

***O Constitucionalismo Brasileiro
(Evolução Institucional)***

© JOSÉ AFONSO DA SILVA

ISBN 978.85-392-0089-4

*Direitos reservados desta edição por
MALHEIROS EDITORES LTDA.
Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171
CEP 04531-940 – São Paulo/SP
Tel.: (11) 3078-7205 – Fax: (11) 3168-5495
URL: www.malheiroseditores.com.br
e-mail: malheiroseditores@terra.com.br*

Composição

Scipta

Capa

*Criação: Vânia Lúcia Amato
Arte: PC Editorial Ltda.*

**Impresso no Brasil
Printed in Brazil
06.2011**

Capítulo VII

Evolução dos Partidos Políticos

1. Colocação do tema. 2. Partidos e eleições no período imperial brasileiro. 3. Federação partidária e eleição "a bico de pena" na Primeira República. 4. Polarização ideológica e partidos nacionais na Segunda República. 5. Ditadura apartidária. 6. Multipartidarismo e representação proporcional da Terceira República. 7. Tecnoburocracia militar e bipartidarismo. 8. Reformulação partidária. 9. Institucionalização jurídico-constitucional dos partidos brasileiros. 10. Controles. 11. A Constituição de 1988 e o sistema partidário.

1. Colocação do tema

Este capítulo tem por objetivo dar uma notícia resumida da experiência partidária brasileira, desde o século XIX.¹ O sistema partidário forma com o sistema de eleitoral os dois mecanismos de expressão da vontade popular na escolha dos governantes. Os partidos procuram organizar, coordenar e instrumentar essa vontade com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo. Sistema eleitoral é o conjunto de técnicas e procedimentos destinados a organizar a representação do povo no território nacional. Conjuga técnicas, como a divisão do território em Distritos ou Circunscrições Eleitorais, o método de emissão do voto e os procedimentos de apresentação de candidatos e de designação dos eleitos de acordo com os votos emitidos.²

1. Este texto também proveio de reelaboração de partes de dois textos citados anteriormente: José Afonso da Silva, "Partidos políticos e sistemas eleitorais: o caso brasileiro", *Revista da Procuradoria-Geral do Estado* 17/287 e ss., São Paulo, dezembro de 1980, e "Representación proporcional: efectos corporativos en Brasil", in Dieter Koniechi (ed.), *Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica*, Madri, Fundación Friedrich Ebert, 1986, pp. 353 e ss.

2. Cf., em sentido semelhante: Nils Diederich, "Elecciones. Sistemas electorales", in C. C. Kernig (dir.), *Marxismo y Democracia – Enciclopedia de Conceptos Básicos*,

A combinação dessas técnicas e procedimentos é que proporciona o aparecimento de diferentes sistemas eleitorais, que, fundados no modo de realizar a representação, se distinguem em sistema majoritário – pelo qual a representação em dado território cabe aos candidatos que obtiveram a maioria (absoluta ou relativa) dos votos – e sistema de representação proporcional – pelo qual a representação em determinado território se distribui em proporção às correntes ideológicas ou de interesse integradas nos partidos concorrentes.

A circunstância de o sistema eleitoral e o sistema partidário se voltarem para um mesmo objetivo imediato – organização da vontade popular – revela a influência mútua entre eles, a ponto de a doutrina definir condicionamentos específicos do sistema eleitoral, especialmente, sobre o sistema de partidos. A esse propósito, tornou-se amplamente conhecida a doutrina de Maurice Duverger, segundo a qual "o sistema majoritário de escrutínio a um só turno tende ao bipartidarismo, enquanto o sistema majoritário de escrutínio a dois turnos e o de representação proporcional tendem ao multipartidarismo".³

O autor, no entanto, jamais deu valor absoluto a essa influência. Ao contrário, realça que jamais a considerou como mais importante que as outras, acrescentando que, em verdade, "a ação dos sistemas de escrutínio poderia ser comparada à de um freio ou de um acelerador: certo regime eleitoral facilita a multiplicação dos partidos, provocada pela ação de outros fatores; outro regime lhe serve de obstáculo; etc. Mas os modos de escrutínio não têm papel propriamente de motor; estas são as realidades nacionais, as ideologias, e sobretudo as estruturas socioeconômicas que têm, em geral, a ação mais decisiva a esse respeito".⁴ Apesar disso, a doutrina, de modo geral, sem levar em conta esses pressupostos, passara a considerar aquela influência como mais importante e até a lhe atribuir caráter de condicionamento necessário, especialmente em relação ao efeito multiplicador da representação proporcional. Não chegaremos, neste breve estudo, a uma negação desse efeito, mas cremos poder adiantar que se pretende, pelo menos, lançar a hipótese geral de que ela não tem essa importância que se apregoa, e talvez nem se pode dizer tratar-se de uma tendência, em si.

"Série Política", t. 3, Madri, R. Rioduero, 1975, pp. 1 e ss.; também Manuel Giménez Fernández, *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, 2ª ed., Sevilha, Universidade de Sevilha, 1977, pp. 67 e ss.

3. Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, 5ª ed., Paris, Armand Colin, 1964, pp. 235, 247 e 269.

4. Idem, p. 235.

2. Partidos e eleições no período imperial brasileiro

Antes do século XIX as formações partidárias constituíam meras facções em favor de uma situação ou força política, como os Guelfos e Gibelinos, agrupamentos rivais italianos do século XII ao século XV, partidários, respectivamente, do Papa e dos Imperadores germânicos na Itália. Quando os Estados Gerais se reuniram na Constituinte francesa (1789), os deputados de uma mesma região começaram a encontrar-se para a troca de opiniões sobre a defesa de interesses locais, mas verificaram que tinham ideias comuns a respeito de problemas fundamentais da política nacional. Surge daí o "Clube Bretão". Mais tarde esse Clube transforma-se nos "Jacobinos"⁵ (*Le Club des Jacobins*, fundado em Paris, 1789), que defendiam um ideário democrático exacerbado, enquanto outra facção se organiza, dando nascimento ao "Clube dos Girondinos" (*Le Club des Girondins*, provenientes do Departamento francês *Gironde*, republicanos moderados). Por essa época na Inglaterra apareciam os partidos da Corte e do Campo; depois formaram-se os partidos *Whig* e *Tory*, cuja evolução viera a dar nos Partidos Liberal e Conservador; mais tarde é que se formou o Partido Trabalhista, de origem sindicalista.

Não foi diferente a forma de surgimento dos partidos no Brasil, já no século XIX. José Bonifácio, em discurso na Constituinte do Império, referiu-se às facções de então, formadas relativamente à Independência. Eram partidários da Independência, separatistas e não separatistas. Os partidários da Independência distribuíram-se em quatro grupos: (a) os *Corcundas* queriam-na, mas não liberdade; (b) os *Monárquicos-Constitucionalistas* não queriam nem a Democracia nem o despotismo, mas liberdade com estabilidade; (c) os *Republicanos*, de pouca expressão; (d) os *Federalistas*, que "não queriam ser monárquicos-constitucionalistas, nem podiam ser Corcundas, mas queriam ser Republicanos de várias Republicas".

A sociedade brasileira, no momento da organização constitucional inicial, estava dominada por interesses heterogêneos e forças contraditórias, tais como: (a) *forças reacionárias*, que postulavam o retorno do País ao estado colonial; (b) *classes superiores*, grandes proprietários

5. "Os Jacobinos são os ardorosos representantes do Terceiro Estado, que, relacionados com a Assembleia Nacional, se reuniram primeiramente sob o nome de *Club Breton* e depois de *Société des Amis de la Constitution*: a partir de outubro-novembro de 1789 congregavam-se no convento dos dominicanos (ou *Jacobins*) da *rue Saint-Honoré*, sendo apelidados pelos adversários de "Jacobinos" (cf. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, 12ª ed., Brasília, LGE-Editora UnB, 2004, verbete "Jacobinismo", p. 623).

rurais, que esperavam, com o estabelecimento do regime constitucional, satisfazer seus interesses com a consolidação da liberdade e independência do País; (c) *forças populares*, camadas oprimidas da população, que viam na Constituição a perspectiva de libertação.

A Constituição política do Império, outorgada por D. Pedro I em 25.3.1824, após ter dissolvido a Assembleia Constituinte, procurou estabelecer o equilíbrio político entre essas forças mediante mecanismos de centralização do poder, e o fez, com êxito inegável, fundada na teoria de divisão de Poderes e no sistema eleitoral censitário de Benjamin Constant, especialmente no *Poder Moderador*, como já vimos antes. Convocada, em 1826, a Assembleia-Geral (Câmara dos Deputados e Senado), de acordo com a Constituição, as forças em choque pretenderam fazer-se representar, organizadas em *grupos* e *facções* – os *Exaltados* (ou *Anarquistas*, ou *Revolucionários*, que, em verdade, eram o povo em luta por suas reivindicações), os *Moderados* (Conservadores), depois os *Restauradores* etc. Os *Exaltados*, unidos aos *Revolucionários* e *Republicanos*, agruparam-se, entre 1834 a 1838,⁶ no *Partido Liberal*, que, por seu lado, compreendia uma ala radical e outra moderada. Na mesma época os *Moderados* e os *Restauradores* se uniram, formando o *Partido Conservador*. Essas duas formações partidárias revezaram-se no poder durante o Segundo Império.⁷

Ideologicamente, havia pouca distinção entre essas duas formações partidárias. Os Conservadores defendiam a Constituição outorgada, com suas instituições: Poder Moderador, centralização, eleições censitárias. Os Liberais queriam nova Carta, combatiam a centralização, o autoritarismo do Poder Moderador, o Conselho de Estado, a vitaliciedade dos senadores. A estrutura socioeconômica do País não comportava nítida separação de interesses entre eles. A separação real estava entre senhores e escravos. Tudo o mais formava-se à margem dessa relação e não passa-

6. Cf.: João Camillo de Oliveira Torres, *A Democracia Corcunda*, Petrópolis, Vozes, 1964, pp. 287 e ss.; Afonso Arinos de Melo Franco, *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*, 2ª ed., São Paulo, Alfa-Ômega, 1974, pp. 29 e ss.

7. Cf. a relação dos gabinetes imperiais (1837-1878) em Joaquim Nabuco, *Um Estadista do Império*, Rio de Janeiro, Nova Aguilar, 1975, pp. 1.021-1.032. Cf. síntese mais completa em Vamireh Chacon, *História dos Partidos Brasileiros*, Brasília, UnB, 1981, p. 29:

"Gabinetes Liberais governaram de 24.6.1840 a 23.3.1841; de 2.2.1844 a 22.9.1848; de 24 a 30.5.1862; de 15.1.1864 a 12.5.1865; de 3.8.1866 a 16.7.1868; de 5.1.1878 a 20.8.1885; de 7.6.1889 a 15 de novembro do mesmo ano.

"Os Conservadores, de 23.3.1841 a 2.2.1844; de 22.9.1848 a 6.9.1853; de 4.5.1857 a 24.5.1862; de 30.5.1862 a 15.8.1864; de 12.5.1865 a 3.8.1866; de 16.7.1868 a 5.1.1878; de 20.8.1885 a 7.6.1889."

va de agregados, dependentes ou clientela dos primeiros. Comerciantes, intelectuais, professores, magistrados, não tinham autonomia social, porque giravam em torno dos interesses ruralistas que predominavam, e predominaram ao longo do Império e de boa parte da República. Então, quando se fala em Liberalismo e Partido Liberal no Brasil de então, há de ter o cuidado de não confundir seu significado com o Liberalismo europeu, "pois atrás de fórmulas aparentemente idênticas às do Liberalismo europeu existe uma realidade histórica distinta, que lhe confere sentido próprio: a de um País colonial e dependente inserido dentro dos quadros do sistema capitalista".⁸

Outra formação partidária surgirá em 1862, quando um grupo da ala liberal do Partido Conservador funda a Liga Progressista, que deu origem ao Partido Progressista, oficialmente lançado em 6.6.1864. A Liga Progressista começou derrubando o Gabinete conservador, que há anos vinha dominando o País. O programa progressista postulava a regeneração dos sistemas representativos e parlamentares, a responsabilidade dos ministros pelos atos do Poder Moderador, a verdade orçamentária, a realização prática da liberdade individual, a reforma eleitoral; mas, no fundo, o programa tinha posição nitidamente conservadora, pois não queria a reforma da Constituição, nem eleição direta, nem descentralização política. Em 1868 a Situação liberal-progressista, por uma medida autoritária do Imperador, cai do poder, que passa a ser ocupado só por Conservadores. Daí surge um movimento de rearticulação liberal, que veio a constituir o novo Partido Liberal, reunindo Progressistas e Liberais radicais; fizeram publicar um manifesto e um novo programa partidário, conhecido pelo seu dilema final "Reforma ou Revolução" – de pura retórica, aliás. O programa apresentado por Nabuco de Araújo pretendia: a responsabilidade dos ministros pelos atos do Poder Moderador, a restrição dos poderes do Monarca com a máxima "o rei reina, mas não governa", a organização do Conselho de Ministros, a descentralização política, a liberdade de comércio e indústria, a garantia efetiva de liberdade de consciência, a ampliação da liberdade de ensino, a independência do Poder Judiciário, a supressão da vitaliciedade dos senadores.

Finalmente, as ideias republicanas começaram a aglutinar-se. Formam-se Clubes Republicanos. Em 1870 sai o *Manifesto Republicano*, em São Paulo, que era mais federalista que republicano, recheado de frases literárias e retóricas. Alguns fazendeiros e profissionais liberais, a eles vinculados, e alguns negociantes promovem o primeiro Congres-

8. Cf. Emília Viotti da Costa, *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*. São Paulo, Grijalbo, 1977, p. 111.

so Republicano (Convenção de Itu-SP, 18.4.1873).⁹ Funda-se o Partido Republicano, que representaria os grupos ativos da classe média e o setor mais dinâmico da classe senhorial, interessados na mudança do regime, especialmente na descentralização federalista, de modo a que pudessem ocupar o poder ao nível regional em favor da tutela de seus interesses. O movimento cresce até a proclamação da República (15.11.1889), menos por sua força que por força das transformações que, desde a Guerra do Paraguai, se operaram nas relações de produção do País.

Esse sistema partidário só pôde estabelecer-se a partir do momento em que se implantou o Parlamento (1826) por via eleitoral. Os partidos tinham estrutura muito fraca, que se resumia nos quadros dirigentes, que sequer tinham organicidade. Não dispunham nem mesmo de organização administrativa. Seus aderentes eram apenas aqueles que participavam dos órgãos do poder: deputados, senadores, ministros, presidentes de Província. A estrutura socioeconômica do País não condicionava a expansão partidária. Era essencialmente bidimensional, fundada na relação senhor/escravo.

Podemos concluir com algumas observações gerais. Sistema partidário débil, fundado no bipartidarismo, em conformidade com a estrutura socioeconômica do período. Por outro lado, não se desenvolveu sistema parlamentar de governo que propiciasse a institucionalização partidária em função das lutas políticas que se travassem no seio do Parlamento. É que a estrutura de poder dominada pelo Poder Moderador – que, como vimos, interferia em tudo – impedira a institucionalização do sistema parlamentar de governo. Esse processo concreto de centralização estatal, constituído por um mecanismo de controle (Poder Moderador, Conselho de Estado, eleições censitárias em dois graus etc.), exclui por definição a formação de um sistema de organização partidária forte, insinuando-se, aqui, um elemento que haveria de estar presente em toda nossa história partidária, que viria a ser estudado por Maria do Carmo Campello de Souza em relação ao período de 1930 a 1964.¹⁰ Por isso mesmo é que se reconhece razão a Joaquim Nabuco quando escreveu, em relação aos partidos do Império, estas palavras: "Os partidos resumem-se nos cinco ou seis homens de cada um que passaram pelas diferentes provas

9. Cf. Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder*, 4ª ed., vol. 2, Porto Alegre, Globo, 1977, p. 456.

10. Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930 a 1964*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1976, pp. 83 e ss. Cf. também, da mesma autora, "O processo político-partidário na Primeira República", in Carlos Guilherme Mota (org.), *Brasil em Perspectiva*, 11ª ed., São Paulo-Rio de Janeiro, Difel, 1980, pp. 162 e ss.

precisas para merecerem a mais alta confiança do Imperador. Tudo o mais que se vê não passa de projeção de cada um desses homens sobre o orçamento".¹¹

3. Federação partidária e eleição "a bico de pena" na Primeira República

As bases materiais da República começaram a despontar na segunda metade do século XIX, com a decadência da economia açucareira e a expansão da cafeeira, que gerou forte burguesia, aristocrática, rica, poderosa, dinâmica, agressiva, que não se continha nos quadros estreitos da estrutura institucional do Império. Essa aristocracia rural postulava participação intensa no poder, que o sistema centralizador do Império não propiciava. A proclamação da República e especialmente a descentralização política federativa vieram a atender a essas aspirações. Maria do Carmo Campello de Souza, com argúcia, bem o dissera, *in verbis*:

"A Carta Constitucional republicana parece ter vindo propiciar os meios jurídicos para o funcionamento de uma estrutura que a precedera historicamente.

"Dentre as regiões produtoras, uma, a cafeeira, localizada no Centro-Sul do País, constituiu-se como polo dinâmico da economia. Suas necessidades de expansão, estimuladas pelo mercado externo, estavam contidas pela rígida centralização monárquica. Nesse sentido, o movimento republicano, ao lutar pela autonomia regional de modo a promover ligações diretas dos Estados com o mercado internacional sem as injunções da União, simbolizava as reivindicações daquele setor.

"Estabelecidos tais pontos, é possível afirmar que a Federação surge em atendimento às necessidades de expansão e dinamização da agricultura cafeeira, desfeitas, já na Abolição, as motivações econômicas que ligavam as várias regiões produtoras.

"A ação estatal no primeiro período republicano (1889-1930) vai, portanto, corresponder ao desenvolvimento e às necessidades do novo setor da economia."¹²

11. Joaquim Nabuco, *Campanha de Imprensa*, São Paulo, Instituto Progresso Editorial, 1949, p. 220, *apud* Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder*, cit., 4ª ed., vol. 2, pp. 454-455.

12. Maria do Carmo Campello de Souza, "O processo político-partidário na Primeira República", cit., in Carlos Guilherme Mota (org.), *Brasil em Perspectiva*, 11ª ed., p. 164. Cf. também Leôncio Basbaum, *História Sincera da República*, 4ª ed., vol. 1, São Paulo, Alfa-Ômega, 1976, p. 231.

O próprio Partido Republicano, criado na década de 1870, pouco tivera a ver com isso. Não influíra praticamente nada. Não se institucionalizara para tanto. E a prova disso está em que não chegara a constituir uma organização partidária nacional. Nem a estrutura de poder, reflexo naturalmente da relação de força no seio da sociedade sob dominação da nova aristocracia burguesa da economia cafeeira, possibilitava formações partidárias de âmbito nacional. Por isso também se construiu uma superestrutura jurídico-constitucional capaz de tutelar os interesses dessa classe. A Constituição de 24.2.1891 instituiu o regime representativo, formalmente democrático, sob a forma de Estado Federal e de governo presidencialista. Em princípio, abria-se a possibilidade de participação no processo político de ampla camada popular, já que fora abolido o sistema eleitoral censitário. O voto universal e direto era uma conquista que deveria ter reflexos políticos importantes. Mas sua ação democratizadora e atrativa da participação popular livre fora contida pela técnica do voto a descoberto, que se procedia por via de assinatura do eleitor perante as Mesas Eleitorais, compostas de delegados dos donos do poder. Aí é que o sistema de poder interferia para manter e consolidar o caráter oligárquico do regime. Esse tipo de eleição "a bico de pena" – como ficara tradicionalmente conhecido – impedia o desenvolvimento da liberdade do voto, sujeitava o voto das camadas dependentes à vontade dos titulares reais dos poderes locais – os *coronéis* –, possibilitava a fraude eleitoral e a falsificação de atas eleitorais. O reconhecimento de poderes pelos órgãos do Poder Legislativo completava o sistema, já que só seriam reconhecidos como eleitos os que aderissem à estrutura de poder dominante.

Assim, o *sistema eleitoral* que vigorara na Primeira República (1889 a 1930) constituiu o principal mecanismo jurídico de dominação da aristocracia oligárquica durante o período, que anulava o aceno democrático que o esquema constitucional apresentava. Por isso, mais uma vez vale recorrer à interpretação de Maria do Carmo Campello de Souza, quando diz: "Ao nível da prática política, o sistema liberal não podia se efetivar em todo o País. A inclusão dos demais grupos sociais no processo político acabaria por pressionar os fundamentos da estrutura de poder necessários à manutenção do sistema produtivo monocultor-latifundiário existente. A proclamação republicana pode, assim, ser vista como uma fórmula de sobrevivência utilizada pela sociedade agrária, cabendo-lhe o monopólio do uso do poder em nome da Nação".¹³

13. Maria do Carmo Campello de Souza, "O processo político-partidário na Primeira República", cit., in Carlos Guilherme Mota (org.), *Brasil em Perspectiva*, 11ª ed., p. 169.

O sistema eleitoral, como visto, compreendia as técnicas de voto universal direto, *mas a descoberto*, e majoritário por Distritos Eleitorais. Completavam o sistema as técnicas de indicação de candidatos e de reconhecimento de poderes. Havia diferença quando se tratava de eleição para as Casas Legislativas e para os cargos executivos.¹⁴

De acordo com a Constituição (art. 47), o Presidente e o Vice-Presidente da República eram eleitos por sufrágio direto e maioria absoluta de votos. Nunca houve problema quanto à maioria absoluta, porquanto o sistema oligárquico, dominador do sistema eleitoral, jamais permitia que candidato de Oposição vencesse — isso quando houvesse candidato de Oposição, o que, no período de 1899 a 1930, ocorrera quatro vezes. O candidato era apresentado pela coligação dos partidos republicanos estaduais, que, dominando as situações em cada Estado, controlavam as eleições, através das dominações coronelísticas locais, de tal sorte que seu candidato seria sempre majoritário e fatalmente seria reconhecido pelo Congresso Nacional, incumbido do reconhecimento de poderes.

Os candidatos a deputados federais e estaduais e a senador eram indicados pela Comissão Diretora do Partido Republicano de cada Estado, composta de cinco membros, de acordo com o Governador do Estado. Submetiam-se à eleição “a bico de pena”, como o Presidente e o Vice-Presidente da República, e eram eleitos. Sendo do Partido Republicano e não tendo se oposto à oligarquia estadual, seriam certamente reconhecidos. Mas, se fossem de Oposição externa ou interna do Partido Republicano, raramente seriam reconhecidos.

O sistema eleitoral decorria, assim, de mecanismos legais formais e de técnicas informais, de que o professor Helvécio de Oliveira Azevedo nos dá a seguinte síntese expressiva e bastante para senti-lo em sua inteireza, não como sistema de influência no sistema partidário, porque, sendo majoritário a um turno, de conformidade com a doutrina de Duverger, deveria conduzir ao bipartidarismo, o que não se deu, como veremos em seguida. Eis a síntese do citado autor: “O conjunto das leis eleitorais mais os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados constituíam o subsistema eleitoral ‘formal’ ou legal. Mais importante que este, porque condicionava sua aplicação, é o subsistema eleitoral ‘informal’ ou extralegal, cuja natureza sociocultural, não traduzida em normas escritas, resultava diretamente da economia, da estratificação social e dos subsistemas de dominação já analisados. Pode-se ainda dizer que o subsistema eleitoral extralegal é o conjunto, ocorrente nas eleições, dos

14. Cf. capítulo anterior, sobre instituições eleitorais.

padrões informais de articulação e agregação de interesses. O conjunto dos dois subsistemas formava o sistema eleitoral total”.¹⁵

Esse mesmo conjunto de forças que gerava esse simbiótico sistema eleitoral é que vai condicionar o sistema de partidos da Primeira República, fragmentado em tantos subsistemas quantos eram os Estados. Proclamada a República, os partidos do período imperial, inclusive o Republicano, desapareceram, embora o Republicano ficasse subjacente, inclusive influenciando a eleição para a Constituinte. O entrechoque de poderes levou o Marechal Deodoro da Fonseca, proclamador da República e primeiro Presidente eleito, a dissolver o Congresso Nacional e depois a renunciar, subindo ao poder o Vice-Presidente, Marechal Floriano Peixoto, que dirigiu o País ditatorialmente até novembro de 1894. Nesse período, o único partido político que atuava era o Partido Republicano Paulista, aliado de Floriano Peixoto. Outros partidos, no entanto, tentavam estruturar-se nos Estados. O sistema partidário foi se ajustando durante a primeira década da República, sob o impacto da estrutura de poder que se formava, como reflexo das relações efetivas do poder social, de que o Coronelismo representava a base. A tendência, que logo despontara, foi o antipartidarismo ao nível nacional. A relação de forças oligárquicas, baseadas numa pirâmide que subia da base coronelística, sustentáculo do poder, em cada Estado, que, por seu lado, sustentava o poder central, não comportava sistema de partido nacional. O Golpe de Deodoro e a Ditadura de Floriano explicitaram um novo elemento, que desde o fim da Guerra do Paraguai (1870) começara a despontar como um ingrediente das forças políticas: o *elemento militar*; a ponto de alguém declarar, então, que “os partidos políticos, hoje, só poderão galgar o poder agarrados à cauda do cavalo de um general”.¹⁶

Por isso, o *Partido Republicano Federalista*, fundado em abril de 1893, que foi uma tentativa de partido de âmbito nacional, fracassou logo, ainda que um dos seus fundadores tenha ocupado a Presidência, como primeiro Presidente eleito pelo povo: Prudente de Moraes. No entanto, não tardaram as disputas internas, que geraram a cisão e a liquidação do partido em pouco tempo.¹⁷ Também não prosperaram o *1º Partido*

15. Helvécio de Oliveira Azevedo, “O sistema eleitoral por Distrito na República”, in Themistocles Brandão Cavalcanti e outros, *O Voto Distrital no Brasil (Estudo em Torno da Conveniência e da Viabilidade de sua Adoção)*, Rio de Janeiro, FGV, 1975, p. 203.

16. Eduardo Prado, *Fatos da Ditadura Militar no Brasil (1890)*, 5ª ed., São Paulo, Livraria Magalhães, 1923, p. 284, cit. por Maria do Carmo Campello de Souza, “O processo político-partidário na Primeira República”, cit., in Carlos Guilherme Mota (org.), *Brasil em Perspectiva*, 11ª ed., p. 166.

17. Cf. Dunshee de Abranches, *Como se Faziam Presidentes*, Rio de Janeiro, Jose Olympio Editor, 1973 — dedicado a essa cisão e seus reflexos.

Socialista Brasileiro, fundado em 1892, propiciado pelo 1º Congresso Socialista, em 1890, presidido pelo mulato França e Silva, nem o 2º *Partido Socialista Brasileiro*, surgido em 1902, nem o *Partido Constitucional*, da oligarquia Paes de Barros do Mato Grosso.

Ora, como a implantação da Federação veio atender aos interesses oligárquicos que se desenvolviam regionalmente, assim também a realidade não admitia senão uma espécie de *Federação partidária*, caracterizada por sistema partidário autônomo em cada Estado. Daí começaram a despontar, aqui e ali, partidos regionais; além do *Partido Republicano Paulista-PRP*, que se firmava, em Minas aparecia o *Partido Constitucional*, de interesse da oligarquia dominante, desaparecido para dar lugar ao *Partido Republicano de Minas-PRM*; outros fundavam partidos passageiros, cujos grupos logo se reuniam no Partido Republicano. Daí os PRs estaduais: PRP, PRM, PR do Rio Grande do Sul, PR do Rio de Janeiro, PR de Santa Catarina etc. Campos Sales, sucessor de Prudente de Moraes na Presidência da República (1898-1902), percebeu, com argúcia, o problema. Notou que fora constituída – aliás, com sua ação na constituinte –, uma Federação dualista rígida, fundada num sistema político cujo foco de poder se localizava nos Estados, sob a hegemonia dos economicamente mais fortes, liberal na forma, oligárquica no funcionamento efetivo,¹⁸ na qual não havia lugar para partido nacional que sustentasse o poder central. Daí sua teoria que deu origem à Política dos Estados, em verdade *Política dos Governadores*, *in verbis*: “Nesse regime, é minha convicção inabalável, a verdadeira força política, que no apertado unitarismo do Império residia no poder central, deslocou-se para os Estados. A *Política dos Estados*, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os Estados e a União, é, pois, na sua essência, a *Política Nacional*. É lá, na soma dessas unidades autônomas, que se encontra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os Estados, pensa a União”.¹⁹

É importante ter em mente que essa situação perdurou até 1930 e não desapareceu de todo, pois, do mesmo modo que ela explica o *monopartidarismo* ao nível estadual, que resultou numa pluralidade de partidos no território nacional, sem caracterizar um sistema *pluripartidário*, apesar do sistema eleitoral majoritário a um turno (que deveria dar origem ao bipartidarismo, segundo a doutrina de Duverger), é também

18. Cf. Maria do Carmo Campello de Souza, “O processo político-partidário na Primeira República”, cit., in Carlos Guilherme Mota (org.), *Brasil em Perspectiva*, 11ª ed., pp. 166-167.

19. In Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder*, cit., 4ª ed., vol. 2, p. 465.

esse fenômeno oligárquico regional que vai explicar o fracionamento partidário no período de 1946 a 1965, sob o sistema eleitoral da representação proporcional.

4. Polarização ideológica e partidos nacionais na Segunda República

A Segunda República foi implantada no dia 3.10.1930, em consequência da Revolução desencadeada pela Aliança Liberal, que, em si, não era um partido político, mas uma frente de Oposições estaduais – resultado, portanto, ainda da Política dos Governadores. Por outro lado, como nota Bóris Fausto, “não exprime interesse industrial, mas reivindicações de vários grupos desvinculados da economia cafeeira”. O mesmo autor, contudo, acrescenta que, “no plano partidário, o Partido Democrático de São Paulo, que se constituiu em 1926 e se inseriu na Aliança, não perturba as conclusões da análise, pois não foi expressão de um grupo industrial, mas de um setor da burguesia cafeeira e de grupos financeiros de São Paulo”; que “a grande arma e denominador comum da Aliança é a defesa da representação popular, através do voto secreto e da designação de magistrados para a presidência das Mesas Eleitorais”.²⁰ Apoiada pelo Tenentismo, a Aliança assumiu o poder em 1930 na pessoa de Getúlio Vargas, que passou a dirigir o País discricionariamente, como visto; e ainda voltaremos ao tema.

Nesse período, até 1934, os Estados ficaram sujeitos a interventorias, dependentes do Governo Central, que assim estruturara um sistema de poder centralizado, que, como sempre, e já foi observado, não possibilita a formação de sistema partidário institucionalizado. Surgiram certos agrupamentos importantes, como o *Clube Três de Outubro*, a *Aliança Renovadora Nacional*, assim como alguma tentativa de reorganização partidária: Partido Democrático e Partido Republicano em São Paulo. Partido Social Nacionalista em Minas, Partido Libertador no Rio Grande do Sul. Aqueles aglutinando os “tenentes” (*Clube 3 de Outubro*) ou grupos heterogêneos de Esquerda. Os outros preocupados em restaurar os quadros tradicionais. No meio de tudo isso desenvolvem-se o Partido Comunista Brasileiro e grupos de formação direitista que mais tarde formam a Ação Integralista Brasileira.

Nesse interim o Governo promulgou o Código Eleitoral (1932), consubstanciando as reivindicações da Aliança Liberal no plano político:

20. Bóris Fausto, *A Revolução de 1930*, 2ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1972, pp. 234-235.

voto universal, inclusive às mulheres, secreto e direto, instituição de uma Justiça Eleitoral destinada a presidir a realização das eleições e sua apuração, bem como a diplomação dos eleitos – retirando, assim, do âmbito dos órgãos de representação política a técnica de reconhecimento dos poderes; sistema que, aperfeiçoado, perdura até hoje. Adota-se também o sistema de representação proporcional, que também permanece.

Ideologias antipartidárias não faltaram, especialmente de Direita, como as de Oliveira Vianna, Alberto Torres, dos Integralistas e outras.²¹

A Constituição de 1934 acabou sendo o resultado desses embates ideológicos. Na Constituinte de que decorreu a representação não era apenas política, mas também parcialmente profissional – o que, em si, era um elemento de influência antipartidária, assim como os vários conselhos técnicos previstos em seu art. 103. Seu art. 23 estabelecia que a Câmara dos Deputados seria composta de *representantes do povo*, eleitos mediante *sistema proporcional* e sufrágio universal, igual e direto, e de *representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar*, mas sempre por *sufrágio indireto das associações profissionais* (§ 2º). O sistema não foi testado sequer, porque antes da renovação da legislatura foi dado o Golpe de Estado, em 10.11.1937, com que se instalou a Ditadura Vargas.

5. Ditadura apartidária

Não chamarei de *Terceira República* o período que vai de 1937 a 1945, porque onde vigora uma Ditadura não existe República. O regime ditatorial é a antítese do regime republicano e, por consequência, de sistema de partidos políticos. Ora, a Ditadura Vargas não se apoiara em qualquer partido político. Foi apartidária, tutelada pelas Forças Armadas. Justificou-se com expressões antipartidárias quando disse, no “Preâmbulo” da Constituição de 1937, que a paz política e social fora “profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação de conflitos ideológicos (...)”.

Estabeleceu sua relação de força com base nas interventorias e departamentos administrativos que interligavam as oligarquias estaduais,

21. Cf.: Maria do Carmo Campello de Souza, “O processo político-partidário na Primeira República”, cit., in Carlos Guilherme Mota (org.), *Brasil em Perspectiva*, 11ª ed., pp. 63 e ss.; Alberto Torres, *A Organização Nacional*, São Paulo, Cia. Editora Nacional (“Coleção Brasileira”), 1978, pp. 89 e 91.

os Ministérios e a Presidência da República,²² o que tem consequência na estruturação partidária da Terceira República, que surge em 1945 e se consolida com a Constituição Federal de 1946.

6. Multipartidarismo e representação proporcional da Terceira República

A vitória dos Aliados, o surgimento de uma burguesia urbana razoavelmente desenvolvida, a industrialização e o aparecimento de um operariado constituem alguns dos elementos que forçaram a queda da Ditadura e a redemocratização do País. Antes de cair, porém, o Ditador baixou a Lei Constitucional 9, de 28.2.1945, pela qual introduziu amplas modificações na Carta de 1937, de modo a possibilitar eleições que reordenassem os órgãos governamentais, considerando que já havia criado as condições necessárias para entrar em funcionamento o sistema de órgãos representativos previstos naquela Carta. Só mais tarde, com a Lei Constitucional 13, de 12.11.1945, baixada já por José Linhares – Presidente do STF, que, em consequência da deposição de Getúlio Vargas, assumiu a Presidência da República –, é que se reputou que os representantes que seriam eleitos no dia 2.12.1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal teriam poderes constituintes.

Diante disso, os partidos políticos começaram a organizar-se.

Surgiu, desde logo, a União Democrática Nacional-UDN, congregando as forças de oposição ao Ditador. Logo, os beneficiários da Ditadura, capitaneados pelos interventores, criaram o Partido Social Democrático-PSD. Getúlio Vargas, por seu lado, incentivou a criação do Partido Trabalhista Brasileiro-PTB. Outros partidos se formaram ou se reorganizaram: Partido Comunista Brasileiro-PCB, Partido Republicano-PR, Partido Democrata Cristão-PDC, Partido Libertador-PL. Alguns deles desapareceram no período, enquanto outros apareceram. Assim, por exemplo, a Esquerda Democrática desvinculou-se da UDN, formando o Partido Socialista Brasileiro; o grupo ligado ao ex-Governador Adhemar de Barros desligou-se também da UDN, formando o Partido Social Progressista-PSP. Grupos dissidentes do PTB criaram outros partidos trabalhistas: Partido Social Trabalhista-PST, Partido Trabalhista Nacional-PTN, Partido Republicano Trabalhista-PRT, Movimento Trabalhista Renovador-MTR. O PCB teve seu registro cassado em 1948. Tais partidos foram extintos em 1965 por força do AI-2, de 18.10.1965.

22. Cf. Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930 a 1964*, cit., pp. 87 e ss.

dando margem ao surgimento do bipartidarismo artificial representado pela Aliança Renovadora Nacional-Arena e Movimento Democrático Brasileiro-MDB, também extintos em 1979, quando recomeça a estrutura partidária, que se transforma de eleição para eleição.

A Constituição de 1946 adotara o *sistema eleitoral* de representação proporcional conjugado com a exigência de partidos nacionais, conforme vimos antes. Doutrina apressada, mal digerindo a teoria de Maurice Duverger, atribuiu a proliferação dos partidos no regime da Constituição de 1946 ao sistema de representação proporcional. Houve, no entanto, autores que não aceitaram esse fator como o único responsável, nem o principal. É o caso de Nelson de Souza Sampaio, quando sustenta, *in verbis*: "A proliferação dos partidos decorreu de vários fatores: (a) a falta de tradição de partidos nacionais; (b) o personalismo ainda vigoroso na política brasileira; (c) o regionalismo; (d) o sistema de representação proporcional".²³

Uma análise mais aprofundada chegará à conclusão de que o sistema eleitoral de representação proporcional nada teve a ver com a multiplicação dos partidos. Ora, no período, o que conseguia empolgar não eram as eleições parlamentares, mas as eleições para os postos executivos, especialmente para a Presidência da República, que atendiam ao princípio majoritário, como não poderia deixar de ser. É que, na verdade, se a representação proporcional pode eventualmente influir na multiplicação dos partidos, isso só ocorre nos sistemas parlamentaristas de governo, porque, então, a polarização de forças se concentra nas eleições de parlamentares, não havendo a atração principal que se dá nos sistemas presidencialistas. Mas nem é esse o problema mais importante. O que realmente interferia na multiplicação era a relação de forças oligárquicas, que sempre presidiram a realidade política nacional. Enquanto puderam acomodar-se em partidos regionais, estaduais e locais (facções municipais, filiadas ao partido estadual, como acontecia na Primeira República), não havia necessidade de criar partidos próprios. Mas, na medida em que o sistema constitucional passara a exigir *partidos nacionais*, então, utilizaram o expediente de formação de *partidos formalmente nacionais*, mas *rigorosamente regionais*. Esse fenômeno vai repetir-se com o bipartidarismo que foi imposto no período de 1965.

Por outro lado, seria conveniente examinar essas afirmativas de pluralidade de partidos no regime de 1946. Ora, o que se deve entender por

23. Nelson de Souza Sampaio, "Os partidos políticos na IV República", in *As Tendências Atuais do Direito Público - Estudos em Homenagem ao Professor Afonso Arinos*. Rio de Janeiro, Forense, 1976, p. 326.

"pluripartidarismo" e por "bipartidarismo"? O próprio Duverger alertou para a dificuldade de estremar os dois conceitos, "por causa da existência de pequenos grupos ao lado dos grandes partidos. Nos Estados Unidos, por exemplo, se encontram alguns pigmeus atrás dos dois gigantes Democrata e Republicano: Partido Trabalhista, Partido Socialista, Partido dos Fazendeiros, Partidos Proibicionistas, Partidos Progressistas".²⁴ E acrescenta a existência de partidos locais. Ora, se no Brasil, no período, fosse permitido criar partido de âmbito regional ou local, ainda que com proibição de concorrer às eleições federais, certamente muitos daqueles partidos aparentemente desconhecidos na maioria dos Estados, embora pudessem ser importantes no Estado de sua base oligárquica. Tais partidos não tinham a menor influência no contexto político nacional. Sua representação no Congresso era insignificante. A rigor, não tivemos mais que três partidos: a UDN, o PSD e o PTB, que dominaram sempre cerca de 75% das cadeiras nas duas Casas do Congresso. Isso mostra que o efeito que se atribui ao sistema de representação proporcional não se verificou, nem se verifica. Acontece, ainda, que a estatística eleitoral mostra que, na medida em que as forças populares compreenderam a importância do voto universal no seu interesse, passaram a prestigiar os partidos populares, que cresceram. E a tendência era a polarização de forças em três ou quatro partidos.

7. Tecnoburocracia militar e bipartidarismo

Foi no período de 1946 a 1965 que floresceu um sistema partidário com alguma institucionalização efetiva, com base em três grandes partidos de âmbito nacional – o Partido Social Democrático-PSD, a União Democrática Nacional-UDN e o Partido Trabalhista Brasileiro-PTB – e, como visto, um conjunto de pequenos partidos de expressão basicamente regional (PSP, PL, PDC, PRT, PTN, MTR), embora o PDC estivesse mais desenvolvido, além do Partido Comunista, na clandestinidade após 1948. Já estava o problema. As oligarquias nunca aceitaram partidos autônomos. Era de esperar, portanto, que o Movimento Golpista de 1964 interferisse no sistema partidário, para submetê-lo às rédeas das oligarquias que com ele voltavam ao poder em forma de tecno-oligarquia.

De fato, o Movimento de 1964 levou ao poder um sistema tecnoburocrático militar que dominou o País por 20 anos. Serviu-se de

24. Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, cit., 5ª ed., p. 237.

muitos instrumentos para a formação da estrutura de poder, dentre os quais o Conselho de Segurança Nacional, o Alto Comando das Forças Armadas, a Lei de Segurança Nacional e, sobretudo, os atos institucionais e complementares. Nos dois primeiros anos, entretanto, o Sistema percebeu que teria de alterar o sistema partidário, para fechar o círculo. Antes pensara que bastava reformar o estatuto dos partidos para tanto. Assim, a Lei 4.740, de 15.7.1965, incluiu dispositivos tendentes a reduzir o número de partidos. Procedeu-se desse modo na suposição de que o mal do sistema partidário era sua proliferação, por influência da regra da proporcionalidade. No entanto, naquele mesmo ano a vitória dos partidos de Oposição ao sistema nas eleições em Estados importantes como Minas Gerais acabou por convencer os detentores do poder de que teriam também que instituir mecanismos eficazes de dominação partidária, já que sentiam ser inconveniente estabelecer desde logo uma Ditadura declarada e apartidária. Manter a fachada era preciso, mas sem riscos.

Foi o que se fez com a extinção dos partidos pelo AI-2/1965, prevenindo-se a possibilidade da criação de outros com base na exigência da Lei 4.740, de 15.7.1965, e suas modificações (art. 18). A Lei 4.740/1965 impunha a regra de que o partido político somente poderia constituir-se originariamente de, pelo menos, 3% do eleitorado que tivesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 ou mais Estados, com o mínimo de 2% em cada um. Essas dificuldades foram agravadas pela Constituição de 1967 (24.1.1967), segundo a qual o partido político só poderia constituir-se e funcionar se obtivesse o voto de 10% do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles, bem assim 10% de deputados em, pelo menos, um terço dos Estados e 10% de senadores.

Esse esquema de força só permitiu a formação de dois partidos, de sorte a gerar um *bipartidarismo* forçado e artificial, ainda que a Constituição mantivesse o sistema de representação proporcional. Aqui a estrutura de poder utilizara *também* o bipartidarismo e as dificuldades para a criação de novos partidos como mecanismo de dominação política.

A Constituição Federal de 1969 suavizou um pouco as dificuldades, dispondo que a organização e o funcionamento de partidos dependeriam de 5% do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com um mínimo de 7% em cada um deles. Mesmo assim não foi possível a criação de um terceiro partido, apesar de alguns esforços nesse sentido.

As forças regionais e locais foram, assim, estrangidas a agrupar-se em dois partidos, a Arena-Aliança Renovadora Nacional e o MDB-Movimento Democrático Brasileiro. Neste último se agruparam as forças populares, provenientes basicamente do Partido Trabalhista Brasileiro e de setores progressistas de outros partidos. A Arena, como partido do sistema oligárquico tecnoburocrático militar no poder, acolheu as forças oligárquicas regionais e locais. Mas tais forças não se acomodavam – como nunca se acomodaram – a um comando político unitário em nível nacional, salvo formalmente em partidos próprios do período de 1946 a 1965. Por isso levaram para o partido os conflitos de sempre – razão por que houve que ser instituído o sistema de sublegendas que repartisse o partido em setores de dominação regional e local. Isso também se deu com o partido de Oposição, mas em nível bem menor, porque em nível amplo não era representante das tradicionais forças oligárquicas. No entanto, seu crescimento foi transformando-o em federação das Oposições com setorização ideológica que as sublegendas, no nível local especialmente, acomodavam.

A experiência partidária de 1965 a 1979, quando os dois partidos foram extintos, mais uma vez por interferência da estrutura de poder, é fértil. Primeiro porque mostrou a importância da representação proporcional, cuja dimensão democrática se elevou no abrir terreno na estrutura de poder dominante: ela foi a responsável pelo aglutinamento das forças populares no partido de Oposição (MDB); ela é que serviu de instrumento das massas populares para, no uso do voto universal, empurrar o MDB à condição de partido de massas, com pressão relevantíssima sobre o sistema de forças dominantes, de eleição para eleição, a ponto de provocar a modificação das normas sobre partidos, a fim de possibilitar a criação de outros, ainda que com sacrifício dos então existentes. Se o sistema eleitoral fosse majoritário, por distrito eleitoral, não teriam havido a democratização da Oposição nem o crescimento do respectivo partido. Alguns teóricos do sistema dominante bem o perceberam quando, a partir de 1974 (momento de grande vitória das Oposições), intensificaram a luta para implantar no País o sistema majoritário de base distrital; viram que era, então, o único meio de barrar o crescimento das forças democráticas, e não raro alistavam essa proposta com a do voto de qualidade, instrumento elitista como o princípio distrital de voto majoritário. O que é de estranhar é que doutrinadores de Oposição, dos mais lúcidos, não tenham percebido a importância da representação proporcional como único instrumento capaz de se opor ao sistema de forças oligárquicas, e defendiam o sistema distrital.

8. Reformulação partidária

A Emenda Constitucional 11, que entrou em vigor no dia 1.1.1979, suavizou um pouco as exigências para a criação de partidos políticos, ainda que para seu funcionamento deveriam, entre outras, atender às seguintes exigências: I – filiação ao partido de pelo menos 10% de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos; ou II – apoio, expresso em votos, de 5% do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles.

A Lei 6.767, de 20.12.1979, extinguiu os partidos existentes. É a estrutura de poder interferindo na vida dos partidos, que, por isso, nunca conseguem institucionalizar-se efetivamente. Essa é mesmo uma característica dos sistemas partidários brasileiros: sua fraca institucionalização. A lei, ao extinguir os dois partidos existentes, tomou medidas para a institucionalização de outros, surgindo já as formações partidárias com as seguintes denominações: Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB (sucadâneo do MDB); Partido Democrático Social-PDS (sucadâneo da Arena); Partido Popular-PP (dissidências da Arena e do MDB); Partido dos Trabalhadores-PT (ligado ao movimento sindical); PTB (com elementos do antigo Partido Trabalhista Brasileiro, liderados por Ivete Vargas); Partido Democrático Trabalhista-PDT (constituído pelo grupo que seguia Leonel Brizola). Nesse esquema há dois partidos conservadores: PDS (direitistas, meia-direita, tradicionalistas, oligarquias tradicionais, militaristas) e PP (conservadores e liberais da burguesia financeira e industrial); três ou quatro partidos de tendência esquerdista; sem falar nos Comunistas, que continuavam impossibilitados de registros formais.

9. Institucionalização jurídico-constitucional dos partidos brasileiros

Só depois de 1934 os partidos políticos brasileiros começaram a receber atenção dos legisladores constituintes e ordinários. Duas preocupações básicas ditaram essa institucionalização formal: a criação de partidos de âmbito nacional e o impedimento de formação de partidos comunistas. A Constituição de 1946 já trouxe norma vedatória desse tipo de partido (art. 141, § 13), o que persistiu na Constituição de 1988, cujo art. 17 ficou assim redigido, sobre a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos:

“Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I – caráter nacional; II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III – prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

“§ 1º. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar 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. [Redação dada pela Emenda Constitucional 52/2006.]

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

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

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

Além das regras constitucionais referidas, os partidos políticos têm sua existência regulada por lei. Desde 1945 os partidos vêm sendo regidos, até com rigidez, por estatutos jurídico-legais, estando em vigor a Lei 9.096, de 19.9.1995, que já sofreu alterações – de que a mais ampla é a da Lei 12.039, de 29.9.2009. Ela regula os arts. 14, § 3º, e 15 da CF de 1988, que estipulam regras sobre a natureza jurídica dos partidos (pessoas jurídicas de direito privado), sua criação, organização e funcionamento, programa, estatuto, filiação, fidelidade, disciplina, fusão, incorporação, extinção, finanças e Fundo Partidário. Tais regras são complementadas por resoluções do TSE.

10. Controles

“O partido se manifesta sempre como uma *organização* de um grupo social, que se propõe influir na orientação política.”²⁵ No plano

25. Jorge Xifras Heras, *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª ed., t. II, Barcelona, Bosch, 1957, p. 202. Cf. também José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 34ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2011, pp. 395 e ss. – de que extraímos parte do texto.

sociológico essa organização de fins políticos firmou-se em meados do século XIX. O legislador do Estado Liberal prefere ignorá-la, reputando-a como um fenômeno extraconstitucional, ainda que no direito constitucional encontrasse sua base de sustentação como forma do exercício da liberdade de associação.

Mas a crescente importância dos partidos, convertidos em peças fundamentais do processo político democrático de nossos dias, não haveria de passar despercebida do legislador, que se viu na contingência de tê-los em conta nas leis eleitorais, nos regulamentos parlamentares e, finalmente, nas próprias Constituições. A ordenação constitucional e legal dos partidos traduz-se num condicionamento de sua estrutura, seu programa e suas atividades que deu lugar a um sistema de controle mais ou menos amplo, consoante se adote uma regulamentação maximalista ou minimalista – correspondendo o primeiro critério à tendência a uma profunda intervenção do Estado na vida dos partidos, e o segundo a uma menor interferência estatal.²⁶

Virga e Biscaretti di Ruffia indicam três tipos de controles decorrentes da institucionalização dos partidos: (a) *controle de caráter externo*, que responde a uma regulamentação minimalista, pelo qual “o ordenamento jurídico se limita a exigir que a atividade dos partidos se desenvolva com observância das leis penais e de polícia, sendo vedados, portanto, apenas o recurso à violência e o abuso na afirmação de seu programa”; (b) *controle de caráter ideológico-programático*, pelo qual “o ordenamento prevê um controle sobre as ideologias e sobre os programas e a atividade política dos partidos, com o fim de impedir a constituição e a atividade dos partidos subversivos e revolucionários”; (c) *controle de caráter interno*, segundo o qual “o ordenamento exige que não só o programa e a atividade política do partido sejam inspirados nos princípios democráticos, mas que também seja garantida a democraticidade da organização interna do partido”.²⁷

O sistema de partidos no Brasil percorreu todas essas fases e tipos de controle. Desconhecidos pela Constituição e legislação imperiais, atuavam como associações inorgânicas, formadas com base nos inte-

26. Cf. Jorge R. Vanossi, “Una cuadratura de círculo constitucional: el reconocimiento de los partidos políticos”, in *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos*, obra coletiva composta de trabalhos sobre o tema apresentados no I Congreso Nacional de Derecho Constitucional, celebrado em Guadalajara-México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, p. 111.

27. Pietro Virga, *Diritto Costituzionale*, 6ª ed., Milão, Giuffrè, 1967, pp. 147 e 148; Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale*, 7ª ed., Nápoles, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1965, pp. 760 e 763.

resses de grupos. No regime da Constituição de 1891, que também os ignorou, não passaram de instrumentos de expressão e de dominação das oligarquias estaduais. Indiretamente reconhecidos no art. 170, n. 9, da Constituição de 1934, já tinham sido, contudo, previstos no Código Eleitoral de 1932 (Decreto 21.076, de 24.2.1932, arts. 99 e 100). Só no regime da Constituição de 1946 começaram eles a firmar sua institucionalização jurídica; ela fez explícita consignação aos *partidos nacionais*, aos quais seria assegurada a representação proporcional nas comissões parlamentares (art. 40, parágrafo único), dando-lhes, assim, uma ordenação minimalista, embora no art. 141, § 13, vedasse a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem. A Constituição de 1967 (art. 149) e, especialmente, a de 1969 (art. 152) foram maximalistas na institucionalização dos partidos, restringido sua criação e funcionamento, impedindo o surgimento de partidos de tendência marxista.

Vanossi é quem lembra os dois tipos de controles: quantitativo e qualitativo. O primeiro tipo limita as provisões legais para o reconhecimento de um partido político ao cumprimento de exigências formais (carta orgânica, declaração de princípios, plataforma eleitoral) e à reunião de certa quantidade de filiados ou membros, cujo número se estabelece em uma proporção fixa sobre o total do corpo eleitoral do Distrito ou do País (nos Estados Federais e nos Estados Unitários, respectivamente). A Constituição de 1988 não mais traz exigências desse tipo, mas as admite, quando confere à lei o estabelecimento de preceitos de funcionamento parlamentar dos partidos (art. 17, IV). O segundo tipo avança outras exigências, somando às anteriores a necessidade da conformidade ideológica das postulações do partido com o regime democrático, o pluralismo, os direitos fundamentais da pessoa humana.

A Constituição de 1988 praticamente não impôs *controle quantitativo aos partidos*, mas contém a possibilidade de que venha a existir por via de lei quando, entre os preceitos a serem observados, coloca o de “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”. É que o controle quantitativo se realiza pela instituição de mecanismos normativos que limitam as possibilidades de ampliação, *ad libitum*, dos partidos políticos, e atua não no momento da organização, mas no seu funcionamento, e pode consistir na exigência de que obtenham, em eleições gerais, para a Câmara dos Deputados, o apoio expresso em votos de uma percentagem mínima do eleitorado nacional em certo número de Estados, a fim também de vigorar, na prática, o caráter de nacionais. É isso que se

chama “cláusula de barreira”, que consta do art. 13 da Lei 9.096/1995, segundo o qual tem direito de funcionar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, 5% dos votos apurados, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles, que seria aplicado pela primeira vez nas eleições de 2006, mas essa aplicação foi suspensa por decisão cautelar do STF em 7.12.2006 (ADI 1.351).

11. A Constituição de 1988 e o sistema partidário

A Constituição de 1988 liberou a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos (art. 17). Por outro lado, mantém o sistema de representação proporcional – assim deve-se entender a expressão “sistema proporcional”, constante do art. 45. Mas o grau de institucionalização partidária no Brasil sempre foi muito fraco, e assim continua. Disso decorre um *sistema partidário instável e altamente fragmentado*. A instabilidade provém da inconstância de seus filiados, que mudam de partido com frequência, sem a menor cerimônia. A *fragmentação partidária*, segundo temos sustentado, não se deve ao sistema eleitoral de representação proporcional, mas a fatores econômicos e sociais. A fragmentação é responsável pelo elevado número de partidos (32), mas só 22 conseguiram representação no Congresso Nacional, alguns com pequeníssima representação, mas os 6 maiores partidos tinham, quando iniciou a vigente legislatura (2011), uma representação de 88, 79, 53, 43 e dois com 41 deputados; o sétimo cai para 34, seguindo-se mais 6 com 28, 21, 17, dois com 15 e um com 12 cada; depois vêm 8, 4, dois com 3, três com 2, e mais dois com 1 deputado cada.