



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 5 Número 1 jan./abr. 2010



TRAÇOS HISTÓRICOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS: DO SURGIMENTO ATÉ A SEGUNDA ERA DA MODERNIDADE

JOSÉ CARLOS FRANCISCO

Professor na Universidade Mackenzie/SP. Diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais – IBEC. Juiz Federal na 3ª Região.

Associa a história dos partidos políticos à afirmação do regime democrático, destacando o papel que desempenham como agentes das principais mudanças na idade moderna. Relaciona desafios a serem enfrentados pelos partidos na atualidade: um deles é a vinculação da vontade do povo ao comportamento e às decisões dos representantes eleitos; outros desafios são o dinamismo e a fragmentação da sociedade em razão da crise de instituições e valores atuais. Conclui que a internet é importante instrumento no processo de integração e de modernização da vida democrática e partidária, por representar campo propício para a liberdade de comunicação.

Palavras-chave: Partido político; história; democracia; desafio; pós-modernidade.

Os partidos políticos são instituições de extraordinária importância na concepção do Estado de Direito, protagonizando as principais mudanças na idade moderna, de seu início até a atualidade. Por isso, também os partidos políticos sofrem transformações não só de ideologias ou de outros fundamentos que justificam sua formação, mas também no que concerne à estrutura de funcionamento e âmbito de atuação.

Até o início do século XIX, as casas parlamentares com funcionamento permanente não conheciam propriamente partidos políticos na concepção moderna do termo, pois nelas havia pessoas reunidas por tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, e grupos parlamentares, configurando apenas facções que atuavam independentemente de estruturas ordenadas e de programas de governo. Embora devam ser considerados como embriões dos atuais partidos políticos, esses grupos se firmavam em razão de diversos fatores, tais como afinidade por origem ou por ideologia.¹

¹ Alguns grupos parlamentares tiveram máculas sérias, merecendo registro a experiência inglesa do início do século XVIII, uma vez que em 1714 foi criado o *patronage secretary*, com atribuições para nomear pessoas para empregos do governo e realizar operações financeiras junto a parlamentares que davam sustentação ao Governo, havendo na própria Câmara um guichê no qual os parlamentares cobravam por seu voto.

Segundo Maurice Duverger, em 1850 nenhum país do mundo (com exceção dos Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno da palavra, pois esses começaram a se estruturar tão somente em 1831 com o *Reform Bill* do Reino Unido, mas, após 1950, os partidos funcionam na maioria das nações civilizadas, configurando-se atualmente como protagonistas do jogo democrático.²

É igualmente importante destacar que os grupos parlamentares até o século XIX não estavam necessariamente ligados à representação da vontade popular. No modelo de Estado Liberal da época, predominava o voto censitário, havendo diversas construções teóricas que justificavam a restrição do direito de participação na vida política apenas aqueles que dispunham de um mínimo de renda ou de propriedade.³ Segundo Paulo Ferreira da Cunha, em Aristóteles, democracia é a sociedade política que corresponde à corrupção da *politeia*, mas no século XX houve uma mutação semântica que permitiu que todos se pronunciem a favor da democracia, que passou a significar bom governo para os revolucionários franceses e para os *foundig fathers*, do que decorre a universalização do voto e o fortalecimento dos partidos políticos.⁴ Assim, dentre as causas de formação e de desenvolvimento dos partidos políticos, a partir do século XIX, estão a paulatina afirmação da democracia como regime de governo a ser alcançado, a extensão do sufrágio popular e a afirmação de prerrogativas parlamentares. Embora os partidos políticos modernos estejam conceitualmente vinculados à vontade popular, eles também são responsáveis pela contensão de movimentos insanos do povo, aspecto que realça seu papel de proteção a direitos fundamentais.⁵

² DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970.

³ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Do espírito das leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 121, p. ex., afirmou que todos os cidadãos deviam ter direito a dar seu voto para escolher o representante, exceto os que estivessem em estado de baixaza (considerados sem vontade própria). SIÉYÈS, Emmanuel, *A Constituinte burguesa*, Qu'est-ce que le Tiers État?, 3. ed., organização e introdução de Aurélio Wander Bastos, Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 1997, temia o sufrágio universal pois conduziria à oclocracia (governo da plebe, pobre, faminta e sedenta de sangue), daí porque propôs sufrágio restrito (sob a capa da soberania da nação). MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UnB, 1980, pregava que nem todas as ideias políticas têm o mesmo valor, motivo pelo qual propunha sistema de voto plural com peso maior para eleitores com estudos acadêmicos, decrescendo para operários especializados e supervisores e ainda mais para operários sem especialização.

⁴ CUNHA, Paulo Ferreira da. *Da Constituição antiga à Constituição moderna: República e virtude*. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*. Belo Horizonte: Ed. Fórum – Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais – IBEC, n. 5, jan./mar. 2008.

⁵ John Adams (In CASALINI; Brunella. Soberania popular, governo da lei e governo dos juízes nos Estados Unidos da América. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Org.) *Estado de direito: história, teoria, crítica*. Trad. Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006 via indivíduos como seres corruptíveis, de modo que a seleção de representantes “filtraria” as opiniões e evitaria o “clamor” da multidão. ELSTER, Jon. *Ulisses and Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979, afirma que, nos processos políticos, a vontade majoritária pode ser irracional, de tal modo que o povo pode ser vítima de suas fraquezas ou paixões momentâneas.

Tomando como referência a história dos Estados Unidos, para verificar a aliança entre democracia e partidos políticos, a partir da fase republicana iniciada com a Declaração de Independência deu-se uma revolução democrática nos pensamentos, na prática e nas estruturas das instituições, enquanto a marcha para o oeste e a ampliação do número de proprietários de terras fez com que aumentassem o número de eleitores em várias regiões. Duas visões de república após a independência americana geraram o Republicanismo Populista (atualmente Partido Democrática, que contava com uma concepção positiva do povo) e o Republicanismo Clássico (da parte dos federalistas, atualmente Partido Republicano, que sublinhava o elemento da representação política, acreditando na confiança entre povo e representantes eleitos e no fato de os representantes filtrarem as opiniões do povo).⁶

Também o histórico dos partidos políticos brasileiros está associado à afirmação do regime democrático, desde a independência até a reabertura política no final do século XX.⁷ Embora no Império tenham existido facções pré-partidárias (como os “corcundas” ou Partido Português e o Partido da Independência ou Partido Brasileiro), o Período Regencial (com a abdicação de D. Pedro I) dá início à vida partidária brasileira com o Partido Liberal (exaltados, farroupilhas, jurujubas ou radicais), o Partido Conservador (moderados ou chimangos) e o Partido Caramuru (restauradores ou monarquistas). O movimento republicano gera o Partido Republicano (unindo, em 1870, liberais históricos, radicais e republicanos), com derivações no Partido Republicano Paulista, no Partido Republicano Carioca e no Partido Republicano Mineiro, uma vez que a República Velha ou Primeira República (1889-1930) refletia o forte movimento de fragmentação ou de federalização da época. A crise de 1926 fez com que cafeicultores paulistas, em março de 1926, lançassem o Partido Democrático, incluindo as principais reivindicações tenentistas, entre elas a do voto direto.

A Revolução de 1930 e a Segunda República (1930-1945) e, especialmente, o Decreto nº 21.076/32 regularam eleições e dispuseram sobre a existência jurídica dos partidos e sobre seus funcionamentos, prevendo partidos permanentes

⁶ Sobre o tema, ACKERMAN, Bruce. Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional. Trad. Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006; ACKERMAN, Bruce, *Transformação do direito constitucional: nós, o povo soberano*. Trad. Julia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello, do 2º volume da edição americana de *We, the people*, vol. 2: *Transformation: president and fellows of Harvard College* (1998). Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009; CASALINI, Brunella. Soberania popular, governo da lei e governo dos juízes nos Estados Unidos da América. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs.) *Estado de direito: história, teoria, crítica*. Trad. Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006; e PETIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

⁷ Sobre o tema, FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974; e CHACON, Vamireh. *História dos partidos brasileiros: discurso e praxis dos seus programas*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

(com personalidade jurídica nos termos do artigo 18 do Código Civil da época) e partidos provisórios (formados transitoriamente à véspera dos pleitos, apenas para disputá-los). A curta experiência da Constituinte de 1934 foi maculada pelo sistema de representação profissional dentro das assembleias eleitas por sufrágio universal, que coexistiam com partidos e eram instrumento dos governos contra a livre ação dos partidos, mas o Decreto-Lei nº 37, de 2.12.37 agravou a situação com a extinção dos partidos políticos.

Com a redemocratização a partir de 1945 ou Terceira República (1954-1964), os partidos políticos foram obrigados a se organizar em âmbito nacional, e, ainda assim, então surgiram diversos partidos, com destaque para o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN), cujos estatutos marcam os movimentos ideológicos e políticos dominantes à época (cabendo destacar a perseguição aos partidos socialistas e comunistas). O Golpe de 1964 e a Quarta República (1964-1985) foi marcada por modificações no sistema partidário promovidas pelo AI nº 2, de outubro de 1965 (p. ex., adotando a fidelidade partidária, sob pena de perda de mandato) e pela atuação da Arena (Aliança Renovadora Nacional) e do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que seguiram na vida política até a Lei nº 6.767/79, que reformulou vários dispositivos da Lei Orgânica dos Partidos Políticos para dar liberdade na criação de partidos, o que se refletiu no atual sistema constitucional e legal, marcada pela pluralidade e ampla existência de partidos constituídos como instituições privadas e registradas na Justiça Eleitoral.

Na atualidade, há vários e importantes desafios a serem enfrentados pelos partidos políticos. Um desses desafios é, na verdade, um antigo problema, relacionado com a vinculação da vontade do povo ao comportamento e às decisões dos representantes eleitos pelo povo.⁸ Hans Kelsen desenhou a democracia representativa pelos partidos, tendo como premissa a ideia de que a democracia só poderá existir caso os indivíduos se agrupem segundo suas afinidades políticas, de modo que os partidos se inserem entre as pessoas e o Estado.⁹ Para que a democracia política não seja resumida apenas ao momento do voto nas eleições e para que a vontade popular possa alongar-se por toda a duração dos mandatos representativos, ordenamentos jurídicos (como a Constituição de 1988) afirmam-se na concepção de que o povo se governa escolhendo programas de governo oferecidos pelos partidos em eleições e que, por isso, devem ser executados fielmente por representantes eleitos (daí a exigência de candidaturas vinculadas a partidos e

⁸ BURKE, Edmund. Discursos aos eleitores de Bristol. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1996, v. 2, em Carta aos Eleitores de Bristol em 1774, afirmava que a opinião dos eleitores merecia elevado respeito, mas como deputado, ele não devia sacrificar a esses sua opinião imparcial, seu juízo amadurecido, sua consciência refletida.

⁹ KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

a imposição de programas de governo e de fidelidade partidária). Todavia, é visível a irresponsabilidade de muitos partidos na confecção de programas de governo, não só estabelecendo metas irrealizáveis ou desprovidas de dados materiais que as viabilizem, como também há promessas feitas em alguns programas que sequer se inserem na área de atuação constitucional ou legal para o qual o programa é elaborado, além de diversos outros problemas como a despersonalização do partido (a legenda perde espaço em favor do “nome” de um político que a domina).

Outro desafio a ser enfrentado pelos partidos na atualidade é o dinamismo e a fragmentação da sociedade, na qual o Estado não é mais considerado como fenômeno isolado em razão da crise de instituições e valores atuais, o individualismo conduz a perda de sentidos, a revolução tecnológica emprega um outro dinamismo na sociedade (há uma instantaneidade), surge a sociedade de risco (Ulrick Beck), caracterizando a sociedade contemporânea como complexa, desordenada, indeterminada e incerta, um verdadeiro labirinto. Jacques Chevallier destaca que na segunda era da modernidade (ou pós-modernidade), marcada por complexidades, pontos de vista diversos e contraditórios, pela indeterminação, com elementos que exacerbam aspectos que estavam na modernidade (hipermodernidade) e esquemas que se libertam da modernidade (anti-modernidade), a concepção da democracia representativa (na qual partidos políticos assumiam o papel de atender os interesses da sociedade) é herança do passado e precisa ser revista, sendo clara a crise no sistema de representação em razão da desconfiança de parte dos representados em face da atuação dos representantes, que seriam incapazes de responder às expectativas dos cidadãos (indiferença, insegurança, incapacidade para influenciar o curso dos fatos). Corrupção em todos os níveis e a todo momento (com informações muitas vezes manipuladas), desinteresse pelo povo na participação nas eleições (especialmente em países com voto livre) e enfraquecimento dos partidos políticos pelas crises de corrupção e outros motivos impõem a adaptação para uma mediação entre sociedade civil e sociedade política, o que levaria à substituição da democracia mediada por democracia de opinião (p. ex., com a promoção da opinião pública e novas estratégias de comunicação, de tal modo que programas políticos devem surgir não no seio das organizações partidárias mas a partir do instante em que os pontos de vista dos próprios cidadãos são expressados).¹⁰

Parece evidente que a pós-modernidade impõe mudanças profundas nos princípios de organização das sociedades ocidentais no início do século XXI, que afetam todos os níveis do edifício social e suas instituições (a despeito de particularidades locais), de maneira que mudanças globais impõem alterações nos esquemas tradicionais de organização, incluindo os partidos políticos como

¹⁰ Sobre o assunto, CHEVALLIER, Jacques, *L'état post-moderne*. 3. éd. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2008. Série Politique.

protagonistas do processo político. Um instrumento de extraordinária importância nesse processo de integração e de modernização da vida democrática e partidária é a internet, campo propício para a liberdade de comunicação que escapa ao poder e à dominação, partindo do pluralismo que, se levado a sério pelas autoridades partidárias, tem potencial para alavancar a participação popular e a atuação democrática dos partidos.¹¹

¹¹ Sobre a matéria, LÉVY, Pierre. *As tecnologias da inteligência*. São Paulo: Editora 34, 1995; e numa visão crítica, BRETON, Philippe. *L'utopie de la communication*. Paris: La Découverte, 1995.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Tradução: Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. *Transformação do direito constitucional: nós, o povo soberano*. Trad. Julia Sichieri Moura e Mauro Raposo de Mello, do 2º volume da edição americana de *We, the people, vol. 2: Transformation: president and fellows of Harvard College* (1998). Belo Horizonte: Del Rey Ed., 2009.

BRETON, Philippe. *L'utopie de la communication*. Paris: La Découverte, 1995.

BURKE, Edmund. *Discursos aos eleitores de Bristol*. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1996. v. 2

CASALINI Brunella. Soberania popular, governo da lei e governo dos juízes nos Estados Unidos da América. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Org.). *Estado de direito: história, teoria, crítica*. Trad. Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

CHACON, Vamireh. *História dos partidos brasileiros: discurso e praxis dos seus programas*. Brasília: Ed. UnB, 1981.

CHEVALLIER, Jacques. *L'état post-moderne*. 3e éd. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2008. Série Politique.

CUNHA, Paulo Ferreira da. Da Constituição antiga à Constituição moderna: República e virtude. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Ed. Fórum – Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais – IBEC, n. 5, jan./mar. 2008.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970.

ELSTER, Jon. *Ulysses and Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LÉVY, Pierre. *As tecnologias da inteligência*. São Paulo: Editora 34, 1995.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Ed. UnB, 1980.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Do espírito das leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

PETIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

SIÉYÈS, Emmanuel. *A Constituinte burguesa*: qu'est-ce que le tiers état? 3. ed. Org. e introd.: Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.