

A regulação dos partidos políticos do Cone Sul

Rodrigo Mayer*

Resumo

Este artigo tem como objetivos analisar as legislações partidárias dos países que compõem o Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) e o debate teórico sobre o tema. As regulações estatais não são novidade no cenário político mundial com as primeiras legislações tendo sido formuladas logo após a Segunda Guerra Mundial. No caso dos países do Cone Sul, algumas nações tinham as atividades partidárias reguladas antes de seus períodos autoritários e as atividades partidárias foram retomadas a partir da década de 1980 com novas legislações que estabeleceram novos limites e atribuições aos partidos políticos alterando suas organizações e suas atividades. Para realizar este trabalho será realizada uma análise qualitativa das legislações partidárias dos cinco países, se concentrando em suas diferenças e semelhanças. Como conclusões, pode-se afirmar que os cinco países tem visões diferentes das atividades partidárias e isto reflete em suas legislações, com algumas fornecendo maior liberdade para a atuação partidária do que outras.

Palavras-chave: Partidos Políticos; Cone Sul; leis partidárias.

Abstract

The regulation of political parties in the Southern Cone

This article aims to analyze the party laws of the Southern Cone countries (Argentina, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay) and the theoretical debate on the subject. The state regulations are not new in political world scene, with the first legislation being formulated after World War II. In the case of the Southern Cone countries, some nations had regulated party activities before their authoritarian periods, and party activities were taken over from the 1980s with new legislation that set new limits and allocations to political parties, changing their organizations and their activities. To accomplish this work there will be a qualitative analysis of party laws of five countries, focusing on their differences and similarities. In conclusion, it can be said that the five countries have different views of party activities and this is reflected in their laws, with some of them providing greater freedom for partisan activities than others.

Key-words: Semi-presidential system; Systems of government; Legislative and executive powers.

Introdução

Nas últimas décadas aumentou o interesse da ciência política pelas regras

* Mestre em ciência política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), doutorando em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: mayer.rrm@gmail.com.

jurídicas que gerem as atividades partidárias. Estas apesar de não serem recentes, eram relegadas ao segundo plano nas análises políticas com as pesquisas examinando outras áreas das atividades partidárias.

Muito do interesse está relacionado com a importância que as leis partidárias (LP) adquiriram ao longo dos últimos anos nas teorias partidárias. Antes ignoradas, as LP agora ocupam um papel central na explicação das mudanças que os partidos políticos – sobretudo os europeus – atravessaram ao longo do último século (Biezen e Rashkova, 2013; Katz e Mair, 1995).

Apesar do crescimento da importância das LP nas análises sobre os partidos políticos, muito pouco se produziu sobre elas, gerando uma situação paradoxal: ao mesmo tempo que sua importância é aceita pelos cientistas políticos, poucos são os trabalhos que se preocupam em analisá-las mais profundamente.

Estes trabalhos se encontram principalmente na área do Direito, o qual se preocupa em descrevê-las e não em teorizar ou produzir análises mais profundas sobre elas. Alguns dos – ainda – poucos trabalhos sobre a temática ainda se ocupam de análises descritivas, entretanto, outros trabalhos (Molenaar, 2014; Zovatto, 2006) estabelecem critérios para a comparação.

Este artigo busca contribuir com o debate sobre as regras partidárias ao realizar uma análise sobre as LP atuais dos partidos do Cone Sul e também examinar a discussão teórica sobre o tema. Com o retorno da democracia nestes países em meados da década de 1980 e 1990, novas legislações foram formuladas. O objetivo principal deste trabalho é comparar seus principais pontos e discutir se é possível classificar as LP. Como considerações finais, este trabalho argumenta que as LP do Cone Sul possuem diversas semelhanças entre si, entretanto, suas diferenças refletem a orientação que cada um desses países possui sobre as funções de seus partidos políticos.

1. A classificação das leis partidárias

A maioria dos trabalhos que analisam as LP (Biezen e Rashkova, 2013; Müller, 2009) recorrem a descrições sobre elas e não avançam em estabelecer critérios para comparações entre as leis. Entre as tentativas de classificação, pode-se destacar os

trabalhos de Molenaar (2014) e Zovatto (2006). Os dois autores trabalham questões diferentes da legislações partidárias, enquanto Molenaar (2014) trata do papel representativo dos partidos nas democracias contemporâneas, Zovatto (2006) busca compreender os distintos graus de autonomia das legislações da região, na qual convivem LP que conferem grande autonomia aos partidos e outras que controlam praticamente todos os aspectos da vida partidária.

As leis partidárias para Zovatto (2006) são categorizadas em dois tipos, as leis *minimizadoras* e as *maximizadoras*. As primeiras são as que se preocupam apenas em definir normas gerais sobre o funcionamento dos partidos, pouco interferindo sobre sua organização e atividades realizadas¹. Neste caso, este tipo de lei, pretende apenas regulamentar o acesso dos partidos aos serviços estatais e fornece maior liberdade para as organizações partidárias se organizarem e atuarem. O segundo tipo para o autor, se encontra no sentido contrário, as legislações *maximizadoras* buscam não apenas garantir o acesso dos partidos aos serviços estatais, como também, estabelecer regras rígidas para tal. Outro aspecto deste tipo de legislação é o controle sobre todas as atividades partidárias, ao estabelecer pré-requisitos a todas as organizações partidárias que vão desde quais instâncias partidárias os partidos devem ter, aplicação dos fundos públicos, etc.

Molenaar (2014) propõem uma classificação mais complexa nas quais, as leis são classificadas de acordo com o grau de regulação das atividades partidárias e da competição entre eles. Ao todo o autor propõem quatro tipos diferentes de legislações: 1) Permissiva: os partidos são grupos que participam da arena política, porém, não possuem privilégios sobre os demais grupos; 2) Promocional: os partidos adquirem status legal e consequentemente possuem vantagens sobre outras organizações no processo eleitoral; 3) Seletiva: Apenas os partidos podem participar das eleições, estabelecendo o monopólio da representação e; 4) Proibitiva: o processo eleitoral é controlado por um organismo externo aos partidos.

¹ A baixa especificidade da legislação não indica a ausência – ou fragilidade – de controle, a regulação também pode ser exercida por outras leis (Müller, 2009).

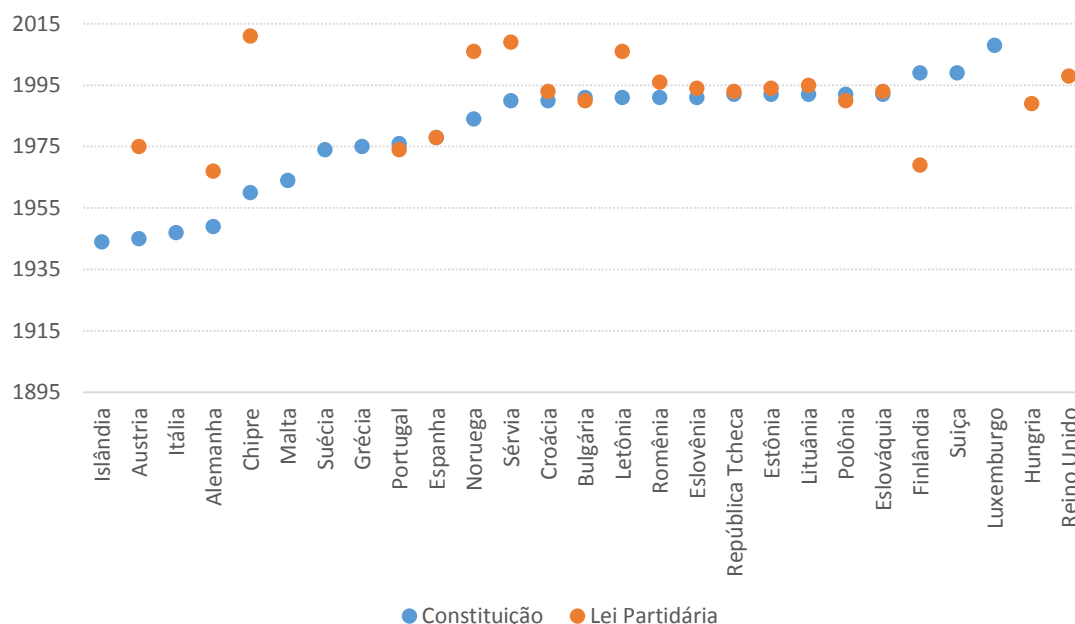
Esta classificação é baseada no grau de liberdade que é fornecido aos partidos para competirem e se organizarem na arena eleitoral. As duas primeiras classificações trabalham em um cenário de relativa liberdade aos partidos políticos, os quais têm poucas restrições às suas atividades e obstáculos à participação na arena eleitoral. Em compensação, estão mais vulneráveis à entrada de novos competidores no jogo político. As duas últimas classificações propostas pelo autor demonstram um cenário distinto, no qual as atividades e a organização dos partidos políticos são restringidas e a participação na arena eleitoral é fechada, com limitações para a entrada de novos competidores.

Uma vantagem da classificação do autor em relação a de Zovatto (2006) é maior flexibilidade de sua classificação, as classificações não se restringem a somente dois polos (mínimo e máximo) e sim, a quatro, entre os quais dois são intermediários (promocional e seletiva). A grande questão em seu trabalho é como aplicar a sua classificação empiricamente, pois elas ainda se encontram no campo teórico.

2. Regulação jurídica dos partidos da América Latina: partidos próximos do Estado

A regulação dos partidos políticos é um fenômeno relativamente recente na história partidária (Rashkova e Biezen, 2014), as primeiras menções aos partidos políticos nas constituições dos países datam do início do século XX e se difundiram com maior velocidade com o fim da segunda guerra mundial (Biezen, 2004; Biezen e Rashkova, 2013).

Gráfico 1 – Constitucionalização e Leis Partidárias (Europa)



Fonte: elaboração do autor com base em: www.partylaw.leidenuniv.nl e Biezen e Kopecký (2014).

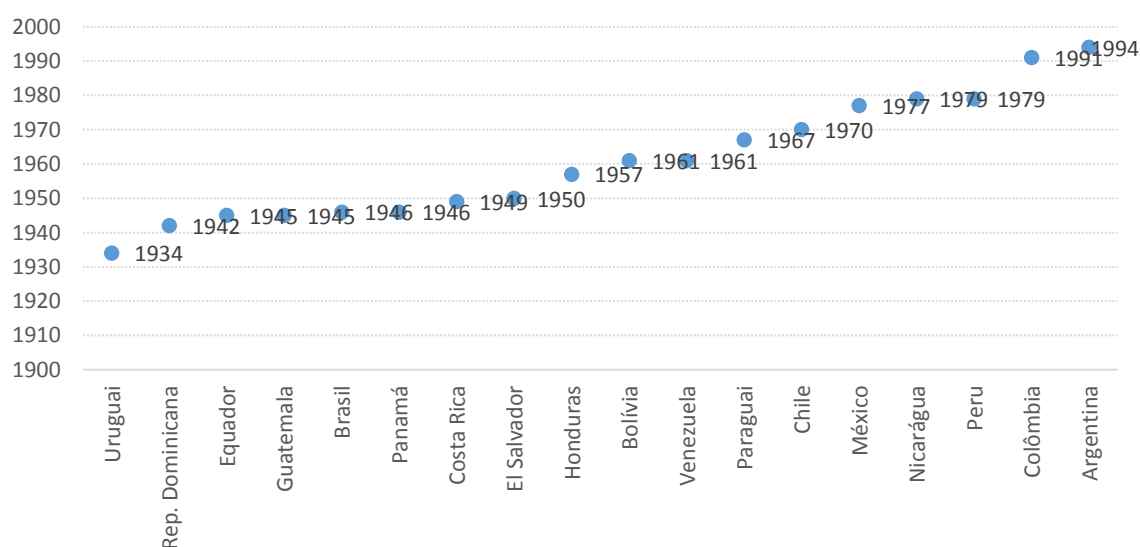
O Gráfico 1 ilustra o processo de legitimação dos partidos europeus ao longo do século XX². O primeiro fator que chama atenção é o como este processo acontece: inicialmente ocorre o reconhecimento dos partidos por meio dos governos com as menções a eles nas suas constituições. Em seguida, são criadas leis partidárias (salvo, Portugal que reconheceu os partidos junto com a nova Constituição após a Revolução dos Cravos em 1974) (Biezen e Kopecký, 2014). Um segundo dado relevante é a quantidade de países sem uma legislação específica para os partidos políticos. Estes são reconhecidos em suas constituições e a não criação de uma LP não necessariamente implica na não regulação de suas atividades, estas podem ser reguladas nas constituições.

Por fim, nota-se também um aumento do número de LP e de constitucionalização

² O processo de reconhecimento dos partidos políticos foi um lento, no qual pode-se estabelecer três etapas: a) oposição ao seu reconhecimento devido à desconfiança sobre eles (século XIX); b) com a ampliação dos direitos dos cidadãos, incorpora-se as constituições o direito de associação com objetivos políticos (século XX) e por fim; c) a regulação legal e constitucional dos partidos políticos ao longo do último século (García Laguardia, 1986; Zovatto, 2006).

dos partidos políticos europeus a partir da década de 1970. Isso ocorre por causa do processo de redemocratização de vários países europeus, notadamente, os países Ibéricos (Espanha e Portugal) e do Leste Europeu. Assim como a Europa, a América Latina os partidos políticos da América Latina atravessaram o processo de constitucionalização praticamente no mesmo período, com o Uruguai inaugurando o reconhecimento dos partidos da região no período entre guerras.

**Gráfico 2 – Constitucionalização dos partidos políticos
(América Latina)**



Fonte: elaboração do autor com base em Zovatto (2006).

O primeiro dado que chama atenção é o reconhecimento dos partidos uruguaios na década de 1930. Este reconhecimento está ligado à estreita ligação dos partidos com o Estado, ou como Chasquetti e Buquet (2004) denominaram, a um regime de *partidocracia*, no qual os partidos se encontram em uma situação de simbiose com o Estado. O caso paraguaio também merece destaque. O reconhecimento dos partidos políticos vem no período da ditadura de Stroessner (1954-1989), o qual contou com eleições e formações partidárias, mesmo que a legitimidade da competição eleitoral seja contestada (Bareiro e Soto, 2006; Fretes, 2012).

O Gráfico 2 também mostra a primeira vez que os partidos latino-americanos foram reconhecidos constitucionalmente. Diferentemente de suas contrapartes

européias, a América Latina atravessou ao longo do século XX inúmeros períodos de regimes autoritários, os quais em sua maioria (o Brasil e o Paraguai são exceções³) proibiram as atividades partidárias, com essas sendo retomadas no retorno dos regimes democráticos a partir da década de 1980.

Ainda assim, comparando os dois gráficos nota-se a proximidade do processo de constitucionalização entre as duas regiões. A literatura sobre partidos e sistemas partidários latino-americanos aponta para a sua fragilidade e a grande desconfiança da população – e de suas instituições – nos partidos políticos (Saéz e Freidenberg, 2002; Mainwaring e Scully, 1995; Mainwaring e Torcal, 2005). Mas o fato é que em muitos países latino-americanos (Brasil, Panamá, República Dominicana, Uruguai, entre outros) partidos foram reconhecidos até antes dos partidos europeus, o que é uma surpresa. O que poderia explicar esta situação? Sem adentrar nas particularidades de cada país, o que pode explicar o reconhecimento foi a expansão do sufrágio universal nestes países e o reconhecimento – mesmo que por pouco tempo – dos partidos políticos como fundamentais para a democracia.

3. As Legislações partidárias do Cone Sul

As LP da América Latina e mais precisamente do Cone Sul variam de acordo com seu grau de restrição sobre as atividades partidárias. Todos os países da região regulam seus partidos com leis específicas. No caso da Argentina, há mesmo mais de uma lei nacional, sendo uma sobre as atividades partidárias e outra específica sobre o financiamento dos mesmos (Lei 25.600/02) – além de contar também com leis regionais sobre as atividades de suas organizações partidárias (Zovatto, 2006).

³ Apesar de serem ditaduras militares, o Brasil (1964-1989) e o Paraguai (1954-1989) permitiram o funcionamento de partidos políticos e o acontecimento de eleições durante o período autoritário. No Brasil há a formação de um sistema bipartidário artificial que comportou o partido de apoio ao regime (ARENA) e a oposição consentida pelo mesmo (MDB) (Schmitt, 2000). No Paraguai permitiu o funcionamento de um regime multipartidário, entretanto, este se caracterizou como um regime de partido hegemônico (Partido Colorado) (Sánchez, 2001).

Quadro 1 – Definições de partido político

País	Definição de partido
Argentina	Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.
Brasil	O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.
Chile	Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.
Paraguai	Los partidos y movimientos políticos son personas jurídicas de derecho público interno. Tienen la finalidad de asegurar, en el interés del régimen democrático, la autenticidad del sistema representativo y la defensa de los derechos humanos.
Uruguai	A los efectos de esta ley, los partidos políticos son asociaciones de personas sin fines de lucro, que se organizan a los efectos del ejercicio colectivo de la actividad política en todas sus manifestaciones.

Fonte: Elaboração do autor com base nas legislações partidárias.

Com base no Quadro 1 nota-se que não há um consenso jurídico na região sobre as atribuições e funções de um partido político. As definições variam desde as mais específicas, como a responsabilidade exclusiva de selecionar e apresentar candidatos nas eleições (Argentina) até definições mais abrangentes que lhes atribuem a responsabilidade de defender o regime democrático. Sobre esta segunda definição, nota-se a preocupação dos formuladores legais da região em não formar partidos que sejam contra o sistema democrático.

Já no que se refere ao processo para formação de partidos, todos os países estabelecendo critérios distintos de apoio e documentação mínima para abertura de processo de registro partidário, como se pode notar no quadro 2.

Quadro 2 – Exigências para formação de partidos

País	Partidos Nacionais	Apoioamento	Número mínimo de filiados	Documentação
Argentina	Não	Sim	Sim	Declaração de princípios, programa e estatuto
Brasil	Sim	Sim	Não	Estatuto, manifesto e programa
Chile	Sim	Não	Sim	Estatuto e programa
Paraguai	Sim	Não	Sim	Estatuto e programa
Uruguai	Sim	Sim	Não	Declaração de princípios e estatuto

Fonte: Elaboração do autor com base nas legislações partidárias.

A primeira diferença entre os países está na questão dos partidos nacionais. Diferentemente dos demais países da região, a Argentina não estabelece como critério de formação a obrigatoriedade de construção de organizações partidárias nacionais. Estas funcionam primeiramente em carácter regional e caso seja seu objetivo solicitam a formação de uma organização nacional (para isso precisam atuar com o mesmo nome, estatuto, programa, em ao menos cinco províncias). O Brasil, Chile e o Paraguai estabelecem que os partidos devem ser nacionais e para isso estabelecem um número mínimo de províncias (ou estados, no caso brasileiro), nos quais estes devem se organizar como forma de obter seu registro (Bareiro e Soto, 2006; García, 2006; Gros Espiell, 2006).

Para a formação dos partidos também se exige apoio da sociedade. Esse apoio ocorre através do apoio anterior à formação do partido ou com a exigência de um mínimo de filiados aos partidos. Nos casos estudados, apenas a Argentina exige os dois tipos de apoio. Para fundar um partido político no país se exige a adesão inicial de 4% dos eleitores do distrito, os quais não necessitam se filiar, porém na segunda etapa para conseguir o registro definitivo os partidos necessitam minimamente obter esse número de filiados.

Nos outros casos têm-se dois tipos distintos. O primeiro inclui os casos brasileiro

e uruguaio. Ambos os países estabelecem apenas um número mínimo de assinaturas (atualmente, no Brasil são cerca de 500 mil assinaturas distribuídas em pelo menos 9 estados e no Uruguai 0,5% dos eleitores da última eleição). Já o Chile e o Paraguai exigem a filiação de 0,5% dos eleitores que votaram nas últimas eleições - no caso chileno, de votos para deputados em cada uma das regiões em que o partido busca se constituir e no paraguaio para o senado. Por fim, todos os países exigem que se apresente documentação prévia no momento de registro do novo partido. Basicamente, tais documentos consistem no estatuto e nos princípios ideológicos-programáticos da organização.

Analisando as exigências para a formação de partidos políticos nota-se dois padrões semelhantes (Brasil e Uruguai de um lado e Chile e Paraguai, de outro) e um caso desviante (Argentina). Nos dois padrões não há um grande incentivo para a formação de um partido político e no caso argentino, o incentivo para a formação está na regionalização partidária, fato que contribui para a proliferação de partidos no país.

Outro ponto importante nas LP da região é o estabelecimento de quem pode se filiar ou não aos partidos. As legislações sobre este ponto apenas definem quem pode e quem não pode, não se atendo a direitos ou deveres dos filiados.

Quadro 3 – Exigência para filiações

País	Forças armadas	Polícia Nacional	Clérigos	Poder Judiciário	Tribunal Eleitoral
Argentina	Proibido	Proibido	Não consta	Proibido	Não consta
Brasil	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta
Chile	Proibido	Proibido	Não consta	Proibido	Proibido
Paraguai	Proibido	Proibido	Proibido	Não consta	Não consta
Uruguai	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta

Fonte: Elaboração do autor com base nas leis partidárias.

As LP estabelecem que todos os cidadãos em dia com seus direitos políticos podem se filiar a um partido. Contudo, algumas das legislações estabelecem também normas que limitam a entrada de certos grupos nos partidos políticos. Como ponto em comum das proibições tem-se os membros das Forças Armadas e de forças de segurança nacional. Essa determinação pode ter a ver com dois temores: a) em relação à estrutura

hierárquica das organizações, que estabelece graus de obediência e subordinação entre seus membros e; b) devido aos regimes autoritários, os sistemas políticos democráticos decidiram limitar a participação dos militares. As outras proibições também consideram a questão da posição de subordinação (por exemplo, religiosas) ao proibir sua entrada nos partidos políticos.

Por fim, as LP discutem dois temas de grande importância para os partidos políticos: o seu modo de financiamento e sua organização. A discussão sobre o financiamento pode ser discutida em duas partes. A primeira é sobre a origem dos fundos para os partidos e a segunda trata das proibições de doações.

Quadro 4 – Fontes de receitas partidárias

País	Público	Privado
Argentina	Lei 25.600/02	Lei 25.600/02
Brasil	Fundo partidário	Doações de pessoas físicas e jurídicas, rendimentos das atividades partidárias
Chile	Não consta	Contribuições de filiados, doações, rendimentos de seu patrimônio
Paraguai	Fundo público	Contribuições de filiados, outros recursos presentes nos estatutos
Uruguai	Fundo Público	Doações de pessoas físicas e jurídicas

Fonte: Fonte: Elaboração do autor com base nas leis partidárias.

A Argentina não regula o financiamento dos partidos políticos por meio da LP, mas sim, por meio de uma lei específica (lei 25.600). Assim, como os outros países (com exceção do Chile), ela estabelece mecanismos públicos e privados para o funcionamento das organizações partidárias.

Os fundos públicos são utilizados para dois fins, o primeiro é a manutenção das atividades partidárias, sobretudo de sua organização e manutenção de institutos ou fundações partidárias (Brasil e Uruguai) e também como financiamento de campanhas. No Brasil, não há na LP grandes especificações sobre o uso do fundo partidário como recursos de campanhas eleitoras, apenas cita-se que pode ser utilizado para tal.

O Uruguai e o Paraguai estabelecem meios de financiamento de campanhas, mas

em sentidos opostos. O financiamento público de campanha no Uruguai ocorre antes das eleições com o governo transferindo valores de acordo com a votação na eleição anterior. No Paraguai, ocorre o inverso, os fundos públicos são transferidos após a disputa eleitoral (também de acordo com a votação obtida). O financiamento privado ocorre basicamente através das contribuições dos membros do partido, de doações e de rendas provenientes das atividades partidárias.

Quadro 5 – Proibições financiamento

País	Corporações	Corporações com contratos com o governo	Doações anônimas	Entidades estrangeiras	Sindicatos
Argentina	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Brasil	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Chile	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Paraguai	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Uruguai	Não	Sim	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaboração do autor com base nas leis partidárias.

Em relação às proibições, todos os países proíbem a doação, para campanhas e partidos, advinda de entidades estrangeiras (partidos, sindicatos, empresas sem sede no país) e, com exceção da Argentina, também há a proibição de doações por parte dos sindicatos⁴.

Sobre as corporações com contratos governamentais o Chile, Paraguai e o Uruguai estabelecem em suas leis limites a estas doações. No caso chileno são proibidas as doações que excedem quarenta por cento do faturamento anual da empresa e no uruguaio, as que passam de dez mil unidades indexadas a inflação. Por fim, as doações anônimas são permitidas apenas no Chile e no Uruguai, estas no entanto, são limitadas a 20 unidades indexadas no Chile a 4 mil no Uruguai (García, 2006; Gros Espiell, 2006).

Sobre as estruturas partidárias, apenas Argentina e Uruguai não estabelecem regras específicas, conferindo liberdade para os partidos se organizarem. Nos outros

⁴ Os partidos argentinos (principalmente o PJ) tem uma proximidade histórica com os sindicatos (Levitsky, 2003), logo, não é de se estranhar que não haja proibições de seu financiamento aos partidos.

países, a maior diferença entre as legislações da região está em como elas regulam o formato organizativo dos partidos políticos. Neste ponto, coexistem LP que são restritivas à organização dos partidos, definindo não apenas quais organismos os partidos devem possuir, mas também suas funções e sua composição (Chile e Paraguai), outras que estabelecem algumas limitações, principalmente sobre a obtenção de recursos (financeiros e de tempo na mídia) (Brasil) e por fim, legislações que fornecem liberdade de organização para os partidos (Argentina e Uruguai).

Até o momento alguns pontos das legislações partidárias da região foram descritos. A questão agora é se é possível classificá-las de acordo com os critérios de Zovatto (2006) e Molenaar (2014). A classificação de Zovatto (2006) é a mais simples das duas. O autor classifica as tipologias partidárias em uma dicotomia entre legislações mínimas e máximas. Um problema no entanto, é que o autor apenas define as características gerais das LP, ou seja, se elas são *maximizadoras* ou *minimizadoras* - não estabelecendo critérios para categorias intermediárias.

No Cone Sul leis maximizadoras e minimizadoras tipos coexistem, mas não se pode afirmar que todas as legislações da região se enquadram em um dos polos de sua escala, já que de um lado existem leis minimizadoras (Argentina e Uruguai) e leis *maximizadoras* (Chile e Uruguai), com o Brasil ocupando um papel intermediário, pois sua legislação controla algumas áreas de atuação dos partidos (principalmente aspectos financeiros) e em outras estabelece controles menos rígidos (no caso da organização partidária).

A pouca restrição por parte da LP na Argentina vem por conta do federalismo no país, o qual estabelece que cada região pode definir leis específicas sobre seus partidos. Portanto, dentro do próprio país podem coexistir leis mais rígidas e outras menos, sendo de difícil classificação. O pouco controle no Uruguai também se relaciona com a natureza de seu sistema. Antes de 1997 o sistema partidário uruguaio era construído para abrigar as divisões internas dos partidos em diversas frações, os chamados lemas. Depois da reforma da lei em 1997, o sistema de lemas foi abolido nas eleições, porém os partidos continuaram divididos internamente (Lanzaro, 2003).

As duas legislações, têm como objetivo principal apenas estabelecer leis gerais sobre o funcionamento partidário, visto que seus componentes se encontram fracionados internamente (no caso da Argentina, pode-se argumentar que a *fracionalização* produz vários partidos que competem entre si com o mesmo nome) e seus grupos internos atuam como partidos no interior das estruturas.

No caso das leis mais restritas, nos países do Cone Sul elas foram estabelecidas durante o período de transição dos regimes autoritários para democráticos na década de 1980 e princípios da de 1990. O Chile, o Paraguai e o Brasil tiveram o retorno à democracia regulado pelo antigo regime, o qual estabeleceu legislações mais restritivas às organizações partidárias, engessando suas estruturas e definindo uma organização interna básica a todos os partidos. O Brasil também atravessou o mesmo processo, com a LP que regulou a volta ao multipartidarismo em 1979 e perdurou até 1994. Essa legislação estabelecia normas rígidas para a organização partidária, definindo um desenho institucional comum a todos os partidos. Entretanto, a reforma de 1994 da LP diminuiu a rigidez anterior e estabeleceu uma nova lei, na qual as exigências organizativas são menores, porém continua com forte regulação sobre o acesso aos recursos estatais.

Os critérios de Molenaar (2014) tratam do grau de liberdade que as regulações fornecem aos partidos políticos. As duas primeiras classificações relatam um cenário sem ou com poucas regulações, aonde os partidos podem se organizar livremente. Em compensação, a entrada de novos atores não é controlada e portanto, é permitida a entrada de novos competidores sem restrições. As duas últimas categorias classificatórias estabelecem regulações mais rígidas aos partidos, os quais devem obedecer a normas para sua atuação. Já a última a última categoria (proibitiva) refere-se a partidos que têm suas atividades reguladas por um órgão exterior a eles. Diferentemente das duas primeiras, a entrada de novos atores é restringida ao cumprimento de normas e novos competidores podem ter sua entrada barrada pela legislação. Seguindo os critérios do autor, pode-se afirmar que o aumento das regulações aos partidos é acompanhado de maior restrição à formação de partidos políticos.

As regulações partidárias dos países do Cone Sul se enquadram nas duas últimas categorias estabelecidas pelo autor, principalmente as regulações proibitivas. No

entanto, é necessário fazer algumas considerações sobre isso. Os cinco países da região estabelecem órgãos de controle sobre as atividades partidárias (Tribunais ou Cortes Eleitorais), estas têm como objetivo fiscalizar e regulamentar as atividades partidárias. Nesse caso, as legislações podem ser enquadradas como proibitivas, pois limitam a entrada de novos partidos no jogo político. No entanto, tal proibição pode ser frouxa, com os novos postulantes obedecendo a poucas normas ou a normas de fácil cumprimento. O que não causa o *fechamento* do sistema partidário, mas incentiva a entrada de novos partidos – ainda que possam ser efêmeros, como no caso da Argentina, por exemplo⁵.

Considerações Finais

O estudo das legislações partidárias ainda é um tema pouco estudado na ciência política, sendo tratado muito mais como um indicador do processo de cartelização das agremiações partidárias do que como um campo de estudos separado, apesar de sua relevância para a organização e as atividades partidárias. Isso traz uma importante limitação ao seu estudo, pois existem poucas tentativas de construção de instrumentos teóricos e metodológicos para sua compreensão.

Este artigo debateu de modo breve a – pouca – teoria sobre as legislações partidária, aonde há a predominância de estudos descritivos e realizados, em sua maioria, pelo campo do Direito. Dentre os poucos trabalhos sobre o tema, Molenaar (2014) e Zovatto (2006) discutem as legislações da América Latina e propõem formas de classificar de acordo com o papel dos partidos na representação política (Molenaar) e a permissividade das legislações (Zovatto). No entanto, ambas as análises ainda carecem de critérios mais objetivos para a operacionalização de seus modelos.

As LP do Cone Sul vão de normas e regras que fornecem grande autonomia para

⁵ A legislação argentina não estabelece grandes empecilhos para a formação de partidos. Estes em sua maioria necessitam de pouco apoio (cerca de quatro mil assinaturas) para funcionar nas regiões, fato que incentiva a formação de *flash-parties*, ou seja, partidos de curta duração com objetivos eleitorais que desaparecem em caso de revés (Rose e Mackie, 1988).

os partidos (Argentina e Uruguai), legislações intermediárias que regulam alguns aspectos, mas fornecem certa autonomia para outros (Brasil) a regras mais restritivas (Chile e Paraguai). Este trabalho se ocupou da descrição das principais características das legislações destes países. O artigo, porém, possui carácter introdutório e de natureza exploratória, sendo necessários mais trabalhos sobre o tema de forma a examinar de forma mais aprofundada a temática.

O trabalho buscou contribuir com o debate da literatura sobre as LP e mais precisamente sobre o caso do Cone Sul ao descrever as principais características das regras e normas da região e expor a baixa teorização sobre o tema na literatura. A descrição das normas e regras sobre que incidem sobre as agremiações partidárias da região e a identificação de alguns padrões constitui base para futuros trabalhos, nos quais pretende-se desenvolver análises teóricas e metodológicas mais robustas sobre a temática.

Referências Bibliográficas

Bareiro, Line e Soto, Lilian. 2006. Regulación jurídica de los partidos en Paraguay. In: ZOVATTO, D. (cord) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.

Chasqueti, Daniel e Buquet, Daniel. 2004. La democracia em Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, n.42, pp.221-247.

Fretes, Luis. 2012. La consolidación democrática em Paraguay. *América Latina Hoy*, n.60, pp. 67-82.

García, Juan Ignacio. 2006. Regulación jurídica de los partidos en Chile. In: ZOVATTO, D. (cord) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.

García Laguardia, Jorge. 1986. "Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica". En Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, tomo 1. Madrid: Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana.

Gros Espiell, Héctor. 2006. Regulación jurídica de los partidos en Uruguay. In: ZOVATTO, D. (cord) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.

Katz, Richard e Mair, Peter. 1995. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of cartel party. *Part Politics*, vol.1, n.1, pp.5-28.

Lanzaro, Jorge. 2003. Os partidos uruguaios: a transição na transição. *Opinião Pública*, vol. 9, n.2, pp. 46-72.

Levitsky, Steven. 2003. *Transforming labor-based parties in latin américa: Argentine peronism in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott e Scully, Timothy. 1995. La institucionalización de los partidos em América Latina. *Revista de Ciência Política*, vol. 17, n.1-2, pp.63-98.

Mainwaring, Scott e Torcal, Mariano. 2005. La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la terceira ola democratizadora. *América Latina Hoy*, n.41, pp. 141-173.

Molenaar, Fransje. 2014. Legitimising political party representation: Party Law development in Latin America. *International Political Science Review*. Vol.35, n.3, pp.324-338.

Müller, Wolfgang. 2009. Government Formation. In: LANDMAN, T. e ROBINSON, N. *The SAGE Handbook of Comparative Politics*.

Rashkova, Ekaterina e Van Biezen, Ingrid. 2014. The regulation of political parties: contesting or promoting legitimacy. *International Political Science Review*, vol.35, n.3, pp. 265-274.

Rose, Rose e Mackie, Thomas. 1988. Do parties persist or fail? The big trade-off facing organizations. In: LAWSON, K. e MERKL, P. (eds). *When parties fail: emerging alternative organizations*. Princenton: Princenton University Press.

Sáez, Manuel A. e Freidenberg, Flavia. 2002. Partidos Políticos na América Latina. *Opinião Pública*, vol. 8, n.2, pp. 137-157.

Sánchez, A. I.H. 2001. Paraguay. In: SAÉZ, Manuel A. e FREIDENBERG, Flavia. (cord). *Partidos políticos de América Latina: Cono Sur*. SALAMANCA: Ediciones Universidad de Salamanca.

Schmitt, Rogerio. 2000. *Partidos Políticos do Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

van Biezen, Ingrid. 2004. Political parties as public utilities. *Party Politics*, vol.10, n.6, pp. 701-722.

van Biezen, Ingrid e Kopecký, Petr. 2014. The cartel party and the state: party-state linkage in european democracy. *Party Politics*, vol.20, n.2, pp.170-182.

van Biezen, Ingrid e Rashkova, Ekaterina. 2012. Deterring new party entry? The impact of state regulation on the permeability of party systems. *Party Politics*, Published online 23 de setembro, 2012.

ZOVATTO, Daniel. 2006. Regulación jurídica de los partidos políticos em América Latina. Lectura regional comparada. In: ZOVATTO, D. (cord) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.

Documentos Consultados

Argentina. Ley 23298/1985. Ley organica de los partidos políticos. Disponível em: < <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23893/texact.htm> >

Consultado em: 13/08/2014.

Argentina. Ley 25600/2002. Ley de financiamiento de los partidos políticos. Disponível em: < <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124231/texact.htm> >

Consultado em: 13/08/2014.

Brasil. Lei 9096/1995. Lei dos partidos políticos. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm > Consultado em: 13/08/2014.

Chile. Ley 18603/1987. Ley organica constitucional de los partidos políticos. Disponível em: < <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29994&r=2> > Consultado em: 14/08/2014.

Paraguai. Ley 834/1986: Código Electoral. Disponível em: < <http://tsje.gov.py/e2013/codigo-electoral.html> > Consultado em: 14/08/2014.

Uruguai. Ley 18485/2009. Partidos Políticos. Disponível em: < <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18485&Anchor> > Consultado em: 14/08/2014.

Tramitação do artigo na revista
Submetido: 15/09/2014
Revisões requeridas: 15/12/2015
Versão revista: 22/05/2015
Aceito: 01/06/2015