que nada supre a necessidade do desenvolvimento do senso crítico e da educação cívica da população. Eis aí uma reforma ainda mais importante de se empreender.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes et al. *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Manual das Eleições*. São Paulo: Saraiva, 2002.

AMARAL JR, José Levi Mello. *O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 168, 2005.

_____. *Inconstitucionalidade sem parâmetro no Supremo*. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2013-dez-29/analise-constitucional-inconstitucionalidade-parametro-supremo>.

AVRIL, Pierre. *Essai sur les partis*. Paris: LGDJ, 1986.

AVRITZER, Leonardo et al. *Corrupção: Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2000.

BRAGA, Cláudio Mendonça. *Partidos Políticos e Federação*. São Paulo: Verbatim, 2012.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 20 maio de 1965. Seção I.

_____. Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte - Ata da 32ª Reunião Extraordinária, Destaque nº 3539, 186ª votação.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2011.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política – propostas para uma rearquitectura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.

_____. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais* in Revista Fórum Administrativo - Direito Público, Belo Horizonte, Ano 1, nº 10, dez./2001. Disponível em <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=1088>.

_____. *Comportamento Eleitoral*. São Paulo: Manole, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma discussão conceitual*. Revista Dados [online], Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=isso.

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHACON, Vamireh. *História dos Partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. Brasília: Editora UnB, 1981.

DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Prefácio de Fernando Limongi. São Paulo: Edusp, 2005.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MARQUES, Eduardo. *Política Pública como Campo Disciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2010.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

_____. *Problemas Políticos brasileiros*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas Constituições democráticas – O Estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França*. São Paulo: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966.

_____. *Aspectos fundamentais da Constituição de 1988* in Revista da Faculdade de Direito da USP, nº 88, 1993.

_____. *Constituição e Governabilidade: ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Instituições e Política no Controle do Executivo*. Revista Dados, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994*. Revista Dados, Rio de Janeiro, vol. 38, n.3, 1995.

GRACIA, Jaime Fernando Cárdenas. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. San Lorenzo: Fondo de Cultura Económica, 1992.

GUARNIERI, Fernando. *A força dos partidos fracos*. Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JEHÁ, Pedro Rubez. *O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil*. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor, 2009.

KEY JR., Valdimer Orlando. *Politics, Parties and Pressure Groups*. 5th ed. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1964.

KINZO, Maria D'Alva Gil. *Sistema Eleitoral e partidos políticos no Brasil* in Seminário Internacional Sistemas de Governo, Legislação Partidária e Eleitoral em Países do Cone Sul. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, v. 1, 1992.

_____. *Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº 54, fev./2004.

_____. *Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20, nº 57, fev./2005.

LAMOUNIER, Bolívar (org.). *Voto de desconfiança: Eleições e Mudança Política no Brasil – 1970/1979*. Petrópolis: Vozes, 1980.

LAVAREDA, Antônio. *A democracia nas urnas – o processo partidário-eleitoral brasileiro (1945 – 1964)*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1999.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo; TAVARES, André Ramos. *Vade-mécum eleitoral: integrado com resoluções, súmulas e jurisprudência*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2 ed. Barcelona: Ariel, 1970.

MAINWARING, Scott. *Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa*. Traduzido por Otacílio F. Nunes Jr. Revista Novos Estudos, nº 29, março/1991.

_____. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Traduzido por Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MEDINA (H), Juan Abal. *Los partidos políticos: ¿un mal necesario?*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2004.

MELLO, Carlos Ranulfo Félix de. *Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados*. Revista Dados, Rio de Janeiro, vol. 43, n.2, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000200001&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000200001>.

MELLO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcántara. (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

MOISÉS, José Álvaro (org.). *Democracia e Desconfiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.

MOTTA, Rodrigo Pato Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a Conexão Eleitoral no Brasil*. Revista Dados, Rio de Janeiro, vol. 46, n.4, 2003.

NICOLAU, Jairo. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PICCIO, Daniela R. *A Self-Interested Legislator? Party Regulation in Italy*. Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, 2013, No. 35. Disponível em <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp3513.pdf>.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: RT, 1970.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar. *O Congresso por ele mesmo – Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

RAMOS, Elival da Silva. *O Delineamento do Estatuto dos Partidos Políticos na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Revista de Direito Administrativo, n. 248, maio/ago. 2008.

SAMUELS, David. *Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil*. Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *As eleições e o problema institucional*. Revista Dados, n. 14, 1977.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SCHMITT, Carl. *Legalidade e Legitimidade*. Traduzido por Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005. (Série Descobrimos o Brasil).

SCHNEIDER, Carl J.. *Political Parties and the German Basic Law of 1949* in The Western Political Quarterly, vol. 10, n. 3, set./1957. Disponível em www.jstor.org/stable/443534.

SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. *Competências Constitucionais do Tribunal de Contas*. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. *Partidos Políticos* in Revista dos Tribunais, n. 909, jul./2011.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estados e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *Os sistemas eleitoral e partidário no Brasil e na Alemanha*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 163, ano 40, jul./set.2004.

TELAROLLI, Rodolpho. *Eleições e fraudes eleitorais na República Velha*. São Paulo: Brasiliense, 1982. (Série Tudo é História, v. 56).

THOMPSON, José; SÁNCHEZ, Fernando. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. São José da Costa Rica: IIDH, 2006.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. *Partidos Políticos Brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária*. Criciúma: UNESC, 2010.

WEFFORT, Francisco C.. *Formação do Pensamento Político Brasileiro*. São Paulo: Ática, 2006.