



ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

**Paraná Eleitoral**  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

# Partidos políticos como instrumentos de consolidação do regime democrático

**Caroline Licínia Carneiro de Oliveira Mattos e  
Luiz Gustavo de Andrade**

## Resumo

O presente artigo tem por finalidade demonstrar a importância dos partidos políticos para o regime democrático, uma vez que apesar de já terem sido muito combatidos e criticados, são protagonistas do processo de exercício do poder popular e proporcionam a comunicação entre governo e eleitorado. Procura-se entender as instabilidades já sofridas pela democracia no Brasil e que refletiram diretamente na atuação dos partidos e nos obstáculos que ainda são enfrentados por estas associações. Pretende-se demonstrar, portanto, a função dos partidos políticos que, em sua essência, são asseguradores dos direitos fundamentais, sendo esta a base da democracia. Ao final, conclui-se que os partidos políticos são essenciais ao regime democrático, pois impulsionam a participação dos cidadãos na vida política, mas ainda necessitam de amadurecimento para que desempenhem suas funções com efetividade.

**Palavras-chave:** partidos políticos; democracia; direitos políticos; participação política; instituições políticas em Dahl.

---

## Sobre os autores

Caroline Licínia Carneiro de Oliveira Mattos é graduanda em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Integrante do Grupo de Pesquisa “Direito Eleitoral e Ciência Política” (EJ-Pr). E-mail: carolinelicinia@hotmail.com

Luiz Gustavo de Andrade é advogado. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Pós-Graduado pela Faculdade Cândido Mendes do Rio de Janeiro. Professor da graduação e da pós-graduação de Direito da Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Membro da Comissão de Direito Eleitoral da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Paraná (OAB-PR). Membro da Comissão de Gestão Pública e Controle da Administração da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Paraná (OAB-PR). Membro da Academia de Direito Eleitoral e Política (Abradep). Coordenador do Grupo de Estudos “Hermenêutica Constitucional, Ativismo Judicial e a Concretização dos Direitos Fundamentais na Pós-Modernidade” (Unicuritiba). E-mail: prof.luiz.gustavo@hotmail.com

## **Abstract**

The purpose of this study is to demonstrate the importance of political parties to democracy, since despite being quite criticized, they are the protagonists in exercising public power, assist in the communication between voters and government. The instability suffered in Brazilian democracy are analyzed, as it directly affected the performance of parties and the challenges faced by these associations. This paper demonstrates how political parties protect fundamental rights, which are the base of democracy. The results show that political parties are essential to the democratic regime, since they boost participation in political life. However, they still need improvement in order to perform their functions effectively.

**Keywords:** political parties; democracy; political rights; public participation; political institutions in Dahl.

Artigo recebido em 30 de janeiro de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 3 de fevereiro de 2020.

## **Introdução**

A democracia tem como base a garantia de direitos para os cidadãos. Os direitos políticos são fundamentais para uma democracia efetiva, uma vez que asseguram a participação pública na política, meio para se atingir o ideal de um governo do povo e para o povo.

É importante ressaltar que os direitos políticos e a própria democracia estão diretamente ligados ao direito de participação, sendo este um direito que facilita a organização do governo, possibilitando a escolha de representantes com os quais os cidadãos se identificam, e a intrínseca contribuição dos partidos políticos, que darão visibilidade a propostas e ideologias distintas.

Assim como os direitos políticos, os partidos surgem como auxiliares do processo democrático, tendo em vista que são asseguradores dos direitos dos cidadãos e da vontade coletiva, e além disso, formam uma ponte de comunicação entre governo e população. São importantes associações privadas que fomentam o debate e o direito de participação.

Por outro lado, notam-se as inúmeras críticas e a falta de valorização sofridas por estas instituições, corroborando a dificuldade na solidificação do próprio regime democrático. Pela facilidade em se criar partidos políticos e pelo grande número deles no Brasil,

é possível observar que alguns partidos se distanciam de sua real função, buscando apenas chegar ao poder.

Diante das controvérsias e das idas e vindas vividas na história pelos partidos políticos, faz-se necessário um estudo mais aprofundado sobre suas funções no processo democrático, tendo em vista que, em sua essência, são grandes auxiliares, com poder de fortificar a democracia e os direitos fundamentais dos cidadãos. Merecem, portanto, estudos e aprimoramentos a fim de satisfazerem o interesse público.

Na primeira seção deste trabalho, analisa-se a democracia segundo Robert Dahl, que é vista como uma garantidora de direitos fundamentais, as funções das instituições e sua importância em auxiliar o processo democrático e promover a igualdade.

Em seguida, estudam-se os direitos políticos e a cidadania inclusiva. Analisa-se também o direito à participação com a contribuição indispensável dos partidos políticos no processo democrático.

Ao final, abordam-se com maior profundidade as diferentes funções dos partidos políticos, como surgiram e como se dá a representação popular através deles, considerando que são associações essenciais, que, mesmo com obstáculos a serem enfrentados, ainda incentivam o exercício da cidadania.

## **A democracia segundo Robert Dahl**

A democracia ideal para Robert Dahl (2001) é um processo de governo que tem como essência a garantia de direitos fundamentais, baseando-se principalmente no princípio da igualdade, para que não haja a exclusão de parcela da população, visando sempre a participação de todos os cidadãos no processo democrático com igual peso.

É um regime que difere de qualquer outro, garantindo direitos essenciais que asseguram o processo democrático, dando oportunidade aos cidadãos de participarem da vida política, deliberando sobre questões que consideram importantes. O processo democrático tem suas vantagens e proporciona o desenvolvimento humano mais que qualquer opção viável, pelo fato de promover a igualdade política.

Robert Dahl (2001, 49) elenca cinco critérios para um processo democrático ideal, sendo eles: a participação efetiva de

todos os cidadãos, com oportunidades iguais; igualdade de voto; entendimento esclarecido das políticas e suas consequências (ou seja, cada membro deve ter oportunidades iguais de aprender); controle de programa de planejamento (os cidadãos devem ter o poder de decisão sobre quais assuntos serão discutidos no planejamento, e assim as políticas poderão sofrer mudanças, se os membros dessa democracia o desejarem); e, por fim, a inclusão de adultos, de modo que a maioria dos adultos deve ter o pleno direito de cidadão.

Estes cinco critérios são necessários para a democracia; se um deles for violado, não se fala em igualdade política, princípio que procura assegurar que todos os cidadãos tenham oportunidades iguais. Visto que todos têm capacidade para aprender, é necessário que tenham oportunidades iguais para estudar sobre assuntos e questões políticas, tendo chances de discutir e expor opiniões. Com isso, a igualdade política e a aquisição de entendimento esclarecido protegem essas oportunidades.

É certo que, até agora, nenhum Estado cumpriu plenamente todos os critérios, então, estes podem ser utilizados como um modelo ideal de processo democrático; proporcionam padrões para avaliar o desempenho de democracias atuais, além de servirem como orientação para solucionar problemas e melhorar as instituições políticas.

A democracia traz grandes contribuições para um país em relação a qualquer outro regime, tendo em vista que em toda a história da política houve muitos líderes autoritários que usaram a violência e crueldade como meio de realizar seus interesses. O regime democrático evita este tipo de governo autocrata e suas características.

A democracia garante direitos essenciais que qualquer outro regime não concede. Estes direitos asseguram o processo democrático, como o direito de participar, de se expressar, de igualdade etc. Dahl (2001, 61) assegura que: “A democracia não é apenas um processo de governar. Como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, a democracia também é inentemente um sistema de direitos”.

Promover a igualdade política entre os cidadãos é uma das maiores contribuições da democracia e uma das razões mais importantes para a preferência por esse regime dentre outros, tendo em vista que proporcionou aos cidadãos o direito ao sufrágio universal de

adultos, ou seja, todos os adultos têm a capacidade de participar da vida política.

Dahl (2001, 92) assegura que o princípio da igualdade, que visa garantir peso igual aos interesses de cada um, protegendo o consenso e se baseando na moralidade, prudência e aceitabilidade, deve se estender a todos os adultos sujeitos às leis do Estado, com exceção dos incapazes e dos que estão de passagem; fora estas exceções, todos os adultos devem ser considerados bem preparados para participar do processo democrático de governo.

Portanto, se o fundamento da democracia é a igualdade, deve-se dar oportunidades iguais às pessoas. Todos os adultos devem ter o direito de participar de decisões de leis, políticas e discussões no governo, para que no momento decisivo, o governo assegure igual peso ao bem e aos interesses de todas as pessoas ligadas a tais decisões.

Estas instituições democráticas, com viés, por exemplo, para a educação, são de extrema importância. Elas devem buscar solidez para se destinar a toda a população, a fim de que esta adquira o conhecimento que precisa para proteger seus interesses fundamentais e seguir o caminho de uma democracia plena.

### **Instituições políticas em Dahl**

Dahl (2001, 99) destaca que as instituições políticas que o moderno governo democrático exige são: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para associações e cidadania inclusiva. Lembrando que estas instituições são necessárias em países de grande escala.

A democracia moderna exige funcionários eleitos, tendo em vista que são escolhidos pelos cidadãos para tomar decisões do governo. Como é impossível a participação de toda a população pessoalmente nas escolhas políticas em um país com grande escala, a melhor opção é o governo representativo.

As eleições têm de ser livres para que os cidadãos não tenham medo de sofrer pressão na hora do voto; justas porque cada voto precisa ter peso igual; e frequentes porque os cidadãos têm que manter o controle de quem entra e sai no governo.

A liberdade de expressão é de grande importância, visto que sem ela a democracia não é efetiva. Tal requisito faz com que os

cidadãos tenham oportunidade de ouvir, aprender e compreender atos e políticas, além de também poderem expor seus pontos de vista acerca de ideias do governo. Ou seja, é uma troca de conhecimento, envolvendo deliberação, questionamentos etc.

Sobre as fontes alternativas e independentes de informação, Dahl (2001, 111) assegura que, com a liberdade de expressão, é necessário que haja distintas fontes de informação com diferentes pontos de vista, sem que haja controle do governo sobre a informação. Tal instituição visa o acesso à informação sem influência do governo ou de algum grupo.

As associações independentes são necessárias, pois auxiliam a democracia porque podem fazer oposição ao governo, como outros partidos políticos ou grupos de interesses, que continuarão na atividade política mesmo fora do período de eleições, ajudando na educação cívica e proporcionando aos cidadãos um leque de opções, informações e oportunidades de discussão.

A cidadania inclusiva significa que todos os adultos têm o direito de participar da vida política, e os adultos que residem permanentemente no país também terão os direitos fundamentais, que não podem ser negados.

É possível concluir, portanto, que Dahl ressalta a importância da autonomia das associações como componente de um governo democrático. Diante disso, as próximas seções estudam os direitos políticos (em um contexto de cidadania inclusiva) e a autonomia dos partidos políticos, bem como seu papel no regime democrático brasileiro.

## **Direitos políticos e partidos políticos**

Falar em direitos políticos é falar em democracia. Sem eles, a democracia não existe, tendo em vista que garantem aos cidadãos a participação no processo democrático, seja de maneira direta ou indireta, influenciando e tendo voz no âmbito político para que a vontade coletiva seja atendida.

Os direitos políticos dispostos na Constituição Federal (CF) preveem a subordinação do Estado aos cidadãos; o poder político democrático fica assegurado aos cidadãos, que assim repelem qualquer tipo de autoritarismo e limitam o poder do titular que está no governo, pois caso não houvesse a garantia dos direitos políticos, muito facilmente o interesse público seria substituído pelo interesse particular.

O regime democrático visa participação pública com base na igualdade. Com isso, é necessária a previsão dos direitos políticos na legislação, para que se assegurem tais direitos. Os partidos políticos são organizações que contribuem neste processo; são estruturadores da democracia, dando liberdade aos cidadãos para escolherem um candidato ou partido com que se identifiquem, dentre várias opções, no chamado pluralismo político.

Os partidos políticos são importantes contribuintes e aliados do processo democrático, tendo em vista que buscam influenciar a orientação política, protegendo os direitos fundamentais dos cidadãos e seus interesses, através de debates. Podem representar o governo ou exercer uma função de oposição e fiscalização do governo e de seus atos, desempenhando a participação política em ambos os lados.

Nota-se que os direitos políticos como direitos fundamentais previstos na CF possibilitam que os cidadãos se organizem e participem efetivamente do governo, a fim de realizarem seus interesses. Nesse processo é indispensável a contribuição dos partidos políticos, reforçando ainda mais a democracia para o povo.

## **Direitos políticos como direitos fundamentais**

A primeira dimensão dos direitos fundamentais abrange o direito à liberdade, à vida, à expressão. E na quarta dimensão insere-se o direito à democracia, à informação e ao pluralismo. É possível relacionar os direitos políticos tanto na primeira quanto na quarta dimensão, tendo em vista que ambas asseguram e protegem os direitos fundamentais.

Se no Brasil vive-se uma democracia, é certo que os direitos políticos serão direitos fundamentais. O princípio que prevalece é o de gozo dos direitos políticos, para garantir a efetiva participação dos cidadãos no processo político democrático, sem que haja restrição ou discriminação.

Os direitos políticos estão previstos na CF como forma de assegurar o exercício da cidadania e da soberania popular, assim como regular questões eleitorais. Estes direitos são indispensáveis para a manutenção e até formação do Estado, pois dão poder para que a vontade coletiva seja ouvida, e assim, prospere uma democracia verdadeira.

## No conceito de Joel J. Cândido:

Os direitos políticos são a faculdade ou a garantia que tem o cidadão de integrar ou participar, direta ou indiretamente, da organização administrativa do Estado, pela via eletiva ou de nomeação, do modo como previsto em lei. São os primeiros direitos assegurados aos indivíduos, deles decorrendo todos os demais. É pelos direitos políticos que se unem sociedade e Estado. O sujeito, unidade do corpo social, com o pleno gozo de seus direitos políticos, pode integrar ou participar, pela via eletiva ou de nomeação, dos poderes do Estado, bem como pode usufruir de seus benefícios (submetendo-se, porém, a seus mandamentos). Passa a ser ele, assim, o maior bem objeto das preocupações e do exercício da atividade estatal. (Cândido, 2003, 24)

Os direitos políticos se alinham com a soberania, visto que, como aponta Miguel Reale (1984, 136), a soberania é “poder que tem a Nação de se organizar livremente, fazendo valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões, segundo os fins éticos da convivência”. Ou seja, estes direitos dão a oportunidade para que os cidadãos se organizem livremente, apresentem seus interesses e atuem na vida política.

Ter direitos políticos previstos na CF é exercer a soberania, ter o poder de escolher seus representantes, buscar a vontade coletiva a fim de que seja concretizada pelo Estado, que será organizado pelo exercício da soberania popular; ou seja, o poder decisório é dos cidadãos.

Os direitos políticos positivos consistem nas normas previstas na CF, que garantem a participação no processo democrático. José Afonso da Silva assegura que:

Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como por outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos. (Silva, 2010, 348)

Assim como há previsão constitucional garantindo a participação dos cidadãos no processo político, os chamados direitos

políticos positivos, há também previsão dos direitos políticos negativos, que impedem os cidadãos de participarem deste processo. São regras que impossibilitam o cidadão de se eleger ou de eleger algum representante.

Na CF, além das hipóteses de inelegibilidade, apontam-se os casos de perda ou suspensão dos direitos políticos, que são: cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do artigo 5º, VIII; improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, §4. É importante ressaltar que a própria CF de 1988 veda a cassação de direitos políticos, em seu artigo 15.

A participação política é um direito fundamental num Estado democrático. Como em uma democracia o poder está nas mãos dos cidadãos, é certa a necessidade da participação pública efetiva na esfera governamental. A participação pública no ambiente democrático está prevista na CF de 1988, através do exercício da cidadania e ao lado da igualdade, tendo em vista que de nada adiantaria a participação política se não houvesse igualdade entre os cidadãos no processo de tomada de decisões.

É possível concluir que os direitos políticos estão totalmente atrelados ao direito de participação, uma vez que este traz aos cidadãos a possibilidade de organização e formação do Estado, dando poder de escolher os representantes que defendam seus interesses. Nesse processo os partidos políticos são protagonistas, visto que se dividem em grupos de interesses que defendem seus ideais e fomentam a democracia.

## **Partidos políticos na Constituição Federal**

Apesar de já terem sido muito combatidas e, até hoje, muito criticadas, estas organizações não podiam ser ignoradas pela legislação, visto que são protagonistas do processo político democrático e importantes instituições para a consolidação deste regime, além do fato de até hoje nunca se ter pensado em uma forma melhor de organizar este processo. É inegável a influência destas organizações na orientação política, tendo em vista que elas representam, de um lado, quem está no governo, e de outro, a oposição, podendo assim controlar a função governamental,

divergir na solução de problemas do governo e concretizar interesses públicos.

José Afonso da Silva (2010, 394) destaca que os partidos políticos são grupos de pessoas com um interesse em comum, que buscam organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular a fim de assumir o poder. No que tange à função destes, consiste em organizar a vontade popular em busca de poder, estruturando-se em sua ideologia, para assim realizarem seu programa e assegurarem o regime democrático.

O principal papel dos partidos políticos na esfera democrática é influenciar o governo com seus interesses, contribuindo na proteção dos direitos fundamentais através de suas ideias. Podem estar do lado do governo, ou fazer oposição, ajudando no processo de fiscalização.

José Afonso da Silva (2010, 401) assevera, ainda, que as funções fundamentais dos partidos políticos são organizar a vontade coletiva, traçar um programa de governo e ir em busca da realização deste, através do poder político. Por isso é tão importante uma ideologia bem alinhada nos partidos, para que este programa seja realizado a fim de satisfazer o interesse público.

Lourival Serejo assegura que:

O processo de constitucionalização dos partidos políticos representou um passo muito importante para garantir a respeitabilidade de que necessitam como agentes de formação da opinião pública e eventuais detentores do poder. Busca-se, hoje, ter partidos mais autônomos, com tarefas institucionais próprias, evitando que se prestem a formar um domínio oligárquico, principalmente em regiões menos desenvolvidas. Para tanto precisam ter compromisso com o regime democrático, estatutos registrados, disciplina e fidelidade partidárias. (Serejo, 2006, 58)

A CF traz a liberdade partidária em seu artigo 17, permitindo a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, que devem sempre respeitar a soberania nacional, a democracia, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais. Além disso, também deverão ter abrangência nacional, sendo proibidos de receber recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a eles. Têm ainda o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral e ter funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Ou seja, os partidos poderão

ser livres e autônomos para definirem seu programa e ideologia, desde que respeitem alguns preceitos.

Eles terão autonomia e liberdade para criar seu programa, organizar sua estrutura interna, estabelecer suas regras de funcionamento e organização, segundo a CF. Portanto, há autonomia desde que sigam alguns requisitos, como o dever de seus estatutos estabelecerem normas disciplinares e fidelidade partidária. Além disso, é importante lembrar que, como explica José Afonso da Silva (2010, 415), a liberdade partidária está condicionada totalmente à proibição da utilização de organização paramilitar pelos partidos políticos.

A Emenda Constitucional (EC) 52, de 8/3/2006, deu uma nova redação ao artigo 17, §1º, da CF, reforçando o princípio da autonomia partidária:

É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

É importante lembrar que a EC 52/2006 foi uma reação do Legislativo (*backlash*) à decisão do Tribunal Superior Eleitoral em consulta do Partido Democrático Trabalhista (PDT) em 2002, que impôs a verticalização – quando as coligações dos partidos em âmbito nacional deveriam ser seguidas em âmbito estadual e municipal. Com isso, a EC 52/2006 acabou com a obrigatoriedade, no âmbito estadual, municipal e distrital, de seguir as mesmas coligações realizadas em âmbito federal, reforçando o princípio da autonomia partidária.

Já em 2017, uma nova emenda alterou o artigo 17, inclusive o §1º da CF: a EC 97, de 4/10/2017, que inova na vedação de coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecendo normas sobre acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, além de dispor sobre regras de transição.

§ 1º. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e

duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

A EC 97/2017 alterou ainda o §3º do artigo 17 da CF, dispondo acerca da proibição do recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a estes. Apenas poderão usar o dinheiro do fundo partidário e terão acesso gratuito à propaganda de rádio e televisão os partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas ou os que tiverem eleito pelo menos 15 deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação. O §5º do artigo 17, também alterado pela EC 97/2017, permite ao candidato eleito por partido que não conseguiu preencher os requisitos previstos no §3º filiar-se a outro partido com tais requisitos, sem perder o mandato.

Rodrigo Zilio (2018, 134) define essa alteração do §3º do artigo 17 da CF como uma cláusula de barreira, que estabelece um desempenho mínimo para que os partidos tenham acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita de rádio e televisão. Segundo o autor, a emenda “estabelece requisitos alternativos para sua implementação: obtenção de um número de desempenho quantitativo de votos na eleição da Câmara dos deputados ou a eleição de um número mínimo de Deputados”.

A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no §1º do artigo 17 da CF, será aplicada a partir das eleições de 2020. Já o disposto no §3º do artigo 17 da CF quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão será aplicado a partir das eleições de 2030. Como regra de transição, o artigo 3º da EC 97/2017 dispõe que:

Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I – na legislatura seguinte às eleições de 2018:

obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II – na legislatura seguinte às eleições de 2022:

obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III – na legislatura seguinte às eleições de 2026:

obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

O fundo partidário previsto na CF é regulamentado pela Lei dos Partidos Políticos. Rodrigo Zilio (2018, 97) salienta que o fundo partidário consiste em um repositório que contém recursos públicos e privados (multas, recursos destinados por lei, doações de pessoas físicas, dotações orçamentárias da União). Ou seja, são recursos mistos que se destinam à formação e evolução destas organizações.

É importante também mencionar a ADI que protegeu a autonomia dos partidos políticos. A ADI 2530 (MC/DF, 2002), suspendeu um dispositivo da lei eleitoral que versava sobre candidatura nata. O §1º do artigo 8º da Lei 9.504, de 30/9/1997, foi considerado inconstitucional porque retirava a autonomia partidária e ofendia os artigos 5º e 17º da CF:

Parágrafo 1º. Aos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.

Nota-se que o §1º do artigo 8º da Lei 9.504/1997 infringia a autonomia partidária prevista na CF, inclusive o princípio da igualdade. Portanto, a decisão do STF sobre a ADI 2530 (MC/DF, 2002), assegurou e defendeu a importância dos partidos políticos, sua autonomia e liberdade de organização.

É importante salientar também os tipos de sistemas partidários, sendo eles: o unipartidarismo, com apenas um único partido; o bipartidarismo, com dois ou mais partidos; e o pluripartidarismo, com mais de dois partidos participando do processo democrático. É indiscutível que em países nos quais há o unipartidarismo ou ausência dessas instituições não se tem um governo democrático. Já com o pluripartidarismo, adotado no Brasil, muito se fala em partidos de esquerda, direita, centro, centro-esquerda, entre outros, possibilitando ainda mais os debates, diferentes visões e diversos candidatos com ideologias diferentes, visto que também é um país plural em sua cultura, com interesses distintos.

Arend Lijphart (2003) faz um estudo acerca dos modelos de democracia, analisando as instituições que auxiliam a democracia moderna, como tribunais, grupos de interesse, sistemas partidários. Estuda também o sistema majoritário e o consensual, nos quais há muitas diferenciações, principalmente por suas relações com os partidos políticos. Apesar de focar principalmente em modelos britânicos e americanos, é possível aproveitar seus ensinamentos naquilo que se aproxima do sistema partidário no Brasil.

Para Lijphart (2003), no bipartidarismo há a concentração de poder nas mãos de um único partido, de forma prejudicial à democracia, uma vez que força uma eleição que chegue a dois candidatos na reta final, construindo uma possível maioria artificial de mais de 50%. O ideal seria um modelo consensual, em que entidades da sociedade civil, partidos políticos e demais instituições atuariam de modo a fomentar o diálogo e estabelecer um consenso, procurando limitar o poder e se basear na negociação.

## **Surgimento e evolução dos partidos políticos no Brasil**

É importante ressaltar que os partidos políticos já sofreram muitas críticas; muitos falavam que os partidos políticos eram divisões na sociedade e serviam apenas para atrapalhar a ordem política. Isso dificultou tanto sua implementação enquanto associação legal

que seria vista como aliada do regime democrático, como na sua solidificação mesmo depois de regulamentada, visto que necessitam do apoio dos cidadãos até os dias atuais.

A história dos partidos políticos, segundo Velloso e Agra (2009, 80), inicia-se no Império, mais especificamente no governo de D. Pedro II, que tinha como protagonista o partido liberal e o conservador, os quais ficaram se revezando no poder até o regime republicano, em 1891. Após o regime monárquico surgiu então o partido republicano. Os primeiros partidos que surgiram durante a República foram o Partido Comunista Brasileiro (PCB), com as influências comunistas decorrentes dos ideais de esquerda que ecoavam pelo mundo; a Ação Integralista Brasileira (AIB); e a Aliança Nacional Libertadora (ANL), que buscava dar apoio às forças progressistas.

Segundo Velloso e Agra (2009, 82), tempos depois, com a instabilidade instalada na era Getúlio Vargas, foram muitas idas e vindas. Com o golpe de Estado de Vargas, desapareceram os partidos políticos, com base na ideia de que eles estavam atrapalhando a ordem e dividindo o país. Após a saída de Getúlio por um tempo, partidos ressurgiram, como o Partido Social Progressista (PSP), que tinha apoio da população de classe média; Partido Republicano (PR); Partido Libertador (PL); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido de Representação Popular (PRP); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido Democrático Cristão (PDC); Partido Rural Trabalhista (PRT); Partido do Movimento Trabalhista (PMT); União Democrática Nacional (UDN); Partido Social Democrático (PSD), apoiado pela burguesia rural; e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), apoiado pelos seguidores de Getúlio.

Para um melhor entendimento, José Carlos Graça Wagner (1985, 53) explica que após 1945 quase houve uma consolidação na organização partidária; entraram em cena os três partidos mais fortes da época. O PSD surgiu da máquina administrativa federal, estadual e municipal, e o PTB veio das máquinas sindicais, do setor trabalhista. O PSD ganhou ares de um partido conservador e o PTB com um viés de centro-esquerda, tendo em vista que defendia as contribuições sindicais e as reivindicações trabalhistas. Wagner explica que estes dois partidos, criados por Getúlio Vargas, serviram para despistar a força da UDN, que fazia

oposição ao regime. A UDN era muito abrangente, vinha tanto da cidade quanto do campo e não dependia do setor público.

Após o golpe militar de 1964 e durante toda a ditadura militar, houve uma quebra na liberdade e foram dissolvidos os partidos políticos. Na tentativa de disfarçar e se descaracterizar um governo autoritário, foi editado um ato complementar, que autorizou a criação de dois partidos, sendo eles: a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), tentando instalar um sistema de bipartidarismo, com um jogo político limitado. Em 1979, com o fim do regime militar, foram extinguidos a Arena e o MDB, novamente se permitindo a criação de novos partidos, como explicam Velloso e Agra (2009, 82).

Com a falha do bipartidarismo no Brasil, após estas oscilações surgem novos partidos que estão em cenário até hoje, como mencionam Velloso e Agra (2009, 82). O Arena se transformou em Partido Democrático Social (PDS); o MDB em Partido Democrático Brasileiro (PMDB); o Partido dos Trabalhadores (PT) apareceu e foi ganhando espaço entre outros que surgiram e se ampliaram no cenário partidário.

É notável a oscilação dos partidos políticos nestes tempos não muito distantes. Estas instabilidades prejudicaram e até hoje se refletem na dificuldade de solidificação e apoio dos cidadãos a estas associações. Como não teve sucesso o bipartidarismo no Brasil, é assegurado atualmente o pluripartidarismo, que possibilita diversas opções para o eleitorado, mas que, por outro lado, pela facilidade na criação de partidos, corrobora a distância da verdadeira função destas instituições.

## **Partidos como meio de representação popular**

Após muitas oscilações, idas e vindas de partidos e instabilidade nos regimes de governo, os partidos surgem como ente principal no jogo político, em um cenário pluralista, com a finalidade de organizar a participação popular e representar a população no governo.

A Lei 9.096/1995, chamada Lei dos Partidos Políticos, em seu artigo 1º desdobra o artigo 17 da CF, reafirmando a representação popular através dos partidos, que se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a

defender os direitos fundamentais definidos na CF, como mencionam Eneida Desiree Salgado e Ivo Dantas (2013, 45).

Djalma Pinto (2005, 115) afirma que “a representação popular no Brasil somente é viabilizada, pois, através dos partidos políticos, aos quais compete, entre as atribuições precípua, lutar pela defesa dos direitos fundamentais”.

Para Lourival Serejo (2006, 56), a função dos partidos políticos é despertar os cidadãos para uma participação efetiva e mais ativa, mostrando os problemas a serem enfrentados tanto no âmbito social como no político, por isso a necessidade de uma participação ativa no regime. Servem também para congregar o povo em torno dos objetivos, na solução destes problemas, para a conquista do poder. Com uma possível vitória nas eleições, esses partidos terão a oportunidade de realizar seu programa, através da sua força, como já foi demonstrado historicamente por inúmeros partidos.

A realização do programa de governo é tão importante porque é a própria vontade popular escrita. Se a vontade popular for concretizada e os direitos fundamentais forem assegurados, as agremiações partidárias estarão cumprindo sua função e estarão fazendo uma boa representação popular – até porque de nada adiantaria um governo com um bom programa elaborado e não concretizado. Ou seja, a representação popular está exclusivamente nas mãos dos partidos, com seus programas a realizar.

A ideia central de todas estas instituições no regime democrático é a de que os cidadãos sejam ouvidos, sintam-se representados pelos partidos, visto que estão inseridos em uma democracia representativa e votaram nos partidos na eleição, ou seja, depositaram parcela do poder nestas agremiações. Os partidos já devem, em sua essência, defender os direitos fundamentais dos cidadãos, afastando ou repudiando qualquer ameaça à liberdade, à igualdade e a todos os direitos básicos dos seres humanos; portanto, são os defensores dos cidadãos e dos direitos assegurados pela democracia.

Segundo Eneida Salgado e Ivo Dantas (2013, 203), o partido político serviria de canal para realizar as vontades e necessidades dos cidadãos que, ao votarem nos seus membros, estariam concordando e se coligando com sua ideologia, votando, na verdade, no partido político.

Uma adversidade que ocorre nesse cenário é a visibilidade dos partidos apenas em época de eleição, uma dificuldade a ser

enfrentada no Brasil e que não deveria ocorrer. Os debates e a comunicação entre cidadãos e governo deveriam estar presentes sempre, como sinal de identidade e aproximação entre eles, a fim de sempre se manterem atualizados os interesses públicos para que haja uma efetiva representação.

Na democracia representativa os partidos são protagonistas. A participação através do partido reflete uma participação organizada, com ideais alinhados e direcionamento certo. Por isso até hoje essas são as instituições escolhidas para representar os interesses públicos.

Tendo em vista que os partidos são meios exclusivos para dar seguimento às candidaturas, é notório o papel essencial destes na democracia representativa, pois não existe candidato sem partido. No entanto, é necessário um maior contato do Estado com a sociedade, com o amadurecimento na cultura política brasileira, tanto pelo lado dos partidos e governantes quanto pelos próprios eleitores, que devem mudar a postura imparcial em relação a estas instituições, demonstrando apoio e efetiva participação para que, com isso, promovam o desenvolvimento da democracia e seus partidos.

Outro fator que impede os cidadãos de se sentirem representados é o grande número de partidos, pela facilidade na criação destes. Não há como negar que alguns partidos realmente não estão tão preparados para realizar sua real função, estando muitas vezes voltados apenas a chegar ao poder e a interesses particulares. Com isso, prejudicam o significado dos partidos políticos que, em sua essência, têm muito a contribuir e a somar no regime democrático.

Apesar das instabilidades sofridas pelas agremiações partidárias, faz-se mister reiterar que no Brasil não são permitidas candidaturas avulsas, então os partidos desempenham um papel imprescindível na organização das eleições. Essa importância é tanta que o mandato, caso eleito, é do partido e não do candidato. Com isso se vê a preocupação em dar segurança à sociedade, que vota nos ideais do candidato e não nele como uma pessoa.

Contudo, fica a indagação: mesmo com as instabilidades dos partidos, eles ainda conseguem desempenhar sua verdadeira função de representar os cidadãos e ainda são essenciais no regime democrático?

Mesmo com as turbulências e instabilidades passadas pelos partidos atualmente, não há como negar que estas instituições são essenciais ao regime democrático, tendo em vista seu caráter comunicativo entre sociedade e Estado. Além disso, estão em processo

de mudança e amadurecimento, assim como a própria democracia jovem no Brasil, que ainda tem muito a crescer e a se consolidar.

Contudo, notam-se a força e a importância destas agremiações partidárias no regime democrático se tiverem uma ideologia bem definida e a intenção de cumprir sua verdadeira função, sem desvios particulares. Djalma Pinto assevera que:

Ao partido político cumpre exercer a função de ligação entre o governo e a sociedade. Da sociedade saem para integrar os quadros partidários justamente aqueles que serão escolhidos para o comando do poder político que a dirigirá. Cumpre assim ao partido uma missão especial de manter permanente vigilância sobre seus membros, no sentido de persuadi-los para cumprimento, quando investidos no poder, das diretrizes partidárias em que foi inspirada a captação dos votos do eleitorado. E, enquanto oposição ao governo constituído, construir alternativa viável e eficiente para a ocupação posterior do poder através da livre escolha dos cidadãos. (Pinto, 2005, 104)

Por fim, pode-se concluir que os partidos políticos são essenciais na democracia, pois estas instituições fomentam o exercício da cidadania, possibilitam o pluralismo político e a diversidade de ideias. E mesmo vivendo ainda um caminho duro, pela imaturidade, buscam a solidificação, que só trará consequências boas para todo o país.

## **Conclusões**

O regime democrático garante direitos fundamentais que outros regimes não concedem. São direitos essenciais, que asseguram a própria democracia, tendo em vista a garantia de participação política de todos os cidadãos, seus direitos políticos, direito de expressão, de igualdade, entre outros. Portanto, Dahl (2001, 61) conclui que o regime democrático inerentemente é um sistema de direitos.

Com o auxílio de suas instituições, a democracia busca assegurar os direitos dos cidadãos, assim como promover a igualdade política e satisfazer a vontade coletiva, ou seja, está preocupada em ser um governo de todos os cidadãos.

O presente estudo buscou demonstrar a importância dos partidos políticos para o regime democrático e para sua consolidação, uma vez

que buscam assegurar e defender os direitos fundamentais dos cidadãos, solidificando a essência da democracia. Os partidos políticos, auxiliando o regime democrático, defendem interesses coletivos e cobram do Estado; servem também para controlar o poder de quem está no governo, além de incentivar cidadãos a exercerem uma cidadania participativa.

Estas associações privadas contribuem na segurança democrática, defendendo os cidadãos, seus direitos fundamentais e seus interesses. Em sua essência, são imprescindíveis à promoção de eleições livres, justas e frequentes, assegurando para o eleitorado diversas opções de ideologias na escolha governamental. Ou seja, são os pilares e organizadores do processo democrático e de seu amadurecimento, colocando em cheque a própria pretensão de candidatura avulsa no Brasil.

Pode-se concluir que os partidos desempenham um imprescindível papel de comunicação entre eleitorado e governantes; contribuem na educação cívica dos cidadãos. A democracia, como Dahl (2001, 207) assegura, é o regime que mais contribui na educação cívica da sociedade; os partidos políticos são os protagonistas deste regime, no entanto, é certo que desempenharão ou deveriam desempenhar um papel importante na educação política de seus cidadãos.

Outro ponto tratado nesta pesquisa foi a falta de valorização que estas associações sofrem atualmente no Brasil, que pode ser explicada pela democracia jovem, pelas instabilidades sofridas historicamente e pelo excesso de partidos. Tais obstáculos podem ser superados se toda a população contribuir no fortalecimento do regime e de suas instituições, até surgir uma cultura de apoio, para que assim se afaste qualquer dificuldade, por meio de uma postura parcial na defesa da essência de instituições que auxiliam o regime democrático.

Como já visto, Dahl (2001, 99) destaca que as instituições políticas que o moderno governo democrático exige são: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informações diversificadas; autonomia para associações e cidadania inclusiva; lembrando que estas instituições são necessárias em países de grande escala.

Com isso, nota-se o papel importante que os partidos políticos desempenham na esfera democrática, uma vez que contribuem na promoção das instituições políticas elencadas por Dahl.

Entretanto, a visão de Dahl sobre democracia, associações autônomas e cidadania participativa se distancia do atual papel dos partidos no Brasil, que acabaram se afastando de sua real função no regime democrático ao longo da história, ou seja, os partidos políticos, apesar de exercerem um bom papel atualmente, ainda não se inseriram totalmente na concepção de Dahl sobre associações/instituições que contribuem para a existência de uma efetiva democracia.

Conclui-se, por fim, que é necessária uma modificação dos objetivos dos partidos políticos, para que resgatem o seu verdadeiro papel no regime democrático e, assim, representem efetivamente os cidadãos e assegurem seus direitos fundamentais, para alcançar um regime democrático efetivo e consolidado.

## Referências

- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)]. Acesso em: 28 jan. 2020.
- \_\_\_\_\_. (2006). Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc52.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc52.htm)]. Acesso em: 28 jan. 2020.
- \_\_\_\_\_. (2017). Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm)]. Acesso em: 28 jan. 2020.
- \_\_\_\_\_. (1995). Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Institui a Lei dos Partidos Políticos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm)]. Acesso em: 28 jan. 2020.
- \_\_\_\_\_. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)]. Acesso em: 28 jan. 2020.
- \_\_\_\_\_. (2002). Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2530 MC/DF. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF. Disponível em: [<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347615>]. Acesso em: 28 jan. 2020.
- CÂNDIDO, J. J. (2003). *Inelegibilidades no Direito Brasileiro*. São Paulo: Edipro.
- DAHL, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, DF: Universidade de Brasília.
- LIJPHART, A. (2003). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Cultural.

- PINTO, D. (2005). *Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais*. São Paulo: Atlas.
- REALE, M. (1984) *Teoria do Direito e do Estado*. São Paulo: Saraiva.
- SALGADO, E. D.; DANTAS, I. (2013). *Partidos políticos e seus regime jurídico*. Curitiba: Jaruá.
- SEREJO, L. (2006). *Programa de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey.
- SILVA, J. A. (2010). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros.
- VELLOSO, C. M. S.; AGRA, W. M. (2009). *Elementos de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva.
- WAGNER, J. C. G. (1985). *Partidos políticos no Brasil*. São Paulo: PRND.
- ZILIO, R. L. (2018). *Direito eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico.