

Revista Jurídica
VERBA LEGIS
2012

A (IN) REFORMA POLÍTICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Robson Crosué Rosa ¹

RESUMO

A finalidade deste estudo é analisar as instituições partidárias, a realidade vigente e a legislação disponível ao longo da história das eleições no Brasil. Numa democracia representativa é por intermédio dos partidos políticos que o povo promove as correções políticas. No Regime Democrático, a conquista do poder deve acontecer em contexto pluripartidário, mediante processos eleitorais livres e voto universal, direto e secreto. O poder legítimo é o que se conquista através do voto. A legitimidade da instituição partidária depende de sua capacidade de funcionar como um grande canal das aspirações de seus seguidores. O partido é um grupo organizado, dotado de hierarquia própria, que procura representar uma parcela da sociedade, lutando pelo poder político, podendo ser ideológico ou doutrinário. Os partidos brasileiros não conseguem ser identificados pelas propostas que defendem e sim, pela formação de suas diversas abreviaturas. A discussão acerca de uma reforma política visa fortalecer os partidos políticos e adotar novas regras eleitorais.

PALAVRAS-CHAVE: Partidos Políticos. Democracia. Regime Democrático. Eleições. Votos Universal. Direto e Secreto. Sociedade. Reforma Política.

INTRODUÇÃO

Os tradicionais paradigmas culturais, normativos e instrumentais que sustentaram o desenvolvimento da sociedade moderna tornaram-se, neste início de século, defasados e limitados.

Os reflexos desses impasses e inadequações dos modelos convencionais e dos problemas sociais evidenciam-se pelas desigualdades sociais.

A democracia é histórica, como toda a cultura. E sua historicidade se afirma em sua

estrutura contínua e cumulativa e em sua variabilidade em função do tempo social.

A Constituição Brasileira de 1988, ao propor o reordenamento da sociedade e do Estado em torno dos princípios da democracia e da justiça, dá grande destaque aos direitos individuais, como o direito à vida, e coletivos, como o direito à educação, considerados como princípios universais da cidadania. A efetivação desses direitos e sua extensão a setores cada vez mais amplos da população significam a própria extensão da condição de cidadão. Isso não ocorre com a simples promulgação da Carta, mas depende de um processo político-social e da interação entre o Estado e a sociedade civil.

A continuidade significa a permanência na duração; o direito é algo imperecível, que se mantém perene através das gerações.

As suas instituições coordenam a cultura jurídica e a transmitem aos posteriores, que assim aproveitam a experiência dos antepassados, sem a necessidade de recomeçar tudo do ponto de partida, mas sempre se vinculando à democracia.

O Estado Democrático de Direito, como se conhece hoje é um edifício complexamente estruturado.

Do exposto, percebe-se que é preciso observar as instituições partidárias, destacando-se a realidade atual frente aos processos democráticos.

Não há entre aqueles que versam sobre o tema uma uniformidade de conceitos. A apreciação do conteúdo, dos conceitos fundamentais, frequentemente perde para os aspectos particulares, dificultando a abordagem de questões essenciais.

O estudo dos partidos políticos constitui tema fundamental das análises políticas nos tempos modernos, especialmente na atualidade nacional. São eles, os partidos políticos, indispensáveis à democracia representativa, desde que estão entre os componentes básicos da estrutura jurídico-política.

¹ Advogado, Pós-Graduado em Direito Civil e Processual Civil/Docência Universitária pela UNICAMP; Pós-Graduado em Direito Penal e Processual Penal pela PUC-GO.

São características dos Estados modernos e, por assim serem, frequentemente estão sujeitos a mudanças, seja na divisão partidária, seja em seu regulamento interno, procurando sempre se adaptar às necessidades advindas da evolução dos tempos.

Os partidos políticos são os instrumentos materiais por meio dos quais se conquista e exerce o poder. São os verdadeiros representantes da opinião pública junto aos governantes. Fazem parte do poder nacional, influenciando em questões que variam desde o regime político nacional até questões referentes à ciência e tecnologia, o que comprova a sua importância no contexto político de uma nação.

Mais importante ainda, tendo em vista o momento político-constitucional em que se vive no Brasil, quando nossos representantes, oriundos de diversas facções políticas, estão hoje discutindo, votando e apurando as comissões parlamentares de inquérito, as permanentes emendas constitucionais, a reformulação de leis penais que tratam do cumprimento da pena e, em especial, a reforma da legislação eleitoral.

Os partidos políticos são de tamanha importância no contexto mundial que em praticamente todas as nações do mundo existe legislação específica e, como no caso do Brasil, órgão judiciário especial.

O estudo dos partidos políticos e do processo eleitoral envolve diversos enfoques, recebendo contribuições da Filosofia, Sociologia, Economia, Ciência Política e certamente do Direito. Há que ressaltar que em nenhuma das áreas pelas quais se amplia o estudo pode-se manter um ponto de vista exclusivo, sendo necessária a constante permuta de contribuições.

Por fim, os partidos políticos tornaram-se um dos sustentáculos da democracia pós-1988, inclusive, um dos requisitos à elegibilidade no Brasil é a filiação partidária, não havendo candidato a cargo eletivo, seja no Poder Legislativo, seja no

Poder Executivo, que não seja filiado a um partido político. Não há exceção, diferentemente do que ocorre em Portugal, onde o candidato à Presidência da República não está vinculado a partidos.²

A partir do conceito de que o princípio democrático é um princípio complexo que compreende várias dimensões e na impossibilidade de abrangência de todos os aspectos pertinentes ao tema, limitar-se-á a perspectiva deste trabalho dentro da democracia representativa e de sua dinâmica no Direito Eleitoral, que é exercida por representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal. Para que este mister seja feito a contento não se pode deixar de fazer referência aos atores centrais da democracia representativa e de sua trajetória eleitoral, quais sejam os partidos políticos e as eleições no Brasil.

1. ASPECTOS JURÍDICOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

1.1. Conceitos de Partidos Políticos

Para a conceituação dos partidos políticos, antes de mais nada, cabe entender o seu surgimento. Não é possível diferenciar um partido trabalhista de um partido socialista se não forem conhecidas as diferentes circunstâncias de seu nascimento.

A razão de ser dos partidos é tornar viável a participação da sociedade no poder, para que este cumpra sua função de ser um serviço aos cidadãos, utilizando a autoridade de que se reveste e que deve ter seu alicerce na lei. Entretanto, por uma distorção provocada pela organização interna dos partidos, dominada pelos burocratas, alguns se tornam oligárquicos. Se a organização é indispensável à existência dos partidos, como fazer para evitar a inviabilização da democracia, pelo ímpeto da burocracia, a partir de uma posição de poder administrativo? Impor seus próprios interesses?

Não só os militantes ficam à mercê da “nova classe” partidária, mas a doutrina do partido passa a ser mera fachada para que a burocracia exista como um fim em si mesmo.

² Instruções e consultas do TSE - 2º ed. rev. e ampl. Brasília, 2007.

Da mesma forma, analisar os sistemas bipartidários ou pluripartidários seria tarefa impossível sem antes reportarmos às origens dos partidos políticos em cada uma das nações, de acordo com o sistema nelas adotado, procurando, sobretudo, uma explicação para a proliferação em alguns países e sua restrição em outros.

A idéia de partido remonta à Idade Média. É mais antigo o vocábulo partido na terminologia política que classe nas denominações sociais. Denominava-se partido às facções que outrora dividiam as repúblicas, os clãs italianos no período renascentista, os clubes onde se realizavam as reuniões dos deputados das Assembléias Revolucionárias, bem como os comitês que lhes preparavam as eleições censitárias e as organizações populares da democracia moderna.

A justificativa para esta diversidade de interpretações num mesmo vocábulo está em que todas estas instituições tinham por objetivo a conquista e o exercício do poder.

Os verdadeiros partidos surgiram há pouco mais de um século. No seu perfil moderno, os partidos ganharam consistências, embora lentas, a partir da adoção do princípio da representatividade popular. Com o surgimento em 1215, na Inglaterra, do incipiente poder legislativo decorrente da Carta Magna Barónorum, vindo a se consolidar, porém, efetivamente, em meados do século XIX. Até aquela época, embora já encontrássemos tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento e até mesmo grupos parlamentares, não se conhecia partido político no sentido moderno do termo. É verdade que, gramaticalmente, a palavra partido designa parte do conjunto social e, por isso, já servia antes para designar grupos que, por qualquer razão, representavam ou defendiam idéias sem aceitação universal.³

A evolução geral dos partidos acentua-lhes a divergência em relação ao regime democrático. A centralização crescente diminui cada vez mais o

papel dos adeptos sobre os dirigentes, aumentando, pelo contrário, a influência dos segundos sobre os primeiros. Os processos eleitorais, aos poucos, perdem terreno para a designação dos chefes: a cooptação ou nomeação pelo alto, antigamente dissimuladas com cautela, hoje são confessadas, em parte, pelos estatutos e, às vezes, altamente proclamadas nos partidos fascistas como indícios de progresso.⁴

Oriunda do Ocidente, decorrente da instituição do sufrágio e da democracia representativa, a expressão partido político, designou, a princípio, os grupos constituídos para disputar eleições e exercer ou participar, em coalizão, do poder. Os partidos acolhiam posicionamentos diversos, mas, de algum modo, sempre relacionados com o exercício do poder do Estado.⁵

O conceito se ampliou, passando à abrangência de entidades desinteressadas na luta eleitoral, visando, entretanto, à conquista do poder com a eliminação dos outros grupos.

O partido político passa a se constituir através de um programa, exigindo de seus membros uma adesão mais íntima, fundado em sistemas completos e fechados de explicação do mundo.

Inicialmente, os partidos eram organizações quase exclusivamente parlamentares, mas foram, gradativamente, mobilizando movimentos de opinião, deixando de apenas tratar de questões concretas de ordem legislativa para agasalhar doutrinas políticas e ideológicas.

Assim, os sistemas partidários ganharam uma complexidade maior. Benjamin Constant⁶ definia os partidos políticos como sendo "A reunião de homens que professam a mesma doutrina política".

Mais tarde, esta noção de doutrina cedeu lugar à ideologia. Entretanto, a identidade doutrinária ou ideológica foi ainda considerada

³ Instruções e consultas do TSE - 2ª ed. rev. e ampl. Brasília, 2007.

⁴ Ibidem, 2007.

⁵ Ibidem, 2007.

⁶ (apud BONAVIDES, 1983)

insuficiente para a caracterização dos partidos.

As atividades partidárias extraparlamentares foram dando aos partidos novas facetas, substituindo inúmeras associações similares, penetrando no mundo da economia, do sindicato, das associações e, conseqüentemente, superando particularismos de grupos para integrar-se melhor aos interesses gerais da sociedade, contribuindo melhor para a estabilidade social e para a formação política de amplas camadas da população.

George Washington, notório Presidente americano, em seu testamento político de 1776, advertia o povo dizendo que "Os partidos representavam uma ameaça ao Estado".⁷

Da mesma forma, Rousseau, em seu "Do Contrato Social", defende:

A vontade geral, semente da visão coletivista, condena os partidos políticos e todos os corpos intermediários entre o Estado e o indivíduo como formas de desvio dos cidadãos da preocupação com o interesse geral, com o acirramento dos interesses particulares, portanto, propõe-se a proibição dos partidos políticos e de todas as associações.⁸

Baseados em Aristóteles, que já distinguia na República Ateniense os agrupamentos da planície, da montanha e do litoral, surgiram no século XIX, teóricos que estabeleceram como critério fundamental de análise os vínculos existentes entre os partidos e uma certa realidade socioeconômica.

Para os marxistas, o partido político é o instrumento pelo qual se determina a classe social burguesia, proletariado e campesinato e trava sua luta no terreno político. Na prática, surgiram alguns tipos de partidos que fogem a essa classificação, tais como os representativos de minorias raciais e os partidos de cunho religioso.

A primeira definição de partido político

data de 1770, formulada por Edmundo Burke, publicada em sua obra "The Works of Edmund Burke"⁹, afirma que "O partido político é um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforços conjuntos, o interesse nacional, com base em alguns princípios especiais, ao redor dos quais, todos se acham de acordo".

Conceituar o que seja, de forma precisa e direta, partido político, é um tanto quanto ardiloso. Primeiro, porque falar em partidos políticos é também falar em facção. Entende-se que esta última foi substituída pelo partido e que denota um caráter que quase sempre subverte o governo [...] um partido é um grupo cujos membros pretendem agir em concerto na luta competitiva pelo poder público.¹⁰

Notam-se enormes divergências entre os autores da ciência política ao conceituar partido político. Entretanto, quando se fala em partidos políticos, a primeira idéia que vem à mente é a sua dimensão sociológica pela condição de grupo humano, em que se engendra um leque de relações que lhe conferem coesão e unidade do estímulo mútuo entre seus dirigentes, membros, candidatos, filiados e mesmo por seus simpatizantes. Os partidos políticos são grupos de considerável amplitude que objetivam o exercício do poder decisório nas diversas instâncias governativas, diferindo nesse aspecto dos grupos de pressão, que vislumbram apenas o exercício de influência junto às mesmas instituições.

A realidade sociológica dos partidos políticos, permaneceu, durante um longo período de tempo, desconhecida do ordenamento jurídico. Eles existiam à margem dos textos legais, que fingiam ignorá-los.

Até que se concretizasse a transição para os nossos dias, os partidos políticos constituíam apenas um fenômeno sociológico desprovido de conteúdo ou significação jurídica.

⁷ (MEZZAROBÀ, 2005, p.79)

⁸ (ROUSSEAU, 1997, p.199)

⁹ (apud MEZZAROBÀ, op. cit.)

¹⁰ (SARTORI, 1992, p. 136)

Quando ocorre a institucionalização jurídica da realidade partidária, a partir do final do século passado, chega-se também oficialmente o Estado Social. Nessa ocasião, os textos constitucionais, sem maiores reservas, entram a indicar o lugar que cabe às organizações partidárias no seio da ordem estabelecida.

Deixam, então, os partidos, de ser aquilo que foram no Estado Liberal, convertendo-se em base de todo o sistema democrático, sendo esta proclamada e reconhecida, com os laços de dependência da representação parlamentar transformados, em laços jurídicos com toda a força e garantia que o direito pudesse emprestar a uma realidade sociológica, de há muito imperante e inelutável.

1.2. Natureza Jurídica dos Partidos Políticos

O partido é uma unidade significativa de análise. É uma célula em todo o organismo partidário, e é de onde emanam os líderes políticos, de onde surgem as metas e soluções aos conflitos.

É necessário analisar os partidos políticos sob o ângulo organizacional, procurando empreender uma análise que leve a considerá-los um sistema, e que, como sistema, internamente, têm de ser estruturados para equilibrar uma intensa luta de grupos rivais, caracterizando subunidades partidárias. Subunidades estas importantes para conceituar e detalhar os partidos. Devido ao seu caráter pejorativo, não devemos chamá-los de facções, e sim de frações.¹¹

Não há como falar em organismo partidário, se não avaliar sua organização estrutural, e nessa organização percebe-se que há subunidades partidárias, chamadas por alguns de “correntes”, por outros de “alas”.

Deste modo, surgem dentro da organização partidária tendências que se avolumam, caracterizando uma série estável de atitudes, determinando que o mundo partidário seja extremamente variado, com tendências partidárias

de esquerda, de centro e de direita.

A configuração desta natureza jurídica não tem importância meramente formal, visto que a questão está relacionada a outros problemas do próprio regime político, o qual determina não apenas a sua posição do sistema constitucional e jurídico, mas a própria situação no que tange ao mecanismo das relações entre o Estado e o corpo político, determinadas pela legalidade de sua existência na competição pelo exercício do poder.

No Brasil, de acordo com o que dispõe o artigo 17 da Constituição Federal em vigor e o artigo 1º da Lei nº 9.906/95, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, não podendo jamais ser considerados órgãos de direitos e obrigações, em decorrência de sua personificação jurídica. Agem em seu próprio nome no exercício de atividades públicas, considerados, portanto, uma associação civil por não terem objetivo de lucro.

As associações têm o mesmo conceito de sociedade, possuindo, entretanto, diferença específica em sua definição, ou seja, não visam lucro. Em outras palavras, as associações são sociedades que não têm interesse de lucro, embora nada impeça de ter lucro. São exemplos de associações os clubes recreativos, os sindicatos, os partidos políticos, as entidades religiosas, caritativas¹², etc.

Ainda com referência aos partidos políticos no Brasil, sua existência se comprova mediante o registro na Justiça Eleitoral. Há casos em que poderá ser indeferido por motivos diversos, tais como o não cumprimento de determinados requisitos, como a falta de quórum em um dos diretórios. Uma vez registrado, o partido político torna-se pessoa jurídica de direito privado, apesar de sua função ser eminentemente pública, sua estrutura é, no entanto, de associação civil.

Com isso, o Brasil passou a tratar os partidos como associações de pessoas para a realização de objetivos políticos comuns, tendo de se constituir numa organização predeterminada e

¹¹ (SARTORI, 1992, p.165)

¹² (TÚZZA, 1999, p.65)

permanente, que busca expressar a vontade política do cidadão.

Em virtude do reconhecimento constitucional dos partidos políticos e da sua influência para a formação da vontade política, já se pretendeu que os partidos exercessem funções de um órgão constitucional. Entretanto, por mais que uma constituição reconheça a liberdade de criação de partidos políticos, em hipótese alguma se podem confundir as organizações partidárias com corporações de direito público.

Com a vigência da Lei 9.096/95, dirimiram-se as dúvidas porventura ainda reinantes acerca do status jurídico dos partidos políticos. No seu artigo primeiro, está lançado que o partido político é uma pessoa jurídica de direito privado.

Desta forma, diante desta nova realidade jurídica, que conjuga os preceitos de ordem constitucional (do artigo 17 da Carta Maior) e de ordem infraconstitucional (a Lei 9.096/95), pode ser dito que o partido político, pessoa jurídica de direito privado, é do tipo associativo, congregando pessoas que têm objetivos e idéias políticas comuns.

1.3. Democracia

Não tem como falar de partidos políticos sem falar em democracia. Democracia, palavra derivada do grego *demos* (povo), *kratos* (poder), tem diversos significados, quando aplicada à teoria política. No sentido original, é regime de governo no qual o poder de decisão é exercido diretamente pelo povo, segundo o princípio da predominância da maioria. É, neste caso, conhecida também por democracia direta.

Pode ainda ser o regime de governo em que os cidadãos exercem o direito de decidir por meio de representantes que escolhem e que são, perante eles, responsáveis, caso em que chamamos de democracia representativa.

É também o regime de governo geralmente representativo no qual os poderes da maioria são

exercidos dentro de um sistema de contrapesos constitucionais, destinados a garantir às maiorias o exercício de certos direitos individuais e coletivos.

Desse modo, a palavra democracia é empregada em relação a qualquer sistema político e social que, seja ou não sua forma democrática em qualquer dos sentidos aqui definidos, se proponha a diminuir os desníveis sociais ou econômicos existentes entre as diversas camadas da população, principalmente aquela resultante da distribuição desigual da propriedade privada.

O conceito de democracia pode ser elencado como um meio para a realização dos valores essenciais da convivência humana, através da participação dos cidadãos diretamente na gerência dos atos estatais. Repousa ela, assim, sobre dois princípios fundamentais: o princípio da soberania e o princípio da participação popular e dos direitos humanos, que conjugados, tendem à realização dos valores da igualdade e da liberdade.¹³

"A democracia como regime político de governo é governo do povo, pelo povo e para o povo"¹⁴, de onde podemos extrair o conceito que a democracia é o processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido direta ou indiretamente pelo povo e em proveito do povo.

A democracia pode ser descrita de três tipos: direta, indireta e semi-direta.

A democracia direta supõe o exercício do poder político pelo povo, reunido em assembléia plenária da coletividade. O povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando. Este tipo de modalidade foi adotado, com êxito, no governo estadual do Rio Grande do Sul e em diversas prefeituras, inclusive em Goiânia, por meio do orçamento participativo.

A democracia indireta ou representativa é aquela em que o povo, fonte primária do poder, se governa por meio de representantes eleitos periodicamente por ele, que tomam em seu nome e

¹³ (SILVA, 1997, p.120)

¹⁴ (LINCOLN, em seu Discurso de Posse, apud Enciclopédia Mirador Universal, 1983, p. 236)

no interesse as decisões políticas, envolvendo assim o instituto da representação.

A democracia semi-direta ou participativa caracteriza-se pela coexistência de mecanismos da democracia representativa com outros da democracia direta (referendo, plebiscito, revogação, iniciativa popular etc.).

A República Federativa do Brasil é uma democracia semi-direta na qual o povo é titular do poder e o exerce pelos seus representantes ou diretamente, nos termos previstos na Constituição, utilizando-se de instrumentos para reaproximar o cidadão das decisões políticas, seja através de democracia representativa (sufrágio universal), seja pelo caminho da democracia participativa (plebiscito, referendo, iniciativa popular).

O processo de democratização consiste não na passagem da democracia representativa para a direta, mas na ocupação, pelas formas ainda tradicionais da democracia, como é a representativa, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico e burocrático. Tudo pode ser resumido na seguinte fórmula: da democratização da sociedade.¹⁵

2. OS PARTIDOS POLÍTICOS E A LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA

2.1. Evolução da Legislação Eleitoral

Em 1532, aconteceu a primeira eleição em solo brasileiro, neste ano, foram eleitos representantes para o Conselho Municipal da Vila de São Vicente. Durante o período colonial, todas as eleições para os governos municipais, obedeciam a determinações da Monarquia.

As primeiras eleições gerais no Brasil eram extremamente burocráticas, algumas delas demoravam meses para que os deputados fossem eleitos. Devido a essa lentidão, em 1881, o ilustre baiano Ruy Barbosa propôs a Lei Saraiva, que reformulou o sistema eleitoral da época e tornou as eleições diretas.

Com a Independência, passamos a adotar o modelo francês da legislação eleitoral. Nesta época, as eleições eram controladas pelo Imperador, que tinha pleno poder sobre as eleições, podendo alterar as legislações vigentes na véspera de cada eleição com o intuito do governo possuir sempre a maioria na Corte.

Durante a República Velha, era utilizada a política do "Café com Leite", que consistia em um revezamento do poder nacional entre: Minas Gerais e São Paulo. Neste período republicano, o voto era censitário e os analfabetos não podiam votar.

Somente com Getúlio Vargas, o processo eleitoral brasileiro passa a ser normatizado e codificado criando assim o Código Eleitoral e também o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), como órgão competente para a matéria. Além disso, surgem novidades em relação ao voto feminino e as legislações sobre os partidos políticos. Porém, em 1937, Vargas com o Estado Novo extingue a Justiça Eleitoral.

Em 1945, a Justiça Eleitoral foi restaurada. Já em 1965, o novo Código Eleitoral Brasileiro é instituído pela Lei nº 4.737, de 15-7-1965, que, apesar de algumas alterações está atualmente em vigor. Em 1997, o então Presidente Fernando Henrique sancionou a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabeleceu a partir de então reservas de candidaturas para cada sexo. Essa lei aumentou sensivelmente a participação da mulher como veremos no decorrer do trabalho.

No Período Colonial não havia no Brasil um sistema eleitoral próprio, sendo observadas as Ordenações do Reino. Essas leis foram utilizadas por ocasião das primeiras eleições gerais realizadas no país, quando foram escolhidos deputados brasileiros para as Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da nação portuguesa (Decreto de 7 de março de 1821).

Em 19 de junho de 1822, foi publicada a primeira lei eleitoral brasileira, que regulamentava a

¹⁵ (BOBBIO, 1996, p.55)

escolha de uma Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, a qual, eleita após a Proclamação da Independência, elaborou a Constituição do Império, outorgada em 1824.

Seguiram-se vários regulamentos, entre eles:

- Decreto n. 157, de 4 de maio de 1842: instituiu o alistamento prévio e a eleição para membros das Mesas Receptoras, proibindo o voto por procuração;
- Decreto n. 842, de 19 de setembro de 1855 (Lei dos Círculos): estabeleceu o voto por distritos ou círculos eleitorais;
- Decreto n. 2.675, de 20 de outubro de 1875 (Lei do Terço): criou o título de eleitor;
- Decreto n. 3.029, de 9 de janeiro de 1881 (Lei Saraiva): estabeleceu o voto secreto e as eleições diretas.

Com a proclamação da República e a promulgação da primeira Constituição dos Estados Unidos do Brasil, mediante sufrágio universal, foi eleito, em 1º de março de 1894, o primeiro Presidente da República por voto direto - Prudente José de Moraes Barros, com 276.583 votos.

Em 24 de fevereiro de 1932, o Decreto n. 21.076 (primeiro Código Eleitoral) instituiu a Justiça Eleitoral, composta pelo Tribunal Superior da Justiça Eleitoral, na capital da República; um Tribunal Regional da Justiça Eleitoral, na capital de cada Estado, no Distrito Federal e na sede do Governo do Território do Acre; e Juízes Eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários. Esse diploma veio disciplinar, também, o sistema de representação proporcional, os partidos políticos, o voto feminino e o segredo do voto que, apesar de normatizados desde 1821, ainda não haviam sido efetivados.

Após a Revolução de 1930, com o advento do Estado Novo, a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, excluiu a Justiça Eleitoral dos órgãos do Poder Judiciário. No período de 1937 a 1945 foram nomeados interventores para o Poder Executivo Estadual e Municipal, e as Casas Legislativas foram dissolvidas, cancelando-se as eleições em todo o território nacional.

Por intermédio do Decreto-Lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945, que regulamentou as eleições e restabeleceu a Justiça Eleitoral, os pretórios regionais retomaram suas atividades em 7 de junho de 1945.

Após a queda do Estado Novo, o parlamento eleito em 2 de dezembro de 1945, valendo-se dos poderes ilimitados a ele conferidos pela Lei Constitucional n. 13, do mesmo ano, reuniu-se em Assembléia Constituinte e votou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Com isso, em 5 de outubro de 1946, os Tribunais Regionais Eleitorais foram extintos e reinstalados a seguir nos moldes estabelecidos pela Constituição de 1946.

Durante o período compreendido entre 1950 e 1965, os partidos políticos e toda matéria relativa a alistamento, eleições e propaganda eleitoral foram regidos pelas disposições contidas na Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950.

Até o ano de 1955, os próprios candidatos confeccionavam e distribuíam as cédulas aos eleitores. Com a edição da Lei n. 2.582, de 30 de agosto do mesmo ano, a cédula da eleição presidencial passou a ser oficial, sendo que o mesmo critério foi estendido aos demais cargos somente em 1962.

A partir de 1964, com a instalação do regime militar e a deposição do Presidente João Goulart, o processo eleitoral foi modificado inúmeras vezes por atos institucionais, emendas constitucionais, leis e decretos-leis. Nessa época, foram realizadas eleições indiretas para presidente da República, governadores dos Estados e Territórios e para prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e municípios caracterizados como área de segurança nacional. O período foi marcado, ainda, pela extinção dos partidos e a cassação de direitos políticos.

O Código Eleitoral - Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 - estabeleceu os princípios básicos do atual sistema eleitoral brasileiro e ampliou o campo

de atuação desta Justiça Especializada.

O Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, extinguiu os partidos políticos existentes à época, dando origem ao bipartidarismo, representado pela ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro). O pluripartidarismo foi restabelecido somente em 1979.

Com a não-aprovação da "Emenda Dante de Oliveira" (1984), que previa a realização de eleições diretas para presidente e vice-presidente da República, restou adiado para 1989 o pleito que instituiria novamente o sufrágio direto para tais cargos.

Nos termos da Emenda Constitucional n. 25, em 15 de maio de 1985, foram instituídos dois turnos de votação para os cargos de Chefe dos Executivos, eleições diretas para as capitais dos Estados, estâncias hidrominerais e áreas consideradas de segurança nacional.

Em face das exigências de segurança e rapidez, e visando ao aperfeiçoamento do sistema eleitoral e à eliminação de fraudes, a Justiça Eleitoral implantou, a partir de 1986, grandes modificações, tais como o controle informatizado do cadastro eleitoral, o recadastramento de 69.371.495 eleitores, bem como o processamento eletrônico dos resultados dos pleitos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido o sistema de eleição em dois turnos para os cargos de presidente da República e de governador, além do voto facultativo para os analfabetos e para os maiores de dezesesseis anos. A mesma Carta previu, ainda, a realização de plebiscito para escolha do sistema de governo (organizado em 1993), bem como assegurou ampla autonomia aos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Dentre as transformações sofridas pelo referido ordenamento constitucional, convém

destacar a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que dispõe sobre as eleições gerais para os cargos dos chefes do executivo, bem como a possibilidade de reeleição.

Atualmente, as normas concernentes ao funcionamento do Sistema Eleitoral Brasileiro encontram-se previstas, em síntese, na Constituição Federal de 1988 e nos dispositivos a seguir relacionados: Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral); Lei n. 9.504/1997 (normas para as eleições); Lei Complementar n. 64/1990 (inelegibilidades) e Lei n. 9.096/1995 (partidos políticos). Além disso, devem ser observadas, anualmente, as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

2.2. Lei 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos - LPP

Com a Constituição de 1988, ampliou-se a participação institucional dos partidos políticos na vida pública brasileira. Essa evolução que deságua na edição da Lei 9.096, de 19.9.1995, tem merecido a preocupação dos estudiosos da matéria, inclusive com âncoras históricas mais pretéritas.

Segundo Silva (1997, p.348), "considerando que um partido político se manifesta sempre como uma organização de um grupo social, que se propõe influir na orientação política".

A Carta Política de 1988 atendeu aos reclamos do pensamento jurídico nacional, que pugnava pelo enquadramento formal dos partidos políticos como pessoa jurídica de direito privado. Assim, dispõe a vigente *Lex Legum*, art. 17, § 2º, que os partidos políticos registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, após adquirirem personalidade na forma da lei civil. Se adquirirem personalidade na forma da lei civil é porque são pessoas jurídicas de direito privado, devendo, pois, registrar-se no Cartório de Registro de Títulos e Documentos; depois disso é que seus estatutos serão levados a registro no Tribunal Superior Eleitoral. Fica, pois, superado o disposto no art. 2º da Lei 5.682/71, que lhes reconhecia a natureza de pessoa jurídica de direito público interno.¹⁶

¹⁶ (SILVA, 1997, p.351)

A Constituição Pátria cuida do assunto no seu artigo 17. De acordo com o texto constitucional, está consagrada a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que respeitados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. São princípios essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito, do qual o partido político deve ser sempre um vetor propulsor, nunca podendo ser criado ou funcionar para labutar contra as pilastras da democracia.

Os partidos políticos prestam contas à Justiça Eleitoral, numa clara relativização da autonomia partidária, cedendo espaço ao controle jurisdicional das contas das entidades em apreço. São tecidas várias e procedentes críticas quanto a essa determinação constitucional, que finda por ensejar, na prática, apenas um controle formal da documentação que é encaminhada à Justiça Eleitoral pelos partidos políticos.

Pela Constituição Federal, é franqueado o acesso dos partidos políticos ao rádio e à televisão, “na forma da lei”, para divulgar os seus programas e as idéias dos seus componentes, acesso este não confundido com propaganda eleitoral ou pessoal.

Veda-se também a utilização, pelos partidos políticos, de organização paramilitar. Assim, a melhor leitura que pode ser feita do quarto parágrafo do art. 17 da CF/88 é a de que a proibição atinge também o partido político de atuar como grupo paramilitar, e não somente de tomar os préstimos deste.

3. SITUAÇÃO ATUAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A situação dos partidos políticos no Brasil é extremamente preocupante, pois os partidos não são identificados com uma ideologia, com raríssimas e importantes exceções nos partidos de esquerda, e o que se tem são partidos fisiológicos comprometidos com interesses de grupos e a evidente ausência de fidelidade partidária.

Ressalta-se a existência de inúmeras siglas partidárias, sem ideologia, representando apenas um amontoado de entidades corporativas que servem apenas de aluguel para a eleição de determinados candidatos.

Os partidos políticos têm sido organizações puramente eleitorais, sem desempenhar papel relevante na formação política do povo, cujo bom senso político resulta de sua própria índole, da capacidade de conciliação, seja na pregação da união da sociedade que deseja construir, seja na fidelidade à pregação realizada.

Os partidos políticos tornaram-se reféns do Estado, tornando-se meros apêndices do poder público, ainda quando lhes fazem oposição.

Tal procedimento obstaculariza a legítima renovação do aparelho Estado, mesmo quando os partidos se sucedem no comando das entidades governamentais. Não atuam nas “entressafras eleitorais”, com raras exceções, quando se referem a partidos de esquerda mais radical. Fora dos períodos eleitorais, são clientelistas e atuam por razões personalistas, sem nenhuma densidade doutrinária.

De um modo geral, os partidos, quando estão no governo, tendem a ampliar os quadros burocráticos e perder a natural oxigenação de suas artérias de circulação interna, com a perda da sua razão própria de ser.

Em função desse quadro, a discussão acerca da reforma política, torna-se um assunto que extrapola a esfera meramente legislativa, porque afeta diretamente toda a sociedade.

Num país despido de um compromisso ideológico, prevalecendo o fisiologismo partidário, conforme os interesses de seus dirigentes, a reforma política tem um papel fundamental, de buscar o fortalecimento dos partidos políticos e de sua livre organização, colocando em prática as propostas assumidas e a fidelidade partidária, realizando, paralelamente, uma reflexão de toda a

estrutura governamental, suas controvérsias e seus objetivos políticos.

3.1. Reforma Política

O debate acerca da reforma política, em geral restrito às mudanças nas organizações partidárias, é tão fecundo no Brasil quanto o nosso sistema eleitoral.

A reforma que se discute no momento, faz com que exercitemos a compreensão da história do nosso sistema eleitoral desde as Ordenações Manuêlinas, de 1521, até os nossos dias, caracterizado por cortes e recortes ao sabor das disputas pelo Poder Público.

Existe uma harmonia no Congresso Nacional para que essa reforma tenha como princípio o fortalecimento do nosso sistema partidário, de forma a propiciar as condições para que os partidos políticos se constituam em organizações doutrinárias, ideológicas, programáticas, verdadeiramente representativas das aspirações políticas dos diversos segmentos da sociedade brasileira.

Essa premissa fundamenta-se na necessidade da democracia brasileira em disciplinar a vida partidária, para que estes assumam cada vez mais o protagonismo da ação política em nosso país, visto que as grandes mudanças que ocorreram ao longo de nossa história têm sido mais o resultado de movimentos que da ação partidária organizada.

Há no mundo aproximadamente 150 modelos eleitorais diferentes, cada um foi forjado na história nacional ou se adequou à realidade social, econômica, demográfica e geográfica de seu país. Não é possível a transposição mecânica de modelos representativos de realidades sociais diferentes da nossa. Tome-se o caso do Parlamentarismo, comum na Europa e inusual na América. A diversidade institucional é a marca característica dos modelos eleitorais de todos os países do mundo.

A temática de reforma política está ligada à

forma que os mecanismos eleitorais e partidários devem ter para um regime representativo adequado às condições atuais do Brasil.

A chamada Reforma Política, enfocando principalmente o aspecto eleitoral que vem sendo debatida desde a Carta de 1988, trata-se de uma matéria bastante ampla com uma grande variedade de temas, destacando-se: a fidelidade partidária; o financiamento público de campanhas eleitorais; as listas preordenadas; a cláusula de barreira; a reeleição; e a criação de federações partidárias.

Com o advento da Lei nº 11.300/2006, conhecida como “minireforma eleitoral”, houve grandes avanços às regras da propaganda eleitoral e ao controle dos gastos de campanha, que não avançaram nos demais tópicos da reforma em questão.

Destaca-se, na discussão da reforma política, o Projeto de Lei - PL nº 2.679/2003, apensado ao PL nº 5.268/2001, que altera a Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral); a Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos); e a Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições), que apresenta como principais pontos: a fidelidade partidária, a votação em listas preordenadas, o financiamento público de campanhas, a criação de federação partidárias e a redução da cláusula de barreira.

Em linhas gerais, a reforma pode ser dividida em duas frentes: a primeira é a reforma do sistema eleitoral, isto é, a alteração das regras que regulam como os cidadãos votam; a segunda, a reforma do sistema partidário, ou seja, a modificação das normas que estabelecem certos critérios para o funcionamento político e parlamentar dos partidos. Para cada uma dessas frentes propõem-se uma série de mudanças, tanto mudanças superficiais quanto profundas. Vou dar quatro exemplos. Uma reforma superficial no sistema eleitoral seria a introdução do financiamento público das campanhas eleitorais; uma mudança profunda seria a introdução do sistema de listas partidárias fechadas e preordenadas (pelos partidos políticos) nas eleições

proporcionais (para deputados e vereadores). Hoje vigora o sistema de lista aberta e voto uninominal. Vota-se no candidato, em qualquer candidato, e não na lista de candidatos que o partido escolheu previamente e apresenta aos eleitores. Uma reforma superficial no sistema partidário seria a instituição da finada cláusula de barreira. Uma reforma profunda seria a obrigação da fidelidade partidária, isto é, o controle das migrações de uma agremiação para outra.

Para cada um dos itens de cada reforma podem-se imaginar as intenções positivas e os resultados negativos, ou simplesmente inócuos. O financiamento público das campanhas eleitorais, isto é, o subsídio da política através do dinheiro dos nossos impostos, deveria, em princípio, igualar as condições da competição pelo poder entre pequenos partidos e grandes partidos (ou entre candidatos ricos e candidatos pobres), acabando com as distorções atuais e o elevadíssimo custo da propaganda política. Entretanto, não se prevê que o financiamento público seja a única fonte do financiamento eleitoral. Além disso, os recursos seriam distribuídos conforme o tamanho das bancadas dos partidos, o que reproduziria a desigualdade existente. E há ainda uma questão de fundo: por que nós deveríamos financiar a carreira dos políticos?

No caso da alteração do sistema eleitoral, a definição da preferência pelos deputados (federais e estaduais) seria substancialmente modificada. O eleitor não mais escolheria um candidato numa lista imensa de nomes, mas votaria na lista elaborada pelo partido político que optasse. A nova fórmula pretenderia, ao menos teoricamente, fortalecer os partidos como instituições e dar-lhes uma feição ideológica mais clara. No limite, votando na lista do partido estaríamos votando no programa do partido, e não em pessoas. Qual o defeito? Uma redução drástica da liberdade de escolha do eleitor. À medida que os chefes dos partidos controlassem as convenções partidárias, seria razoável imaginar que os oligarcas, no caso dos partidos de direita, os notáveis no caso dos partidos de centro, ou os burocratas, no caso dos partidos de esquerda

determinariam quem ficaria de fora da lista do partido, quem entraria na lista, e em que posição. Conclusão: não haveria institucionalização dos partidos, mas fortalecimento do poder das direções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O homem, centro da vida social e, portanto, da sociedade juridicamente organizada, necessita reunir-se em grupos nos quais haja identidades de objetivos, idéias e opiniões.

A sociedade, por sua vez, tendo em vista a insuficiência do homem em se auto-organizar, necessita que ainda se estabeleça uma autoridade para coordená-la. Esta se faz por meio do Estado.

O Estado se organiza por critérios variados que lhe impõem limites e também à sociedade: as leis. Entretanto, a direção do Estado é feita por homens que, para isto, estão aglutinados em partidos políticos, criados com base nos mesmos critérios, já mencionados anteriormente, ou seja, identidade de objetivos, de idéias e opiniões.

Nota-se, contudo, uma carência nos indivíduos da capacidade de exercer as faculdades e os encargos que decorrem da institucionalização jurídico-constitucional do poder, encarnado no Estado. Não só no Brasil, mas em grande parte do mundo verifica-se a carência de líderes de projeção.

Ao exercer seus direitos políticos legalmente reconhecidos, o indivíduo ingressa regularmente no processo político-eleitoral. Quanto ao exercício da cidadania, é assegurada aos cidadãos a prerrogativa de influir e participar na organização e funcionamento do governo, dando-lhes a titularidade de participantes dos fatos políticos.

Por intermédio dos partidos políticos, a ação política dos cidadãos se materializa. Compõe-se dos grupos pluralistas da sociedade, funcionando como meio de limitação, controle e sustentação dos governantes.

No intuito de defender suas finalidades e objetivos específicos, as instituições profissionais, religiosas ou de cultura se preservam contra possíveis exceções por parte dos governantes, dando origem aos partidos políticos e, conseqüentemente, às várias facções dos mesmos.

Nem mesmo nas sociedades com as liberdades limitadas pelas ditaduras e seus intérpretes conseguiu-se obscurecer os partidos políticos. No exemplo brasileiro, quando imperou o regime militar de 1964, prevaleceram todos os partidos, ainda que na clandestinidade ou transvertidos em “siglas oficiosas”.

Historicamente se comprova a necessidade de fortalecer o sistema partidário no Brasil, de forma a propiciar as condições para que os partidos políticos passem a serem organizações que representem as aspirações políticas dos diversos segmentos da sociedade.

A discussão acerca de uma reforma política revela-nos dois campos políticos: de um lado, acredita-se que todos os problemas da política nacional populismo, elitismo, excesso de Estado, falta de Estado decorrem dos vícios da “classe política”, que necessita ser apurada, através de um grande movimento moralizador, a corrupção poderia ser mais controlada e controlável. Do outro, vislumbram-se as dificuldades políticas governabilidade, representatividade, proporcionalidade, ou a ausência delas como um problema de desenho constitucional. Mudadas as regras da legislação partidária e eleitoral, tem-se não só uma “legislação de primeiro mundo”, mas uma política de primeiro mundo: partidos ideológicos, governos programáticos, legislativo eficiente.

A reforma política apresenta sem nenhuma dúvida propostas relevantes como a fidelidade partidária, o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais dos partidos; partidos ideológicos e representativos; e redução do personalismo e do clientelismo, constituindo, no seu bojo, aspectos fundamentais para que se fortaleçam os partidos políticos, vítimas constantes

das transferências de legenda.

Supondo que o interesse geral e comum de todos seja uma elevação do padrão ético dos políticos, uma reforma política, por si só, não seria suficiente para garantir isso. Os movimentos pela “ética na política” têm um componente ilusório muito forte. Acreditam que o aperfeiçoamento da representação política, seus mecanismos e seus objetivos estão ligados apenas à melhoria da elite política e que este aprimoramento pode ser conseguido trocando-se apenas os políticos. Para substituir a classe política nativa por outra se cometerá os mesmos erros.

O tema da reforma política - sua necessidade, urgência e finalidade - ganham destaque quando se descobrem casos de corrupção no Legislativo e/ou no Executivo. Entretanto, na conjuntura atual a reforma não é só irrealizável, é irrelevante ao conjunto da sociedade. Qualquer modificação em qualquer aspecto da legislação eleitoral e partidária afeta interesses e os interessados se mobilizam ou para barrar a alteração proposta ou para neutralizar seus efeitos. Foi o caso do fim da cláusula de barreira, que, aliás, não acabou com a fragmentação partidária, seu objetivo inicial. Este é um exemplo não da dificuldade momentânea da realização da reforma política, mas da sua inviabilidade.

As crises políticas ou as disfunções institucionais não resultam das leis. Os problemas de representatividade não se resolvem apenas com as modificações propostas: voto em lista, financiamento público de campanhas, redução do tamanho dos distritos eleitorais, vinculação partidária etc.. Está provado que a fragilidade dos partidos políticos não decorre exclusivamente da legislação eleitoral atual. O que se tem que discutir nesse momento como reforma política é a qualidade do governo e de suas prioridades e, a partir daí, através do funcionamento racional e contínuo das regras de escolha eleitoral que os cidadãos aprenderão qual é o valor do seu voto, qual o peso do seu voto e quais as conseqüências do seu voto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AURÉLIO, Marco. Artigos e comentários. Disponível no site: www.tse.gov.br (Acessado em 20 de setembro de 2011), 2011.

A Constituição do Brasil (Comparada com a Constituição de 1967 e comentada). São Paulo: Price Water House, 1989.

BOBBIO, Norberto. O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 3.^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 5.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

FIÚZA, César. Direito Civil: Curso completo. 2.^a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

GENRO, Tarso. Artigos e comentários. Disponível no site: www.tse.gov.br (Acessado em 20 de outubro de 2011), 2011.

INSTRUÇÕES E CONSULTAS DO TSE 2.^a ed. Rev. e Ampl. Brasília, 2007.

JARDIM, Torquato. Direito Eleitoral Positivo. 2.^a ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

LINCOLN, Abraham. Discurso de posse. Enciclopédia Mirador Universal. São Paulo, 1983.

MEZZAROBBA, Orides. Partidos Políticos. Curitiba: Juruá, 2005

PROJETO DE LEI Nº 2679/2003. Disponível no site www.camara.gov.br Acessado em 10 de setembro de 2011.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Globo, 1997, p.199, ET. SEQ. Os Pensadores.

SARTORI, Giovanni. Partidos e Sistemas

Partidários. Brasília: Zahar, 1992.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 14.^a ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SKIDOMORE, Thomas E. Brasil de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1984.