

A FUNÇÃO E OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DOS PARTIDOS POLITICOS NO BRASIL

Andréa Gomes Fernandes
Bacharela em Direito pela UFRN
Técnico Judiciário do TRE/RN
Aluna da ESMARN

I - INTRODUÇÃO AO TEMA. II - A ORDEM CONSTITUCIONAL E O CONCEITO DE PARTIDOS POLÍTICOS. III - DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS – PRINCIPAIS ASPECTOS. IV - A RELAÇÃO POVO-PARTIDOS. V - SOLUÇÕES POSSÍVEIS. VI - CONCLUSÕES. VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. Introdução ao tema

Nos mais diversos e distintos modelos de Estado existentes no mundo moderno há sempre a presença dessa célula humana denominada “partido”. É evidente que há várias acepções nas quais se empregam o vocábulo, mas poder-se-ia dizer que de uma forma geral esses agrupamentos têm sempre um papel importante na dialética existência do Estado.

É esse papel relevante que se pretende investigar nestas linhas; à frente de uma nova era, reavaliar o sistema partidário pátrio e resgatar a importância da participação política do povo, elemento essencial ao Estado, nas decisões que conduzem a vida de toda a coletividade.

O homem como ser social é também um ser político na medida em que a própria política diz respeito à realidade social. Trata-se de uma atividade antiga, necessária e inerente ao próprio homem, sendo as facções um estado anterior aos partidos na forma que atualmente conhecemos.

A fonte do presente estudo será a Constituição Federal, que em seu art. 17 declara as normas destinadas aos partidos políticos. Norma regulamentada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (nº 9.096/95), que, praticamente, repete o conteúdo constitucional, acrescentando-lhe algumas palavras, razão pela qual, serão os princípios constitucionais o ponto de partida dessas rápidas linhas.

II . A ordem constitucional e o conceito de partidos políticos.

A Constituição Federal dispõe sobre a base de todo o ordenamento jurídico pátrio, incluindo aqui os princípios do Direito Eleitoral, matéria na qual se deve ressaltar os Capítulos IV e V do Título II.

O primeiro Capítulo mencionado melhor se encaixa ao tema participação política, pois ao definir os direitos do Cidadão, permite a sua participação no processo eleitoral, evitando que o destino desse seja decidido por um grupo sem qualquer representatividade.

O segundo Capítulo relaciona-se com a própria dialética da existência do Estado, pois através da oposição das diversas idéias vão se construindo os governos e o destino da coletividade. O estudo sobre esse aspecto tem a sua relevância maior no fato de que a

estabilidade de um Estado depende diretamente de como o sistema partidário se comporta e se estrutura.

Em seu artigo 17, ainda sob o Título de “Direitos e Garantias Fundamentais”, enuncia a Carta Magna os princípios pelos quais se deve orientar o surgimento e a existência dos partidos políticos, dotando-lhes de um verdadeiro estatuto básico.

Ressalte-se que o Capítulo sobre partido político não poderia deixar de estar sob esse título, vez que a existência sócio-jurídica daquele destina-se a ser meio e fim da participação política do povo no exercício do poder público estatal.

Este estudo inicia-se da Constituição, pois é impossível conceber partidos enquanto grupos organizados, sem uma ordem constitucional pré-constituída. Antes desta, podem existir meros agrupamentos, facções, que possuem conceito essencialmente distinto do de partido, embora muitos usem tais expressões para se referir aos partidos políticos sem qualquer pudor.

Mas o que são partidos políticos?

Uma visão romântica dada por *Maria do Carmo Campello de Souza (1990:66)* visualiza no partido um grupo fundado no *“altruísmo, na ambição de servir a coletividade e na comunhão de sentimentos e opiniões que, embora diferenciadas, almejam o bem público.”*

Não é aceitável a afirmação de que em sentido jurídico os partidos não passam de mera associação. Recusamos em aceitar essa posição, mesmo que não seja possível olvidar o papel daninho que os partidos vêm desempenhando no Brasil.

Contudo, os partidos políticos não devem ser vistos como meros agrupamentos na ótica científico-social, e sim, entes ligados a uma sociedade, à estrutura e ao lapso temporal de existência desta, e cujas ações políticas exercem e conduzem o governo dos Estados.

A essência jurídica do Partido Político vai além da mera associatividade, pois quando as entidades dessa espécie propriamente dita surgem, o fazem no interesse de um determinado grupo ou classe, que possuem objetivos privados comuns.

III. Dos preceitos constitucionais – Principais aspectos

Apesar de ter sido o artigo 17 da Constituição regulamentado pela Lei n.º 9.096/95, nos restringiremos ao estudo do dispositivo constitucional, pelo fato de este conter o estatuto básico dos partidos e cujo conteúdo é o seguinte:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos autonomia para definir a sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplinas partidárias.

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

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

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

Como se observa, tratam-se de linhas gerais que expressam, de forma tímida, a tendência moderna de institucionalização dos partidos, ou seja, conferindo a estes uma função paralela a do Estado. Contudo, revela desde logo uma característica constante do sistema partidário pátrio: a sua incipiente institucionalização. Pois, verifica-se que o Poder Público nada interfere na estrutura das entidades partidárias; tão somente impõem-lhes condições a observar, tais como o princípio da soberania nacional, para resguardar a própria Sociedade.

Acreditamos ser importante nos determos em dois pontos deste artigo; o primeiro, aquele relativo à liberdade de criação, fusão e incorporação dos partidos políticos.

O artigo transcrito preconiza de início a liberdade plena para o surgimento e a existência dos partidos, o que é certamente um corolário do próprio princípio de liberdade de associação encartado nos incisos XVII e XVIII do artigo 5º da Constituição Federal. Liberdade essa que permite às pessoas agruparem-se em torno de um interesse comum e sem interferência estatal.

A liberdade é essencial e natural para a associação em forma de partido político, e não poderia ser diferente. Entretanto, há uma consequência negativa, quando, assim como as meras associações, os partidos são formados apenas com fins privados, e não no interesse de toda Sociedade, o que seria intrínseco ao papel daqueles.

Os núcleos “criação, fusão e incorporação” nos leva a considerações maiores, que acabarão por incidir na própria questão da organização do sistema partidário pátrio.

É que com a livre permissão, são muitas as siglas a surgir, atualmente cerca de trinta (30) partidos são reconhecidos oficialmente junto ao TSE, segundo informa o prof. **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**¹, mas grande parte desses partidos são desconhecidos da maioria da população. Quem e quais interesses esses partidos estariam representando?

Esse número elevado de partidos não é um bom sinal para a Democracia brasileira, uma vez que demonstra o esfacelamento da estrutura política do país, que dessa forma resta enfraquecida por jogos de interesses individuais sobrepostos ao fim externo, ao qual verdadeiramente se destinam os partidos.

A fusão e a incorporação dizem ainda mais quando se aborda a ideologia dos partidos, traço essencial a distinção entre estes. No mar de siglas existentes, essa diferença ideológica é quase nula, contrariando a essência da Ciência Política, e os ensinamentos do grande filósofo grego Aristóteles de que a Política surgiria e seria elaborada porque os Estados admitiriam serem agregados de fins e idéias distintas.

Note-se que a diferença pretendida é a ideológica; da diversidade das formas defendidas para se exercer o poder público em prol de toda a Sociedade, não sendo admissível a triste prática brasileira de formar partidos em termos de discriminação quanto às qualidades do indivíduo ou de segmentos sociais.

Infelizmente, a maior consequência disto é que se tem assistido a configuração de partidos sem conteúdo político próprio e independentes. Fruto dos resquícios do Império, quando as facções dos liberais e dos conservadores se contra-atacavam no Parlamento Imperial.

Seguindo no tempo, na República, os partidos representavam a oposição das grandes famílias, “*oligarquizando*” a estrutura partidária pátria, que, até hoje, é governada por algumas daquelas oligarquias sobreviventes ao regime militar, acrescentando-se a companhia

¹ In Partidos Políticos na Constituição de 1988. Revista Jurídica Consulex, nº 03, MAR/98.

dos grandes grupos econômicos.

Os partidos, na verdade, têm sido criados menos pelo desejo de exercer a Política e mais por reflexos sócio-econômicos da Sociedade que ainda se desenvolve no país.

O segundo destaque do artigo que merece maior atenção, e que também está prejudicado, é o preceito do caráter nacional encartado pelo artigo 17 em estudo.

Inegavelmente, os partidos políticos ainda não possuem efetivamente esse caráter. Apenas alguns grandes partidos conseguem ter expressão na maior parte do território. Estes funcionam sim com bases regionais fortes, mas sendo que sua expressão nacional conserva-se indissolúvel. Ao passo que, outros não têm quaisquer expressividade na maior parte das cidades brasileiras, notadamente, no Norte e no Nordeste.

Estes últimos partidos contribuem apenas para formar uma complexa máquina eleitoral, que se reestrutura a cada eleição, de acordo com o cenário econômico do País. Até mesmo pelo fato de serem criados apenas por capricho de determinados grupos é que esses partidos menores, além de não possuírem caráter nacional, não conseguem representar o povo de forma satisfatória.

IV – A Relação povo-partidos.

Nesse caminho percorrido, chegar-se-á a inevitável indagação sobre o cumprimento do papel fundamental dos partidos políticos: a representação e conseqüente integração do povo nas decisões sobre o destino do país. Os vícios anteriormente explanados nos dão conta que isto não está ocorrendo.

Todas as vicissitudes somente contribuem para a acentuação da doutrina anti-partidária, que vê nos partidos políticos uma contradição na realização da convivência social. Doutrina que o povo exprime com comportamentos de não votar, de não assistir às propagandas eleitorais, de não conhecer o programa das entidades partidárias, de assumir expressamente não gostar de política.

Há um quê de verdade nessa teoria, pois em princípio, em sendo a Política, uma atividade exercida por necessidade e que se relaciona diretamente com a existência e condução do Estado, e, se impera o princípio da igualdade entre os indivíduos, como admitir um sistema partidário estruturado na defesa de interesses de grandes clãs familiares ou econômicas?

De outra forma, como conceber uma Sociedade democrática e dotada de liberdade de expressão sem partidos políticos?

Uma parte da doutrina acredita que em sentido jurídico o partido não passa de um agrupamento, fundamentando-se, certamente, apenas na norma positiva, que facilita a criação de partidos e os equipara a simples associações.

A História brasileira pode também contribuir com essa visão, porém, deve-se ir mais além do simples agrupamento, e aproximar-se da noção de *Maria do Carmo Campello de Souza* anteriormente citada, no sentido de que, essencialmente, o partido político deve ser um grupo fundado na ambição de servir à coletividade, e somente assim, a relação entre povo e partido será plena e eficaz.

A Democracia evolui com os partidos políticos, em face da possibilidade que estes colocam de discutir interesses e idéias diversas. O exemplo mais claro é o Parlamento Britânico.

A liberdade permitida pela Constituição e confirmada pela Lei Orgânica dos partidos

faz parte de uma reação ao sistema implantado pelo militares, representa um avanço, mas ainda não contém a representatividade necessária, pois é viciada pela vontade de alguns grupos.

Em termos jurídicos, mais do que um simples grupo, deve-se entender o partido político como um direito fundamental do próprio homem, no sentido de participar das decisões do Poder Público. Assim, é necessário fortalecer a integração dos partidos com o povo. Se na prática o que se tem assistido é a transformação dos partidos políticos em fontes de máquinas eleitorais inescrupulosas, instituições sem conteúdo político, torna-se evidente a necessária e urgente reformulação no sistema partidário brasileiro.

V – Soluções possíveis

Para se resolver uma questão já é válido enfrentá-la, mas é precioso indicar alguns caminhos a serem percorridos. É o que passamos a fazer.

A Constituição, como se viu, estabelece preceitos e requisitos a serem observados na criação e vida dos partidos políticos. São estes os que se devem observar, principalmente, aquele referente ao caráter nacional, que precisa passar da formalidade prevista em lei, para a materialidade, colocando-se em prática; retirando das siglas, sem essa qualidade configurada, o título de partido político.

Alguns argumentariam que isso poderia infligir o princípio da liberdade. Ora, ingênuos seriam os que assim pensassem pois nenhuma liberdade pode ser exercida a ponto de não existir regras que condicionem esse exercício; nem anjos, nem animais, a própria natureza se encarrega de limitar a liberdade, criando lindes a esta, para assim evitar o caos.

Outro aspecto fundamental no nosso entendimento é a fidelidade partidária, que deve ser reforçada como condição de sobrevivência dos partidos. O problema reside na pouca, quase nula, interferência do Poder Público nos partidos. Há que existir uma cobrança de respeito a essa fidelidade. Afinal, são as diferenças ideológicas que distinguem os partidos; é a democracia, a síntese da tese e da antítese na direção da Sociedade.

É evidente que pessoas podem mudar de opinião, mas essa capacidade não pode ser confundida com uma instabilidade extrema, revelada na mudança de partido de dois em dois anos, ou logo após o fim de uma eleição, sendo vitorioso. Não se pode fomentar a cultura de eleger candidatos, porque em verdade, é preciso eleger-se atitudes partidárias encartadas no propaganda do partido.

VI – Conclusões

No artigo anteriormente mencionado, publicado na Revista Jurídica Consulex, o Jurista **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, professor titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP, chega a perguntar se vale a pena falar de partidos.

Respondendo a pergunta do ilustre Professor, defendemos que é válido falar-se de partidos políticos, porque, em primeiro lugar, não se pode fugir do papel político do próprio homem enquanto ser social. E que a Política como fato social, também é inerente e necessária ao homem.

Em segundo lugar, há a possibilidade juridicamente possível de uma disputa ideológica entre as pessoas, apenas não se pode admitir que interesses privados assumam a prioridade. É fato que os partidos políticos se retraíram ou se subjugaram nos momentos mais decisivos da História Política brasileira. Mas não se pode por isso destruir a Política, relegando aos partidos a condição de meras associações.

É necessário, sim, reafirme-se, solidificar os princípios do caráter nacional e da fidelidade partidária, regrando a liberdade de variação, fusão e incorporação dos partidos.

Como dito anteriormente, o direito de formar um partido é de caráter fundamental, somente resta ser exercido de forma juridicamente correta, com seriedade e sem influxos privatísticos. E por isso, deve-se continuar falando em partidos políticos, para assim, de acordo com a ordem constitucional, estes cumprirem o seu papel fundamental na condução da sociedade brasileira, quando teremos um país democrático, por justamente reconhecer diferenças entre os seus cidadãos.

VII . Bibliografia

ARON, Raymond. **Estudos Políticos**. Trad. Sérgio Bath. 2ª Ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1985. Coleção Pensamentos Políticos, nº 18.

ARRAES, Miguel. **Brasil: Pueblo e Poder**. Rio de Janeiro: Ediciones Era-México, 1971. Colección Ancho Mundo, nº 31.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 16 Ed. amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 1994.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª Ed. rev. Coimbra: Livraria Almeida, 1996.

CRICK, Bernard. **Em defesa da Política**. Trad. Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981. Coleção Pensamentos Políticos, nº 41.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª Ed. amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 19 Ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. **Partidos Políticos na Constituição de 1988**. In Revista Jurídica Consulex, nº 03, MAR/98.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 3ª Ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

IANNI, Octávio. **Política e Revolução Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira S/A, 1965

REIS, Palhares Moreira. **Fidelidade e disciplinas partidárias**. In RJ nº 228, OUT/96, p. 15, Juris Síntese – Legislação e Jurisprudência. NOV-DEZ/98.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e partidos Políticos no Brasil (1930 a 1960)**. 3ª Ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.