

# FIDELIDADE PARTIDÁRIA



# **JAIME BARREIROS NETO**

Mestre em Direito Público (UFBA),  
Professor da Faculdade Baiana de Direito  
e da Universidade Católica do Salvador  
e Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

# FIDELIDADE PARTIDÁRIA

2009



[www.faculdadebaianadedireito.com.br](http://www.faculdadebaianadedireito.com.br)

B271 Barreiros Neto, Jaime.  
Fidelidade partidária. / Jaime Barreiros Neto. – Salvador:  
Faculdade Baiana de Direito, 2009.  
344 p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-62756-01-6

1. Fidelidade partidária – Brasil. 2. Partidos políticos –  
democracia. 3. Partidos políticos - Brasil. 4. Partidos políticos –  
Constituição 1988. I. Título.

CDD - 324.281

**Conselho Editorial:**

Fredie Didier Júnior  
Gamil Föppel El Hireche  
Valton Pessoa  
Dirley da Cunha Júnior  
Cristiano Chaves de Farias  
Nestor Távora  
Rodolfo Pamplona Filho  
Maria Auxiliadora Minahim

**Capa:**

Cicero Vilas Boas

**Diagramação:**

Maitê Coelho  
(maitescoelho@yahoo.com.br)



Av. Visconde de Itaborahy, 989  
Amaralina – Salvador – Bahia – Brasil  
Cep: 41.900-000  
Tel. (71) 3205-7707  
[www.faculdadebaianadedireito.com.br](http://www.faculdadebaianadedireito.com.br)

*Aos meus pais, Geraldo e Solange, por terem me ensinado que a realização de um sonho vai muito além da vontade, mas que a vontade é o primeiro passo para a realização de um sonho.*

*À minha esposa, Lorena, pelo companheirismo, amor e paciência demonstrados durante esse meu período como mestrando, bem como à família Miranda Santos, que tão bem me acolheu como integrante.*

*A meus irmãos, Paulo, Patrícia e André.*

*A minha avó, Detinha, aos meus padrinhos, Chico e Lourdinha, e a todos os meus demais familiares.*

*Aos meus verdadeiros amigos, por sempre estarem ao meu lado, torcendo pelo meu sucesso.*

*Às pessoas amadas que, não mais presentes neste mundo, continuam a sobreviver no meu amor e na minha lembrança, em especial a minha avó Nelza, que, ainda na minha infância, me fez aprender os valores básicos da cidadania.*

*Aos mestres, que nesta longa jornada de aprendiz me ensinaram, e continuam a ensinar, preciosas lições de vida.*

*Aos meus queridos alunos, razão maior deste trabalho, por nunca me permitirem deixar de ser um estudante.*

*Aos que, mesmo diante de tantas dificuldades, continuam a acreditar na democracia como o único regime político capaz de promover a igualdade e a liberdade.*



## SUMÁRIO

<b>Agradecimentos</b> .....	11
<b>Resumo</b> .....	13
<b>Abstract</b> .....	15
<b>Introdução</b> .....	17
<b>Capítulo I</b>	
<b>DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POPULAR</b> .....	21
1. Democracia: um conceito em construção .....	21
2. Origens e evolução da democracia.....	24
3. Características essenciais da democracia .....	39
4. Vantagens da democracia .....	44
5. Espécies de democracia.....	46
5.1. Democracia direta .....	46
5.2. Democracia representativa ou indireta.....	47
5.3. Democracia participativa ou semidireta.....	49
5.4. Democracia “cesarista” .....	50
5.5. Democracia consensual.....	51
6. Instituições da moderna democracia representativa.....	53
6.1. O sufrágio.....	53
6.2. O mandato político-representativo.....	57
7. Os sistemas eleitorais e a democracia .....	62
<b>Capítulo II</b>	
<b>OS PARTIDOS POLÍTICOS COMO ELEMENTOS</b>	
<b>ESSENCIAIS À DEMOCRACIA MODERNA</b> .....	77
1. Noções introdutórias: a democracia de partidos .....	77
2. A conceituação da expressão “partidos políticos” .....	80
3. Origem, evolução e constitucionalização dos partidos políticos .....	82
4. Classificação dos partidos políticos .....	89
5. Os sistemas partidários.....	93
6. Os grupos de pressão e os partidos políticos.....	102
7. Críticas e elogios aos partidos políticos.....	106
<b>Capítulo III</b>	
<b>EVOLUÇÃO DEMOCRÁTICA E PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL</b> .....	113
1. Considerações gerais.....	113
2. O sistema político do Império Brasileiro .....	113
3. A República Velha e os partidos políticos de caráter regional .....	129
4. A reforma eleitoral e os partidos políticos após a Revolução de 1930 .....	137
5. O Estado Novo e a extinção dos partidos políticos.....	145

6. A Constituição de 1946 e o surgimento dos partidos políticos de massa no Brasil.....	148
7. O Regime Militar e o bipartidarismo .....	156
8. A redemocratização e a volta ao pluripartidarismo.....	164

**Capítulo IV**

**OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988  
E A EFETIVAÇÃO DO REGIME POLÍTICO**

<b>DA DEMOCRACIA NO BRASIL.....</b>	<b>175</b>
1. O perfil ideológico da Constituição Federal de 1988: os princípios e objetivos fundamentais do Estado brasileiro .....	175
2. Os partidos políticos na Constituição Federal de 1988: os princípios constitucionais da organização partidária.....	188
2.1. Pluripartidarismo e liberdade partidária.....	189
2.2. Caráter nacional .....	192
2.3. Autonomia e democracia partidárias .....	194
2.4. Vedação à utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.....	199
2.5. Acesso gratuito ao rádio e à TV.....	200
3. Considerações finais sobre o regime político implementado pela Constituição Federal de 1988 .....	204

**Capítulo V**

**A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A SUA IMPORTÂNCIA**

<b>PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA.....</b>	<b>211</b>
1. Considerações iniciais.....	211
2. Fidelidade e disciplina partidárias.....	218
3. A fidelidade partidária na história legislativa brasileira.....	220
4. A necessidade da fidelidade partidária: argumentos favoráveis e contrários à possibilidade de perda do mandato do parlamentar infiel .....	226
5. Causas para a ocorrência da infidelidade partidária.....	239
6. Fidelidade partidária <i>versus</i> liberdade de consciência.....	244
7. A fidelidade partidária, o processo de “impeachment” e o colégio eleitoral .....	257
8. O domínio dos partidos pelas oligarquias partidárias, a fidelidade partidária e a implementação do sistema eleitoral proporcional de lista fechada no Brasil.....	262
9. A fidelidade partidária e a possibilidade de controle judicial dos partidos políticos.....	279
10. Fidelidade e disciplina partidárias nos estatutos dos principais partidos políticos brasileiros .....	281
10.1. O Partido dos Trabalhadores (PT).....	281
10.2. Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU).....	284
10.3. Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL) .....	285
10.4. Partido Comunista do Brasil (PC do B).....	286



## SUMÁRIO

10.5. Partido Verde.....	287
10.6. Partido Popular Socialista (PPS).....	287
10.7. Partido Socialista Brasileiro (PSB).....	288
10.8. Partido Democrático Trabalhista (PDT) .....	288
10.9. Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) .....	290
10.10. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).....	291
10.11. Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).....	291
10.12. Partido Liberal (PL) .....	292
10.13. Partido da Frente Liberal (PFL) e Democratas (DEM) .....	293
10.14. Partido Progressista (PP).....	295
10.15. Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA).....	295
10.16. Partido da República (PR) .....	296
10.17. Partido Republicano Brasileiro (PRB).....	296
11. Os projetos de lei referentes à fidelidade partidária em tramitação no congresso nacional .....	297
12. A questão da efetividade do artigo 17, § 1º da Constituição Federal de 1988, referente ao princípio da fidelidade partidária.....	303
13. As recentes decisões do Poder Judiciário sobre fidelidade partidária.....	312
<b>Conclusões</b> .....	319
<b>Referências</b> .....	325



## AGRADECIMENTOS

A Deus, por estar sempre me inspirando e me iluminando pelos caminhos da vida.

Ao professor Saulo Casali, orientador desta dissertação, que tão bem incorpora a alcunha de mestre, por sua atenção, compreensão e ensinamentos, bem como por sua grande dedicação e amor à Universidade Federal da Bahia.

A todos os integrantes do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, por todas as lições proferidas e pela convivência cordial e harmoniosa demonstrada durante o meu mandato como membro do Colegiado do PPGD.

Aos colegas de Mestrado pelo companheirismo e amizade cultivados nesses últimos dois anos.

Ao amigo Artur Ferrari, que cedendo a sua biblioteca, contribuiu, em muito, para a realização das minhas pesquisas.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, fizeram parte da realização deste sonho.



## RESUMO

A importância da valorização do princípio da fidelidade partidária, como forma de fortalecimento da democracia no Brasil, é o objeto desta dissertação de mestrado em Direito apresentada à banca examinadora indicada pelo colegiado do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia. Nela, restam abordadas questões de grande relevância para o entendimento do tema, tais como os argumentos favoráveis e contrários à possibilidade de perda do mandato do parlamentar infiel; o conflito hermenêutico entre os princípios da fidelidade partidária e da liberdade de consciência; a possibilidade de aplicação do princípio da fidelidade partidária no processo de impeachment ou no Colégio Eleitoral e a questão da efetividade do artigo 17, § 1º da Constituição Federal de 1988. Breves estudos sobre a democracia e os partidos políticos, tanto em uma perspectiva geral como na perspectiva da história brasileira, também são objeto desta dissertação, de forma propedêutica ao tema principal. Na realização da pesquisa foi utilizada a metodologia da pesquisa exploratória, pautada no levantamento bibliográfico e na exposição das impressões da doutrina especializada, tendo sido o objetivo principal da dissertação o aprimoramento de idéias relativas ao tema proposto, de forma a buscar-se o firmamento de um entendimento favorável à efetivação do princípio da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro.

**Palavras-chave:** Fidelidade partidária – Partidos políticos – Democracia – Brasil.



## ABSTRACT

The party fidelity valorization importance as a way to strengthen Brazil's democracy is the subject of this Law Master's dissertation submitted to the thesis committee indicated by the Universidade Federal da Bahia Post-Graduation Program in Law collegiate. It includes the discussion about questions of great relevancy to understand the subject, like the arguments in favor and against the possibility of a parliamentarian losing his mandate as a result of acting against party fidelity; the hermeneutic conflict between the party fidelity and the freedom of conscience; the possibility of the party fidelity principle application on the impeachment process or on the Electoral College and the question of the effectiveness of the Federal Constitution of 1988, article 17, 1<sup>st</sup> paragraph. Brief studies concerning the democracy and the political parties either on a general perspective or on the Brazilian historical perspective, propaedeutically related to the main theme, are also subject of this dissertation. The exploratory research methodology, based on the bibliographic research and on the specialized doctrine impressions exposition, was utilized on the production of this research, being the dissertation's main goal the improvement of ideas related to the purposed theme, in an attempt to achieve the consolidation of an interpretation favorable to the implementation of the party fidelity on the Brazilian juridical order.

**Keywords:** Party fidelity – Political parties – Democracy – Brazil.





## INTRODUÇÃO

É o Brasil, de acordo com o exposto no preâmbulo e no caput do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, um Estado Democrático de Direito, erigido sobre os fundamentos da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político. Uma inexorável realidade, entretanto, intensificada a partir da edição da Emenda Constitucional nº. 25 de 1985, e, consagrada definitivamente com a promulgação da atual carta constitucional, vem violando gravemente a soberania popular, distorcendo a vontade do povo expressada através do sufrágio: trata-se da prática incessante de atos de infidelidade partidária por parte de parlamentares, não só no Congresso Nacional como também nas demais esferas do Poder Legislativo da federação.

Interesses meramente individuais de muitos parlamentares têm prevalecido sobre a legítima representatividade dos partidos políticos (que, através dos seus programas e diretrizes básicas, exercem um papel crucial na democracia contemporânea, ao atuar como canais de interlocução entre as diversas doutrinas e ideologias existentes nas sociedades pluralistas), enfraquecendo-os e ameaçando até mesmo a sobrevivência do regime político da democracia no país, cada vez mais contestado e desacreditado.

A existência de partidos fortes e representativos é uma condição para a efetivação de uma democracia, na contemporaneidade, dado o papel crucial destas agremiações na formação e na expressão da vontade popular. A fidelidade partidária, por sua vez, é um elemento essencial à consolidação do Estado Democrático de Direito, pois indispensável à consecução e à elevação da soberania popular. Sem fidelidade partidária, a cidadania é tomada de assalto, uma vez que as práticas inescrupulosas do fisiologismo e do escambo político se consolidam, enfraquecendo os partidos políticos e violentando a vontade popular, sacramentada no fundamento estatal do pluralismo político e no direito de sufrágio.

A presente obra, fruto de uma revisão e ampliação da dissertação de mestrado apresentada pelo autor à banca examinadora indicada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, e aprovada no dia 17 de fevereiro de 2006, tem por objeto, justamente, o debate do tema da fidelidade partidária, a partir da análise dos argumentos favoráveis e contrários à sua efetivação; da realização de estudos sobre os projetos de lei referentes ao tema apresentados no Congresso Nacional a partir da vigência da Constituição de 1988 e sobre os estatutos dos partidos políticos brasileiros, em suas

disposições concernentes; da discussão dos limites da aplicação do princípio da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista, principalmente, o princípio fundamental da liberdade de consciência, a ser observado na análise de um ato praticado por um parlamentar contrário a uma ordem exarada da direção do seu respectivo partido político; da sustentação da efetividade do artigo 17, § 1º da Constituição Federal, referente à obrigatoriedade imposta aos partidos políticos de dispor, nos seus estatutos, acerca de normas referentes à fidelidade e disciplina partidárias; e da análise das recentes decisões do Poder judiciário acerca de tão instigante tema, com destaque para uma crítica à Resolução TSE nº. 22.610, que vem disciplinando o processo de perda de mandato por infidelidade partidária junto à Justiça Eleitoral.

É o objetivo deste trabalho a realização da defesa da necessidade de efetivação do princípio da fidelidade partidária no Brasil, de forma a evitar distorções à soberania popular, tais como as que têm ocorrido com inacreditável frequência nos últimos anos, buscando-se, assim, como consequência, o fortalecimento dos partidos políticos, elementos condicionantes da moderna democracia, no nosso país.

Para atingir tal objetivo, foi utilizada a metodologia das pesquisas exploratórias<sup>1</sup>, objetivando a busca de soluções de problemas e questões socialmente relevantes dentro do tema proposto. Assim, desenvolveram-se pesquisas bibliográficas, a partir da técnica de compilação, consistente na exposição do pensamento dos mais diversos autores que já tenham escrito sobre as questões a serem abordadas, tendo como fontes livros, artigos científicos, publicações periódicas e impressos diversos referentes ao tema, e documentais, através do estudo de materiais padecentes de tratamento analítico, como dados eleitorais, estatutos de partidos políticos, além dos diversos projetos de lei referentes ao tema da fidelidade partidária em tramitação no Congresso Nacional.

O tema da fidelidade partidária, embora relativamente pouco explorado pela doutrina, é dotado de grande relevância para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, na qual a soberania popular não reste violada e distorcida por escusos interesses individuais de alguns.

1. Segundo Antonio Carlos Gil (*Como Elaborar Projetos de Pesquisa*, 4. ed., p. 41, São Paulo: Atlas, 2002), as pesquisas exploratórias “têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevista com pessoas que tiveram experiência práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que “estimulem a compreensão”.

## INTRODUÇÃO

Uma visão geral sobre o tema proposto, não excludente de um maior aprofundamento por parte do leitor, através do uso de outras fontes de pesquisa, é a proposta desta dissertação, a partir da qual se espera que, dentro do seu limitado alcance, o debate sobre tão importante questão seja aventado, no caminho da real efetivação do princípio da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro.



# CAPÍTULO I

## DEMOCRACIA

### E REPRESENTAÇÃO POPULAR

**Sumário** • 1. Democracia: um conceito em construção – 2. Origens e evolução da democracia – 3. Características essenciais da democracia – 4. Vantagens da democracia – 5. Espécies de democracia: 5.1. Democracia direta; 5.2. Democracia representativa ou indireta; 5.3. Democracia participativa ou semidireta; 5.4. Democracia “cesarista”; 5.5. Democracia consensual – 6. Instituições da moderna democracia representativa: 6.1. O sufrágio; 6.2. O mandato político-representativo – 7. Os sistemas eleitorais e a democracia.

#### 1. DEMOCRACIA: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

O que é democracia<sup>1</sup>? A questão formulada, aparentemente de fácil resolução, guarda, em verdade, uma grande complexidade, uma vez que, no mundo de hoje, vivemos a parêmia da unanimidade democrática: todos os governos, todos os povos, em todo planeta, querem se intitular como democráticos! A democracia, assim, se tornou o maior fetiche da modernidade, aclamada por liberais, social-democratas, socialistas e até mesmo por autocratas como um valor fundamental da sociedade contemporânea.

Diante desta obscuridade conceitual, segundo a qual, sob o mesmo adjetivo de “Estado democrático” se aglutinam Estados como o Brasil, os Estados Unidos, a antiga União Soviética, a extinta Alemanha Oriental (República Democrática da Alemanha), e, até mesmo, o Iraque de Saddam Hussein (eleito presidente pelo voto popular, com votação recorde de quase 100% do eleitorado), como podemos definir este regime político, outrora concebido pelo grande estadista britânico Winston Churchill como “o pior de todos os regimes, à exceção de todos os outros já testados”?

Abraham Lincoln, um dos mais importantes estadistas da história contemporânea, presidente dos Estados Unidos no século XIX, durante a Guerra da

---

1. Sobre a origem etimológica da palavra “democracia”, Marilena Chauí (*Convite à Filosofia*, 8. ed. p. 383, São Paulo: Ática, 1997) leciona que “Dois vocábulos gregos são empregados para compor as palavras que designam os regimes políticos: *arche* – o que está à frente, o que tem comando – e *kratos* – o poder ou autoridade suprema. As palavras compostas com *arche* (arquia) designam a quantidade dos que estão no comando. As compostas com *kratos* (cracia) designam quem está no poder. Assim, do ponto de vista da *arche*, os regimes políticos são: monarquia ou governo de um só (*monas*), oligarquia ou governo de alguns (*oligos*), poliarquia ou governo de muitos (*polos*) e anarquia ou governo de ninguém (*ana*). Do ponto de vista do *kratos*, os regimes políticos são: autocracia (poder de uma pessoa reconhecida como rei), aristocracia (poder dos melhores), democracia (poder do povo)”.

Secessão, em um histórico discurso, proferido em Gettysburg<sup>2</sup>, em 1863, definiu, de forma sintética, a democracia como sendo “o governo do povo, pelo povo e para o povo”. José Afonso da Silva<sup>3</sup>, comentando a famosa conceituação de democracia firmada pelo antigo presidente estadunidense, assim leciona:

Governo do povo significa que este é a fonte e titular do poder (todo poder emana do povo), de conformidade com o princípio da soberania popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo pelo povo quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apóia no consentimento popular; governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da representação política (o poder é exercido em nome do povo). Governo para o povo há de ser aquele que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar.

Apesar da importância histórica fundamental, o conceito de democracia formulado por Lincoln não satisfaz à unanimidade dos cientistas políticos. O italiano Giovanni Sartori, um dos mais renomados cientistas políticos da contemporaneidade, por exemplo, refuta a concepção de democracia de Lincoln, por considerá-la vaga e imprecisa, uma vez que o conceito de povo seria passível de, pelo menos, cinco interpretações, quais sejam: a) povo enquanto significado de uma pluralidade aproximada, ou seja, um grande número de pessoas; b) povo significando uma pluralidade integral, ou seja, todas as pessoas; c) o povo como um todo orgânico, uma entidade; d) o povo enquanto expressão de uma

2. Eis a íntegra do famoso discurso de Abraham Lincoln, proferido em Gettysburg (In: Carlos Figueiredo, *100 Discursos Históricos*, 3. ed. p. 248-249, Belo Horizonte – MG: Leitura, 2002): “Há 87 anos nossos antepassados criaram neste continente uma nova nação, concebida em liberdade e consagrada a idéia de que todos os homens nascem iguais. Estamos no presente envolvidos em uma grande guerra civil testando se esta nação, ou qualquer outra nação assim concebida e consagrada, pode perdurar. Encontramo-nos agora reunidos em um grande campo de batalha dessa guerra. Aqui viemos para dedicar parte deste campo como um lugar de repouso eterno para aqueles que aqui deram as suas vidas para que esta nação pudesse viver. E é conveniente e apropriado que prestemos juntos essa homenagem. Mas, num sentido mais amplo, não podemos dedicar, não podemos consagrar nem santificar este chão. Os homens de coragem, vivos e mortos, que aqui combateram, já o consagraram, muito além do que nossas parcas forças poderiam contribuir para engrandecê-lo ou diminuí-lo. O mundo pouco irá notar e cedo esquecerá o que dizemos aqui, mas jamais poderá esquecer o que aqueles homens aqui fizeram. É para nós, vivos, que antes de mais nada devemos nos consagrar ao trabalho inacabado, tão nobremente iniciado por aqueles que aqui lutaram, que caberia tal dedicatória. Sim, é para nós, que aqui estamos entregues à grande tarefa que nos defronta, que isso se endereça mais do que a esses mortos honrados, dos quais tomaremos a alta devoção àquela causa pela qual esgotaram a última reserva de dedicação – tarefa essa que devemos assumir para que esses mortos não tenham morrido em vão, para que esta nação, sob a proteção de Deus, renasça em liberdade e que o governo do povo, pelo povo e para o povo não desapareça da face da Terra”.
3. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5. ed. p. 139, São Paulo - SP: Malheiros, 1998.

pluralidade construída pelo princípio da maioria absoluta e; e) o povo enquanto pluralidade expressa pelo princípio de uma maioria limitada.

Sartori entende que, dentre as cinco interpretações supracitadas para o termo povo, a única adequada, para definir a democracia como “o governo do povo” é aquela que define o povo como uma pluralidade expressa pelo princípio de uma maioria limitada. Assim, de acordo com o cientista político italiano<sup>4</sup>:

Podemos excluir a primeira interpretação, isto é, o povo entendido como “grande número”, porque isso não pode ser usado como critério, e cada caso exige um exame em separado. Podemos também excluir a segunda, o povo entendido como “todas as pessoas”, porque este padrão estrito nenhuma democracia jamais existiu ou existirá. (...) Mas, mesmo após termos excluído o primeiro significado, não muito útil, e a segunda interpretação do termo, hiperdemocrática, temos ainda três significados na base dos quais pode-se justificar qualquer tipo de sistema político. Quanto a povo entendido como um “todo orgânico”, podemos inferir que cada indivíduo nada significa isoladamente; da idéia de que o povo se iguala a uma “maioria absoluta”, concluiremos que unicamente a maioria conta; enquanto que segundo o “princípio da maioria limitada” mesmo a minoria conta.

Se “o povo” é entendido do modo como sugerem os românticos, como um todo orgânico ou uma espécie de “alma superior”, não é difícil perceber que este critério pode justificar o governo mais tirânico. Em nome do todo, cada um e todos podem ser subjogados de uma só vez. De fato, nenhuma democracia, assim chamada com propriedade, considera “o povo” como um organismo, dentro do significado romântico do termo. Na prática, as democracias rompem essa realidade compacta, apelam para os cálculos, e se interessam pelo jogo das maiorias. Por trás do *Volksgeist* e *Volksseele* dos românticos, por trás do refrão “todos como uma só pessoa”, vislumbramos a justificação das autocracias totalitárias, não das democracias. Um povo, entendido como o direito absoluto da maioria a impor suas aspirações às minorias, parece ser, portanto, o primeiro significado aceitável do termo (isso dentro de um ponto de vista democrático). No entanto, isso não ocorre realmente. Presumindo que os 51 por cento dos vitoriosos contam por todos e que os 49 por cento dos vencidos não contam em absoluto, os vencedores estão numa posição que os leva a impedir a volta dos vencidos ao poder e o sistema – como veremos mais tarde – não poderá funcionar por muito tempo. Chegamos assim à conclusão de que unicamente o derradeiro significado de povo – que reconhecendo ainda a lei da maioria, protege, não obstante, os direitos

4. Giovanni Sartori, *Teoria Democrática*, p. 19, Rio de Janeiro - RJ: Fundo de Cultura, 1965

da minoria – pode ser considerado como a interpretação correta a uma solução operante.

A melhor forma de entender-se a democracia não é, de fato, buscando um conceito formal e estático. Mais do que a compreensão da democracia como sendo “o governo do povo, pelo povo e para o povo” ou “o pior de todos os regimes políticos, à exceção de todos os demais testados”, o que importa é compreendermos a democracia como um processo, entendendo que o conceito de democracia é dinâmico, não existindo a democracia perfeita, possível apenas no campo das idéias. A democracia é, conforme lição de José Afonso da Silva<sup>5</sup>, um conceito histórico<sup>6</sup>:

não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo.

Essencial, portanto, é a noção de que a legitimidade do regime político democrático reside na autoridade do povo e na consagração não só dos direitos das maiorias, mas também das minorias, sendo o mesmo regime um instrumento para a consecução de valores essenciais à preservação da própria existência da humanidade, fundado em três princípios basilares: a supremacia popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos; instrumento este em constante evolução e adaptação, pois, como bem define Sartori<sup>7</sup>: “o ideal democrático não define a realidade democrática e, vice-versa, uma democracia legítima não é, não pode ser, igual a uma democracia ideal”.

## 2. ORIGENS E EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA

Quando teria surgido a democracia? Muitas são as controvérsias doutrinárias acerca do momento exato, ou aproximado, em que teria surgido o regime político democrático. A maior parte dos cientistas políticos indica a Grécia antiga como sendo o “berço da civilização” democrática, mas precisamente durante o chamado “Século de Péricles”, quando a cidade-estado de Atenas atingiu o seu apogeu.

5. Ibidem, p. 129-130.

6. Neste sentido, valiosa também é a lição de Afonso Arinos de Melo Franco (*Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, Vol. 1 (teoria geral), 2. ed. p. 92, Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1968), para quem “A confiança que inspira o regime democrático como forma de governo mais adaptada aos valores da cultura ocidental, baseada na dignidade da pessoa humana, funda-se, principalmente, na sua capacidade de transformação histórica, sem sacrifício dos seus elementos fundamentais. Ou a democracia é capaz de evoluir, de acordo com as novas condições econômicas e sociais da ação do Estado, ou perecerá.”.

7. Ibid., p. 19.



Tal concepção, entretanto, é combatida por alguns pensadores como, por exemplo, Robert Dahl<sup>8</sup>, para quem teria existido uma espécie de democracia primitiva, há milhares de anos, quando os homens ainda não haviam se sedentarizado e, na divisão do trabalho dos pequenos grupos que se organizavam em busca da “caça, da coleta de raízes, frutos e outras dádivas da natureza”, naturalmente um regime democrático, pautado na igualdade formal, teria prevalecido.

A sedentarização do ser humano, entretanto, segundo Dahl, teria tornado as formas de hierarquização das sociedades mais naturais, gerando, como consequência, o desaparecimento de governos populares por milhares de anos, substituídos que foram por monarquias, aristocracias e oligarquias. Assim, apenas por volta do ano 500 a. C. é que sistemas de governo populares voltaram a se desenvolver, especialmente na Europa (Grécia e Roma).

A Democracia Grega, por sinal, é aquela que, historicamente, é considerada a mais importante da antiguidade, tendo, para muitos, sido a primeira de todas as democracias. A cidade-estado de Atenas, a mais importante da Grécia Antiga, é considerada o berço da democracia, que, entretanto, era bastante diversa do modelo de democracia vigente na modernidade, uma vez que prevalecia, na democracia ateniense, a participação direta do cidadão nas decisões políticas, e não a representação, como na atualidade. Como bem leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>9</sup>:

O supremo poder na democracia ateniense era atribuído a todos os cidadãos. Nisso estava o ponto-chave para a qualificação de Atenas como uma democracia. Todo cidadão ateniense tinha o direito de participar, usando da palavra e votando, na assembléia onde se tomavam as decisões políticas fundamentais. Mas a qualidade de cidadão que presumia a liberdade era hereditária, não cabendo senão a filho de atenienses, exceto atribuição a determinados estrangeiros dessa qualidade por decisão expressa da assembléia. Desse modo, o ateniense tinha de descender de quem o era ao tempo de Sólon. Com isso, o numeroso grupo de metecos, estrangeiros ou descendentes, que representavam importante fator da grandeza econômica de Atenas, era posto à parte de qualquer participação política, que, como era do tempo, também se negava às mulheres. Em razão disto, avaliam os historiadores que, no período democrático, Atenas, que tinha cerca de 200.000 habitantes, não contava com mais de 10.000 ou 20.000 cidadãos. Igualmente, entre os cidadãos se sorteavam os que iriam exercer as magistraturas temporárias, bem como compor os tribunais, constituir, portanto,

8. Robert Dahl, *Sobre a Democracia*, p. 20, Tradução: Beatriz Sidou. Brasília – DF: UNB, 2001.

9. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*, 30. ed. p. 81-82, São Paulo - SP: Saraiva, 2003.

o que, *mutatis mutandis*, se chamaria modernamente Executivo e Judiciário.

Por força da identificação estabelecida entre a democracia e o modelo institucional ateniense, foi ela, por muitos séculos, considerada pelos pensadores políticos como própria apenas para Estados de exíguo território e pequeníssima população. Somente nestes, com efeito, era possível reunir em assembleia todos os cidadãos para que estes, após debate livre, tomassem as decisões políticas, votando, inclusive, a lei. Por isso, conquanto admirado, o modelo foi posto quase no rol das curiosidades até as revoluções liberais do último quartel do século XVIII.

Comparando a democracia dos antigos com a democracia dos modernos, na qual a eleição torna-se pressuposto essencial, Norberto Bobbio<sup>10</sup> professa:

Para os antigos a imagem da democracia era completamente diferente: falando de democracia eles pensavam em uma praça ou então em uma assembleia na qual os cidadãos eram chamados a tomar eles mesmos as decisões que lhes diziam respeito. “Democracia” significava o que a palavra designa literalmente: poder do demos, e não, como hoje, poder dos representantes do demos. Se depois o termo demos, entendido genericamente como “a comunidade do cidadãos”, fosse definido dos mais diferentes modos, ora como os mais, os muitos, a massa, os pobres em oposição aos ricos, e portanto se democracia fosse definida ora como poder dos mais ou dos muitos, ora como poder do povo ou da massa ou dos pobres, não modifica em nada o fato de que o poder do povo, dos mais, dos muitos, da massa, ou dos pobres, não era aquele de eleger quem deveria decidir por eles, mas de decidir eles mesmos.

Em Roma, tal qual na Grécia, o governo popular surgiu em meados do século V a. C., com o nome de república (expressão que pode ser interpretada como “coisa pública” ou “os negócios do povo”). Inicialmente, o governo da república era restrito aos patrícios, mas, com o tempo, a plebe, através da luta, adquiriu o direito de participar das assembleias populares. O sufrágio, entretanto, em momento algum alcançou as mulheres. A expansão territorial de Roma, no entanto, terminou por inviabilizar a democracia direta, por distanciar o povo das principais decisões políticas, como bem ressalta Robert Dahl<sup>11</sup>:

Roma jamais adaptou adequadamente suas instituições de governo popular ao descomunal aumento do número de seus cidadãos e seu enorme distanciamento geográfico da cidade. Por estranho que pareça do nosso ponto de vista, as assembleias a que os cidadãos romanos estavam autorizados a participar continuavam

10. Norberto Bobbio, *Teoria Geral da Política*, p. 372.

11. *Ibidem*, p. 23-24.

se reunindo, como antes, na cidade de Roma – exatamente nesse mesmo Fórum, hoje em ruínas, visitado pelos turistas. No entanto, para a maioria dos cidadãos romanos que viviam no vastíssimo território da república, a cidade era muito distante para que pudessem assistir às assembléias, pelo menos sem esforço extraordinário e altíssimos custos. Conseqüentemente era negada a um número cada vez maior (e mais tarde esmagador) de cidadãos a oportunidade de participar das assembléias que se realizavam no centro do sistema de governo romano. Era como se a cidadania norte-americana fosse conferida a pessoas em diversos estados, conforme o país se expandia, embora a população desses novos estados só pudesse exercer seu direito de voto nas eleições nacionais se comparecesse a assembléias realizadas em Washington, D. C.

É de se ressaltar que, ainda na Antigüidade, surgem registros acerca da existência de assembléias populares na região Trondheim, na Noruega, por volta do ano 900 d. C. Tais assembléias, chamadas de *Ting*, em norueguês, eram compostas por vikings livres, excluídos que eram os escravos. Segundo Robert Dahl<sup>12</sup>:

A *Ting* caracteristicamente se reunia num campo aberto, marcado por grandes pedras verticais. Na reunião da *Ting*, os homens livres resolviam disputas; discutiam, aceitavam ou rejeitavam leis; adotavam ou derrubavam uma proposta de mudança de religião (por exemplo, aceitaram a religião cristã em troca da antiga religião nórdica); e até elegiam ou davam aprovação a um rei - que em geral devia jurar fidelidade às leis aprovadas pela *Ting*.

Os vikings pouco ou nada sabiam e menos ainda se importavam com as práticas políticas democráticas e republicanas de mil anos antes na Grécia e em Roma. Dentro da lógica da igualdade que aplicavam aos homens livres, eles parecem ter criado suas próprias assembléias. Entre os vikings livres existia a idéia da igualdade, como demonstra a resposta dada por alguns vikings dinamarqueses quando um mensageiro lhes perguntou da margem do rio que subiam na França: “qual é o nome de vosso senhor”?

- Nenhum. Somos todos iguais.

Em todo caso, temos de resistir à tentação de exagerar. A igualdade de que se gabavam os vikings aplicava-se apenas aos homens livres, e mesmo estes variavam em riqueza e status. Abaixo dos homens livres estavam os escravos.

Com o fim do Império Romano do Ocidente, em 476 d. C., o período histórico denominado de Idade Antiga é encerrado, dando-se início à Idade Média, período no qual um novo sistema econômico de produção, o feudalismo, passa a prevalecer, com reflexo substancial sobre a organização política dos povos. As

12. p. 28-29 *et seq.*

invasões bárbaras fazem com que a própria noção de Estado, definido por Reis Friede<sup>13</sup> como “toda associação ou grupo de pessoas fixado sobre determinado território, dotado de poder soberano”, ou, ainda, “um agrupamento humano, em território definido, politicamente organizado”, deixe, para muitos doutrinadores, de ser reconhecida, uma vez que os ideais de soberania e direito público terminam por ceder espaço ao poder quase que absoluto dos senhores feudais, que impunham suas determinações de forma incontestável aos seus vassallos, selando os destinos de vida e morte dos mesmos, e uma clara preponderância do direito privado sobre o direito público. Sobre a organização política do período medieval, sintetiza Sahid Maluf<sup>14</sup>:

O Estado medieval, que se ergueu sobre os escombros das invasões bárbaras, recebeu a influência preponderante dos costumes germânicos. As tradições romanas pouco ou nada influíram. Os reis bárbaros, francos, godos, lombardos e vândalos, uma vez completada a dominação dos vastos territórios que integravam a órbita de hegemonia do extinto império cesarista, passaram a distribuir cargos, vantagens e privilégios aos seus chefes guerreiros, resultando daí a fragmentação do poder. E como fossem imensos os territórios e impossível a manutenção da sua unidade sob um comando central único, criaram uma hierarquia imperial de condes, marqueses, barões e duques, os quais dominavam determinadas zonas territoriais, como concessionários do poder jurisdicional do Rei. Em compensação, tais concessionários se comprometiam a defender o território, prestar ajuda militar, pagar tributos e manter o princípio da fidelidade de todos ao Rei.

O senhor feudal era o proprietário exclusivo das terras, sendo todos os habitantes seus vassallos. Exercia o senhor feudal as atribuições de chefe de Estado, decretava e arrecadava tributos, administrava a justiça, expedias regulamentos e promovia a guerra. Era uma espécie de rei nos seus domínios. Seu reinado, porém, repousava sobre um conceito de direito privado, não de direito público. Desse fato resultaram anomalias tais como a jurisdição privada, a cunhagem privada, a guerra privada etc.

A posse das terras era vitalícia e hereditária, operando-se a sucessão *causa mortis* pelo direito de primogenitura: a senhoria feudal passava automaticamente ao mais velho herdeiro varão do feudatário falecido.

Com o início do período denominado de “Baixa Idade Média”, em meados do século XI, quando cessam as invasões bárbaras, o mundo começa a assistir,

13. Reis Friede, Curso de Teoria Geral do Estado (Teoria Constitucional e Relações Internacionais), 1. ed., p. 5, Rio de Janeiro - RJ: Forense Universitária, 2000.

14. Sahid Maluf, Teoria Geral do Estado, 26. ed., p. 109, São Paulo - SP: Saraiva, 2003.

gradativamente, à decadência do sistema feudal e ao surgimento, ainda tímido, de um novo sistema econômico de produção, o capitalismo. Através de uma renovação das práticas agrícolas, com a descoberta de novos instrumentos de trabalho, do renascimento comercial, decorrente da expansão das áreas produtivas, que terminou por gerar um excedente agrícola, propiciador de circulação de riquezas, e do renascimento urbano, decorrente do próprio desenvolvimento comercial, ressurgiu a atividade econômica na Europa, fator de enfraquecimento do sistema vigente e de fortalecimento da nova ordem que começa a florescer. Neste contexto, a democracia ressurgiu, em cidades do norte da Itália, por volta do ano 1100, inicialmente restrita aos membros das famílias da classe superior e, posteriormente, alargada à participação da chamada “classe média”, formada por novos ricos, pequenos artesãos, soldados, pequenos mercadores e banqueiros.

No século XII, mais precisamente em 1188, segundo Fávila Ribeiro<sup>15</sup>, surge, na Espanha, a concepção de democracia representativa, com a convocação das cortes de Castela e Leão. Até então, embora já se tivesse conhecido práticas representativas em Roma e na própria Grécia, não havia se verificado, de fato, a existência de instituições representativas independentes, uma vez que todas as formas de representação até então conhecidas haviam se submetido, em última instância, aos agentes do poder central, que detinham o poder de invalidar os atos dos representantes.

As cortes de Castela e Leão, entre os séculos XII e XVI, quando houve o triunfo definitivo do despotismo, eram periodicamente convocadas, com efetivo poder representativo para deliberar, em especial, sobre matéria tributária. Era também da competência das cortes a autorização para a declaração da guerra e para a celebração da paz. De acordo com Fávila Ribeiro<sup>16</sup>:

As cortes reunidas em 1257 e em 1291 autorizaram fosse celebrada a paz pelo rei Fernando IV. E em 1391 decidiram que não poderia a guerra ser declarada sem a sua prévia deliberação, a menos que ocorresse invasão territorial, prescrevendo ainda que nenhum tributo poderia ser cobrado sem que houvesse a concordância da representação do país.

No século seguinte, mais precisamente em 1215, na Inglaterra, vem ao lume a Magna Carta, convenção firmada entre o monarca João Sem Terra e os barões feudais na qual, de forma pioneira, é suscitada uma das noções basilares da democracia moderna, aquela segundo a qual o rei, naturalmente, deve vincular-se às leis que edita.

15. Fávila Ribeiro, *Direito Eleitoral*, 4. ed. p. 25-26, Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1996.

16. Loc. cit.

Além disso, a Magna Carta reconhece a existência de direitos ao Clero e à Nobreza independentes do consentimento do monarca, bem como finca a noção da existência de um parlamento com poderes de fiscalização sobre os atos praticados pelo rei. Sobre o processo político que culminou na edição da Magna Carta, leciona Fábio Konder Comparato<sup>17</sup>:

Na Inglaterra, a supremacia do rei sobre os barões feudais, reforçada durante todo o século XII, enfraqueceu-se no início do reinado de João Sem-Terra, a partir da abertura de uma disputa com um rival pelo trono e o ataque vitorioso das forças do rei francês, Filipe Augusto, contra o ducado da Normandia, pertencente ao monarca inglês por herança dinástica (a família Plantagenet). Tais eventos levaram o rei da Inglaterra a aumentar as exações fiscais contra os barões, para o financiamento de suas campanhas bélicas. Diante dessa pressão tributária, a nobreza passou a exigir periodicamente, como condição para o pagamento de impostos, o reconhecimento formal de seus direitos.

Simultaneamente, João Sem-Terra entrou em colisão com o papado, ao apoiar contra este as pretensões territoriais ao Imperador Óton IV, seu sobrinho, em conflito declarado com o rei da França. Ademais, tomando o partido imperial na querela das investiduras em cargos eclesiásticos, o rei recusou-se a aceitar a designação de Stephen Langton como cardeal de Canterbury, sendo por isso excomungado pelo Papa Inocêncio III (que reinou entre 1198 e 1216). Finalmente, pressionado pela Igreja e pela carência de recursos financeiros, João Sem-Terra decidiu submeter-se ao Papa: declarou a Inglaterra feudo de Roma em 1213 e obteve com isto o levantamento de sua excomunhão.

Dois anos depois, tendo de enfrentar a revolta armada dos barões, que chegaram a ocupar Londres, o rei foi obrigado a assinar a *Magna Carta*, como condição para a cessação de hostilidades. O documento, cuja primeira cláusula trata da liberdade eclesiástica, foi-lhe apresentado pelo próprio cardeal Stephen Langton, cuja nomeação como primaz da Inglaterra ele recusara. João Sem-Terra, porém, imediatamente após tê-lo assinado, recorreu ao Papa, seu superior feudal, e Inocêncio III declarou o documento nulo, pelo fato de ter sido obtido mediante coação e sem o devido consentimento pontifício. O que não impediu que essa promessa real fosse reafirmada várias vezes pelos monarcas subsequentes.

Pode-se afirmar que a Magna Carta inglesa plantou as sementes da democracia moderna, uma vez que “acaba proporcionando o desenvolvimento progressivo do ideal democrático, segundo o qual o poder não emanava mais de um ente

17. Fábio Konder Comparato, *A afirmação histórica dos direitos humanos*, 3 ed. p. 71-72, São Paulo - SP: Saraiva, 2004

divino ou de seus representantes na Terra, mas dos cidadãos livres e dos ocupantes de cargos eletivos”<sup>18</sup>, através da consagração de princípios basilares como: 1) respeito, pelo rei, aos direitos adquiridos pelos barões; 2) a prévia audiência do Grande Conselho<sup>19</sup> (composto por barões e tenentes-chefes), para imposição de tributos; 3) o direito dos barões de se insurgirem contra o rei quando houvesse o desrespeito às leis do país; 4) o princípio do devido processo legal; 5) o princípio da proibição de denegação da justiça, pala cláusula 40 (“não venderemos, nem recusaremos, nem dilataremos a quem quer que seja o direito e a justiça”); 6) eleição, pelos barões, de 25 representantes para acompanhar as ações do rei, com vistas ao cumprimento do acordo estabelecido na Carta. O monarca não poderia infringir a Carta Magna, sob pena de que até mesmo a força fosse utilizada em seu fiel cumprimento. Como bem sintetiza Charles Soares de Oliveira<sup>20</sup>, ao trazer em seu bojo os primeiros traços do governo representativo, a organização das assembleias políticas, as imunidades parlamentares, a ilegitimidade da tributação sem participação dos representantes do povo, o *habeas corpus*, o Tribunal do Júri e outros direitos e garantias individuais, “a Magna Carta Inglesa, assinada em 1215, mas tomada definitiva só em 1225, tornou-se um símbolo da liberdade por ter sido a base do desenvolvimento constitucional e fonte de inspiração para que juristas dela extraíssem os fundamentos da ordem jurídica democrática inglesa”.

No século XIV, por sua vez, uma grande crise econômica, decorrente das guerras e das mudanças climáticas que abateram a Europa, afetando a produção de alimentos, aliada à peste bubônica, epidemia que devastou a população do velho continente, e ao fortalecimento de uma nova classe econômica, a burguesia, terminam por fazer surgir a necessidade de uma maior organização e

18. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*, 2.ed. p. 23, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

19. Criado por Guilherme I, O Conquistador, no século XI, o “Grande Conselho” era convocado periodicamente pelo rei e formado por barões, bispos e abades, tendo como objetivo alimentar o rei de opiniões sobre temas e problemas governamentais. Não existia, entretanto, relação de representação entre os seus membros e a comunidade, uma vez que não havia qualquer autoridade própria dos membros do Conselho, circunscritos à função de aconselhamento e interlocução do rei no que se refere a temas relevantes. Com a subida ao trono do Conde de Leicester, Simon de Montfort, após a derrubada do Rei Henrique III, na década de 60 do século XIII, representantes dos cavaleiros e dos cidadãos são convocados, em 1265, para compor o Grande Conselho, fazendo com que o parlamento inglês passasse a assumir um caráter legislativo, uma vez que os representantes tinham poder para deliberar sobre normas de caráter obrigatório e vinculativo. Conforme constatação de Orides Mezzaroba (p. 24 *et seq.*): “não há como negar a importância do Parlamento da época de Montfort como um marco no caminho dos governos representativos que viriam mais tarde. O funcionamento parlamentar do reino já se encontrava, nesse período, associado a uma forma de organização representativa das atribuições parlamentares”.

20. Charles Soares de Oliveira, *A representação política ao longo da história*, p. 17-18, Brasília – DF: Gráfica Positiva, 2000.

centralização política, propiciando o advento dos Estados Nacionais Modernos. O feudalismo, em crise, cede espaço ao surgimento das monarquias nacionais, com território delimitado, costumes, línguas e religiões particularizadas, nas quais se vislumbrava a idéia de que o rei, absoluto em seu poder, seria um catalizador das aspirações nacionais, figura sagrada, imbuída de autoridade divina. Alceu Luiz Pazzinato e Maria Helena Valente Senise<sup>21</sup> assim descrevem esse importante momento histórico:

As crises de fome, peste e guerras demonstraram a fragilidade da organização política descentralizada, incapaz de superar o caos econômico que se instalou no Ocidente.

Ao mesmo tempo, as transformações econômicas determinaram uma modificação social. As guerras contínuas empobreceram os senhores feudais, que tinham gastos excessivos com material bélico e com o pagamento de resgates para reaver prisioneiros. Por outro lado, o modo de produção desordenado e a morte maciça de camponeses diminuíram as rendas provenientes da exploração das terras, agravando a situação da nobreza. Os nobres se viam obrigados a contrair empréstimos, a vender as propriedades aos burgueses enriquecidos, ou ainda a cobrar taxas adicionais dos camponeses sobreviventes, elevando o valor das obrigações feudais e intensificando os laços servis.

Nas cidades, apenas os burgueses mais ricos conseguiram sobreviver à crise econômica. Por possuírem reservas em dinheiro, compravam antigas propriedades feudais ou reforçavam seus lucros concedendo empréstimos a juros. Isso lhes permitiu adquirir prestígio.

Faltava, contudo, à Europa uma instituição que coordenasse as camadas sociais no sentido de reconstruí-la economicamente. Isso foi alcançado pelo gradativo fortalecimento da autoridade real que, com o apoio e o financiamento da burguesia, formou exércitos poderosos e permanentes, que fizeram frente à enfraquecida nobreza e às tentativas de rebeliões camponesas, submetendo-as.

Diante desta nova realidade social e econômica, surge, portanto, o Estado nacional, simbolizado pelo poder absoluto dos monarcas, inaugurando uma nova era na história da humanidade: a Idade Moderna, período considerado como o de transição definitiva entre os dois grandes modos de produção da economia, o feudalismo e o capitalismo.

21. Alceu Luiz Pazzinato & Maria Helena Valente Senise, *História Moderna e Contemporânea*. 7. ed., p. 13, São Paulo - SP: Ática, 1994.



Durante a Idade Moderna, que tem início na segunda metade do século XV e marco final na Revolução Francesa de 1789, o mundo assiste a um gradativo processo de fortalecimento do poder político de uma classe social burguesa já detentora do poder econômico, que termina por rechaçar a preponderância do poder real, impondo uma nova ordem, pautada nas premissas da liberdade e da força normativa de uma Constituição escrita, fenômeno historicamente batizado de constitucionalismo, notabilizado pela publicação da obra *Qu'est-ce que le Tiers État?* (Que é o Terceiro Estado), traduzida no Brasil com o título de “A Constituinte Burguesa”, escrita pelo abade francês Emmanuel Joseph Sieyès. Nesta obra, o abade Sieyès estabelece o conceito de poder constituinte como poder intangível e determinante da organização e fundamentação de um Estado, sendo tal poder titularizado na nação, definida como “um corpo de associados que vivem sob uma lei comum e representados pela mesma legislatura”<sup>22</sup>. Para Sieyès<sup>23</sup>:

A nação existe antes de tudo, ela é a origem de tudo. Sua vontade é sempre legal, é a própria lei. Antes dela e acima dela só existe o direito natural. Se quisermos ter uma idéia exata da série das leis positivas que só podem emanar de sua vontade, vemos, em primeira linha, as leis constitucionais que se dividem em duas partes: umas regulam a organização e as funções do corpo legislativo; as outras determinam a organização e as funções dos diferentes corpos ativos. Essas leis são chamadas de fundamentais, não no sentido de que possam tornar-se independentes da vontade nacional, mas porque os corpos que existem e agem por elas não podem tocá-las. Em cada parte, a Constituição não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte. Nenhuma espécie de poder delegado pode mudar nada nas condições de sua delegação. É neste sentido que as leis constitucionais são fundamentais.

O regime político do absolutismo, estabelecido com o apoio da própria classe burguesa, desejosa de uma centralização política que propiciasse a extinção do modelo econômico de produção feudal, começa, assim, a entrar em colapso, uma vez que a burguesia percebe que o rei, outrora necessário à afirmação do novo modo de produção econômico, o capitalismo, já não o é mais, tendo se transformado, ao contrário, em um entrave ao próprio desenvolvimento das atividades burguesas, que necessitava de liberdade.

É de se ressaltar, entretanto, que o ocaso do absolutismo monárquico começa a se afirmar mesmo antes do constitucionalismo, fenômeno observado no século

22. Emmanuel Joseph Sieyès, *A Constituinte Burguesa*, *Qu'est-ce que le Tiers État?* Tradução: Norma Azevedo. 4. ed. p. 04, Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2001.

23. *Ibid.*, p. 48-49.

XVIII, o famoso “século das luzes”. No século XVII, na Inglaterra, com as chamadas “Cartas Inglesas” e com a Primeira Revolução Industrial, deflagrada a partir da criação da máquina a vapor, por James Watt, o modelo do absolutismo monárquico começa a ruir, dando-se início à consolidação do regime político da democracia moderna<sup>24</sup>. O primeiro dos documentos históricos posteriormente batizados de “Cartas Inglesas” que, em seu conjunto, sepultaram o absolutismo monárquico na Inglaterra foi o *Petition of Rights*, de 1629, documento dirigido ao Rei Carlos I pelo parlamento, no qual se exigia o cumprimento de preceitos estabelecidos na Magna Carta de 1215, e que se encontravam constantemente violados. Sobre o *Petition of Rights*, leciona Orides Mezzaroba<sup>25</sup>:

No ano de 1628, pressionado pelo Parlamento, que exigia respeito da Coroa pelas leis inglesas, Carlos I foi compelido a sancionar o *Petition of Rights*, documento que buscava reafirmar os princípios da *Carta Magna* e que restringia as prerrogativas do rei. O novo pacto não impediu que Carlos I passasse logo a governar por doze anos sem o Parlamento. Em 1640, sob forte pressão política, Carlos I foi obrigado a convocar novo Parlamento. Contrariando as expectativas do rei, a maioria dos seus membros acabou demonstrando que na prática não eram apenas reformistas, mas, acima de tudo, revolucionários. Um dos primeiros atos do Parlamento foi acusar o rei e seu fiel servidor, o Conde de Strafford, de alta traição. Ao mencionado Conde recaiu a maior responsabilidade pelo fechamento do Parlamento, nos anos anteriores. Mas, como o Conde não poderia sofrer os efeitos de um *impeachment*, o Parlamento acabou aprovando e obrigando o sancionamento real do *Bill of Attainder*. Por este último documento, Strafford perdia o direito de ser julgado por uma Corte de Justiça, o que importava legalizar a sua execução. Passados nove anos, Carlos I teve o mesmo destino de seu auxiliar. Com isso, pela primeira vez na história, o Parlamento Inglês coloca-se acima do rei, passando, inclusive, a governar sem ele.

A morte de Carlos I, em 1649, supracitada por Mezzaroba, e a consequente instalação da chamada “República de Cromwell” é, há de se ressaltar, outro

24. Como bem ressalta Dalmo de Abreu Dallari (*Elementos de Teoria Geral do Estado*, 25 ed. p. 147, São Paulo - SP: Saraiva, 2005), “É através de 3 grandes movimentos político-sociais que se transpõe do plano teórico para o prático os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático: o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, fortemente influenciada por Locke e que teve sua expressão mais significativa no *Bill of Rights*, de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de Rousseau”.

25. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*, 2 ed. p. 24-25, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Júris, 2004.

momento marcante da decadência do absolutismo monárquico na Inglaterra do século XVII.

Tudo começou em 1641, quando, na Irlanda Católica, eclode uma revolta de caráter religioso, instaurando-se uma guerra civil! Carlos I comanda o exército de repressão à citada revolta, contra a vontade do parlamento inglês, que é então invadido pelo rei. Os principais líderes parlamentares são, assim, presos pelo exército real, o que desencadeia uma guerra civil entre os cavaleiros, defensores do rei, e os cabeças redondas, defensores do parlamento.

O exército parlamentar, liderado por Oliver Cromwell, vence as tropas do rei na Batalha de Naseby, em 1645, obrigando Carlos I a fugir para a Escócia, onde, ao negar-se a reconhecer a Igreja Presbiteriana, é vendido pelo Parlamento escocês ao parlamento inglês, sendo executado em 1649. É iniciada, então, a República de Cromwell, período no qual é suprimida a Câmara dos Lordes, o que propicia a eliminação das estruturas feudais que travavam o desenvolvimento do capitalismo na Inglaterra.

Em 1653, com o fortalecimento de Cromwell, o parlamento é dissolvido, dando-se início a uma ditadura pessoal que só acabou com a morte do líder revolucionário, em 1658. Em 1660, finalmente, a monarquia é restaurada, tendo assumido o trono o rei Carlos II, da dinastia Stuart, descendente de Carlos I, restabelecendo-se o absolutismo monárquico e a supremacia da Igreja Anglicana<sup>26</sup>,

26. Segundo lição de Alceu Luiz Pazzinato e Maria Helana Valente Senise (*História Moderna e Contemporânea*, 7 ed. p. 67, São Paulo - SP: Ática, 1994), “durante o governo de Henrique VIII (1509-1547), a burguesia fazia pressão pelo aumento do poder do Parlamento, o que lhe daria oportunidade de legislar sobre matéria financeira, inclusive sobre as taxas cobradas pela Igreja e sobre a liberação da prática da usura. Henrique VIII, necessitando aumentar as riquezas do Estado, aproveitou-se dessa situação para confiscar os bens da Igreja. Isso gerou desentendimentos com o papa, agravados quando o monarca solicitou a anulação do seu casamento com Catarina de Aragão. A anulação foi pedida porque, não tendo sucessores masculinos com a princesa espanhola, Henrique VIII temia que, em caso de sua morte, o trono inglês passasse para o controle da Espanha. Esse temor era compartilhado por toda a nação, que apoiou o rei, diante da negativa do papa em conceder-lhe o divórcio. O rei então rompeu com o papado e promoveu uma reforma na Igreja inglesa, obrigando seus membros a reconhecê-lo como chefe supremo e a jurar-lhe fidelidade e obediência. Assim, Henrique VIII obteve do clero inglês o divórcio de Catarina de Aragão e pôde desposar Ana Bolena, dama da Corte. O papa Clemente VII tentou intimidar o rei, excomungando-o. Porém, Henrique VIII não cedeu à pressão papal e em 1534 decretou o *Ato da Supremacia*, que consolidou a separação da Inglaterra e o papa. Com esse decreto Henrique VIII transformou-se no chefe da Igreja de seu país, o que lhe deu condições de reprimir todos os opositores da Reforma Anglicana. A doutrina anglicana apresentou poucas modificações em relação à doutrina católica, a não ser o desencorajamento do culto de santos e relíquias e a popularização da leitura da Bíblia, vertida para o idioma nacional. No aspecto prático, a Reforma Anglicana resolveu duas questões básicas para a monarquia inglesa: a concretização do divórcio do rei, que lhe deu uma solução para a herança do trono; e a apropriação dos bens da Igreja, os quais, vendidos para a nobreza e para a burguesia, deram o necessário suporte financeiro para a Coroa. O anglicanismo se consolidou no reinado de Elizabeth I, que renovou o direito de soberania real sobre a Igreja, além de fixar os fundamentos da doutrina e do culto anglicano na Lei dos 39 Artigos, de 1563”.

tornada oficial por Henrique VIII, no século XVI, quando houve o fortalecimento do poder da monarquia e o rompimento da coroa inglesa com o papa.

Em 1679, entretanto, o poder real é, mais uma vez, enfraquecido, com a edição da Lei de Habeas Corpus<sup>27</sup> (Habeas Corpus Act), garantia fundamental da liberdade e instrumento de fortalecimento do parlamento, preponderantemente protestante, contra as arbitrariedades praticadas pelos últimos soberanos católicos da Inglaterra, da dinastia Stuart, em especial o Rei Jaime II, último dos monarcas absolutistas ingleses.

Foi em 1685, com a morte de Carlos II, que o católico Jaime II assumiu o trono inglês, tentando restabelecer seu credo como oficial, loteando cargos públicos entre partidários do catolicismo. Diante da política adotada, o Parlamento inglês, de maioria protestante, decide depor o rei, oferecendo a Coroa inglesa a Guilherme de Orange, chefe do governo da Holanda e casado com Maria Stuart, filha protestante do primeiro casamento do rei Jaime II.

Com a chegada de Guilherme de Orange e seus exércitos, em 1688, o rei Jaime II foge para a França, notabilizando aquele momento que historicamente foi batizado de Revolução Gloriosa, quando, sem derramamento de sangue, Guilherme de Orange assume o trono inglês, após assinar o Bill of Rights, documento através do qual o poder real é limitado, pondo-se fim ao absolutismo monárquico na Inglaterra. Através do Bill of Rights, o Parlamento impõe à monarquia limitações de poder tais como a obrigatoriedade de submissão à aprovação das câmaras de qualquer previsão de aumento de tributos, a garantia da liberdade de imprensa, da liberdade individual e da propriedade privada e a confirmação do anglicanismo como religião oficial (o que ressaltou a intolerância com o catolicismo).

Sobre a importância do Bill of Rights, leciona Fábio Konder Comparato<sup>28</sup>:

Promulgado exatamente um século antes da Revolução Francesa, o *Bill of Rights* pôs fim, pela primeira vez, desde o seu surgimento na Europa renascentista, ao regime de monarquia absoluta, no qual todo poder emana do rei e em seu nome é exercido. A

27. Sobre o significado do Habeas Corpus, leciona Alexandre de Moraes (*Direito Constitucional*, 18 ed. p. 109, São Paulo – SP: Atlas, 2005): “Habeas Corpus eram as palavras iniciais da fórmula do mandado que o tribunal concedia e era endereçado a quantos tivessem em seu poder ou guarda o corpo do detido, da seguinte maneira: ‘Tomai o corpo desse detido e vinde submeter ao Tribunal o homem e o caso’. Também se utiliza, genericamente, a terminologia *writ*, para se referir ao Habeas Corpus. O termo *writ* é mais amplo e significa, em linguagem jurídica, mandado ou ordem a ser cumprida. Portanto, o Habeas Corpus é uma garantia individual ao direito de locomoção, consubstanciada em uma ordem dada pelo juiz ou tribunal ao coator, fazendo cessar a ameaça ou coação à liberdade de locomoção em sentido amplo – o direito do indivíduo de ir, vir e ficar”.

28. Fábio Konder Comparato, *A afirmação histórica dos direitos humanos*, 3 ed. p. 90-91, São Paulo – SP: Saraiva, 2004.

partir de 1689, na Inglaterra, os poderes de legislar e criar tributos já não são prerrogativas do monarca, mas entram na esfera de competência reservada do Parlamento. Por isso mesmo, as eleições e o exercício das funções parlamentares são cercados de garantias especiais, de modo a preservar a liberdade desse órgão político diante do chefe de Estado.

O documento proposto à aceitação do Príncipe de Orange, como condição de seu acesso ao trono da Inglaterra, representou a institucionalização da permanente separação de poderes no Estado, à qual se referiu elogiosamente Montesquieu meio século depois. Embora não sendo uma declaração de direitos humanos, nos moldes das que viriam a ser aprovadas cem anos depois nos Estados Unidos e na França, o Bill of Rights criava, com a divisão de poderes, aquilo que a doutrina constitucionalista alemã do século XX viria denominar, sugestivamente, uma *garantia institucional*, isto é, uma forma de organização do Estado cuja função, em última análise, é proteger os direitos fundamentais da pessoa humana.

Realizada a transição do absolutismo monárquico para a monarquia constitucional, na Inglaterra, chegamos, finalmente, ao século XVIII, quando se completa a transição do feudalismo para o capitalismo, do absolutismo para a democracia moderna.

É no século XVIII que, através do iluminismo, do constitucionalismo, do fortalecimento da Revolução Industrial da Revolução Americana e da Revolução Francesa de 1789, é posto o ponto final na Idade Moderna, iniciando-se o domínio do liberalismo, palco para o retorno da democracia como regime político dominante, pautado em três marcos fundamentais: a supremacia da vontade popular; a preservação da liberdade e; a igualdade de direitos.

Dois importantíssimos acontecimentos, já ressaltados, contribuíram decisivamente para o sepultamento do absolutismo monárquico e para a consagração da democracia moderna, no século XVIII: a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789.

É em 1776, nos Estados Unidos da América (que ainda não eram tão unidos, uma vez que a federação americana só se formalizou em 1787, com a Constituição dos Estados Unidos da América), com a Declaração de Direitos do Povo da Virgínia, que é fundada a concepção de direitos constitucionais fundamentais, embora ainda sem a pretensão da universalização, que viria a ser observada na França, alguns poucos anos depois. Ingo Wolfgang Sarlet<sup>29</sup>, acerca do tema, assim dispõe:

29. Ingo Wolfgang Sarlet, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2. ed., p. 47, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2001.

As declarações americanas incorporaram virtualmente os direitos e liberdades já reconhecidos pelas suas antecessoras inglesas do século XVII, direitos estes que também tinham sido reconhecidos aos súditos das colônias americanas, com a nota distintiva de que, a despeito da virtual identidade de conteúdo, guardaram as características da universalidade e supremacia dos direitos naturais, sendo-lhes reconhecida eficácia inclusive em relação à representação popular, vinculando, assim, todos os poderes públicos. Com a nota distintiva da supremacia normativa e a posterior garantia de sua justiciabilidade por intermédio da Suprema Corte e do controle judicial da constitucionalidade, pela primeira vez os direitos naturais do homem foram acolhidos e positivados como direitos fundamentais constitucionais, ainda que este status constitucional da fundamentalidade em sentido formal tenha sido definitivamente consagrado somente a partir da incorporação de uma declaração de direitos à Constituição em 1791, mais exatamente, a partir do momento em que foi afirmada na prática da Suprema Corte a sua supremacia normativa.

A característica principal das declarações da Virgínia, de 1776, e da França, de 1789, é a afirmação da liberdade humana perante o poder soberano do Estado. O absolutismo monárquico, supressor da liberdade individual, é superado, dando vazão a um paradigma de sociedade legitimada sob os preceitos liberais de reconhecimento da liberdade religiosa, de opinião e, principalmente, liberdade econômica, necessária a um momento histórico de consolidação do capitalismo de massa, promovido pela revolução industrial, como sistema econômico dominante. Posta estava, assim, a chamada “primeira geração de direitos”<sup>30</sup>, os direitos de liberdade individual perante o Estado, que, a partir desse momento, passa a ter a conotação de “um mal necessário” para a garantia da liberdade individual, devendo, entretanto, se caracterizar como Estado mínimo, mero garantidor da segurança e da liberdade, nos moldes vislumbrados por John Locke. Celso Lafer<sup>31</sup>, acerca do assunto, traça as seguintes considerações:

Num primeiro momento, na interação entre governantes e governados que antecede a Revolução Americana e a Revolução

30. É de se ressaltar que a classificação dos direitos fundamentais em gerações de direitos se refere, tão somente, a um critério cronológico, de posituação dos mesmos nas Constituições. Não existe uma hierarquia entre os chamados “direitos humanos de primeira, segunda e terceira gerações”, e sim uma relação de interdependência entre os mesmos. Acerca de tal classificação, Jorge Miranda (Teoria do Estado e da Constituição, p. 24, Rio de Janeiro - RJ: Forense, 2002 *apud* Ricardo Cunha Chimenti e outros, Direito Constitucional, 1. ed., p. 46, São Paulo - SP: Saraiva, 2004) tece os seguintes comentários: “... Conquanto essa maneira de ver possa ajudar a apreender os diferentes momentos históricos de aparecimento dos direitos, o termo geração, geração de direitos, afigura-se enganador, por sugerir uma sucessão de categorias de direitos, umas substituindo-se às outras – quando, pelo contrário, o que se verifica em Estado social de direito é um enriquecimento crescente em resposta às novas exigências das pessoas e das sociedades”.

31. Celso Lafer, *A Reconstrução dos Direitos Humanos* (Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt), p. 126, São Paulo - SP: Companhia das Letras, 1988.

Francesa, os direitos do homem surgem e se afirmam como direitos do indivíduo face ao poder do soberano no Estado absolutista. Representavam, na doutrina liberal, através do reconhecimento da liberdade religiosa e da opinião dos indivíduos, a emancipação do poder político das tradicionais peias do poder religioso e através da liberdade de iniciativa econômica a emancipação do poder econômico dos indivíduos do jugo e do arbítrio do poder político.

Os direitos humanos da Declaração de Virgínia e da Declaração Francesa de 1789 são, neste sentido, direitos humanos de primeira geração, que se baseiam numa clara demarcação entre Estado e não-Estado, fundamentada no contratualismo de inspiração individualista. São vistos como direitos inerentes ao indivíduo e tidos como direitos naturais, uma vez que precedem o contrato social. Por isso são direitos individuais: (I) quanto ao modo de exercício – é individualmente que se afirma, por exemplo, a liberdade de opinião; (II) quanto ao sujeito passivo do direito – pois o titular do direito individual pode afirmá-lo em relação a todos os demais indivíduos, já que estes direitos têm como limite o reconhecimento do direito do outro [...]; e (III) quanto ao titular do direito, que é o homem na sua individualidade.

A partir das revoluções liberais do século XVIII, portanto, a democracia, definitivamente, se consolida como o regime político dominante no mundo, produto da ideologia liberal que se impõe, mantendo, entretanto, a sua característica principal: o seu caráter dinâmico e histórico-evolutivo.

### 3. CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DA DEMOCRACIA

Feita esta breve viagem sobre a história da democracia, necessário se faz traçar as suas características essenciais. De acordo com Norberto Bobbio<sup>32</sup>, tais características são as seguintes:

- a) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar do direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a expresse por ele;
- b) o voto de todos os cidadãos deve ter peso igual;
- c) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível,

32. Norberto Bobbio, *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. 1. ed. 6. tiragem, organizado por Michelangelo Bovero; tradução: Daniela Baccaccia Versiani, p. 427, Rio de Janeiro - RJ: Campos, 2000.

livremente, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si;

- d) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos;
- e) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será considerada válida a decisão que obtiver o maior número de votos.
- f) Nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições.

Robert Dahl<sup>33</sup>, por sua vez, também indica em sua obra “Sobre a Democracia” critérios para que um processo político seja considerado democrático, quais sejam:

- a) *Participação efetiva*. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.
- b) *Igualdade de voto*. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.
- c) *Entendimento esclarecido*. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis conseqüências.
- d) *Controle do programa de planejamento*. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas de associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.
- e) *Inclusão dos adultos*. Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria

33. Robert Dahl, *ibid.*, p. 49-50.



dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos porque devemos tratar os outros como nossos iguais políticos.

Um regime político democrático, indubitavelmente, caracteriza-se pela ponderação de dois princípios fundamentais, que, entretanto, convivem em uma balança: a liberdade e a igualdade. Sobre a necessidade de ponderação destes dois princípios basilares à construção da democracia, leciona Norberto Bobbio<sup>34</sup>:

Os valores últimos nos quais se inspira a democracia, com base nos quais distinguimos os governos democráticos dos governos que não os são, são a liberdade e a igualdade. A Declaração Universal dos Direitos do Homem começa, como todos sabem, com estas sacrossantas palavras: “Todos os seres humanos nascem livres em dignidade e direitos”. A verdade é que os seres humanos, ao menos a sua grande maioria, não nascem nem livres, nem iguais. Seria muito mais exato dizer: “Os homens aspiram a tornar-se livres e iguais”. A liberdade e a igualdade são não um ponto de partida, mas sim um ponto de chegada. A democracia pode ser considerada um processo, lento mas irrefreável, no sentido da aproximação desta meta. Mas a meta é na sua plenitude inatingível, por uma razão intrínseca aos dois princípios mesmos da liberdade e da igualdade. Esses dois princípios são entre si, em última instância, quando levados às suas extremas conseqüências, incompatíveis. Uma sociedade na qual estejam protegidas todas as liberdades, nelas incluída a liberdade econômica, é uma sociedade profundamente desigual, não obstante o que digam sobre ela os fatores do mercado. Mas, ao mesmo tempo, uma sociedade cujo governo adote medidas de justiça distributiva tais que tornem os cidadãos iguais não apenas formalmente ou diante das leis, como se diz, mas também substancialmente, é obrigada a limitar muitas liberdades.

O pressuposto de que o indivíduo singular, como pessoa moral e racional, é o melhor juiz do seu próprio interesse, é outra característica essencial para a configuração do regime político da democracia. Em uma democracia, o respeito à diversidade e às particularidades individuais, através da aceitação de que todos os homens, embora iguais em direitos e obrigações fundamentais, são diferentes na forma de pensar e agir, não cabendo a ninguém o direito de impor um estilo de vida a outrem, sob o argumento de que tal conduta seria mais benéfica a todos, é fundamental. Como bem é ressaltado por Rockefeller Brothers Fund<sup>35</sup>: “o homem com sentimentos e convicções democráticos encara todos os homens como membros da mesma comunidade moral e inicialmente dotados dos mesmos

34. Ibid., p. 422.

35. Rockefeller Brothers Fund, *O Poder da Idéia Democrática*, Trad. Luiz Fernandes. p. 13, Rio de Janeiro - RJ: Distribuidora Record, 1963.

direitos e obrigações fundamentais”. Assim, pode-se afirmar que não existem “senhores” em uma democracia! O “senhor” da democracia é o próprio povo.

Para Carl Schmitt<sup>36</sup>, a principal característica da democracia é a identidade verificada entre “dominantes e dominados, governantes e governados, entre os que mandam e os que obedecem”. Segundo o célebre constitucionalista, “a democracia é uma dominação do povo sobre si mesmo” e:

Todas las tendencias e instituciones democráticas, tales como la igualdad y equiparación de derechos en los más distintos terrenos, sufragio universal y su extensión cada vez mayor a hombres e mujeres, rebaja de la edad para votar, reducción de los períodos electorales (diputaciones), disolución de los Parlamentos, responden a ese esfuerzo por realizar la identidad de gobernantes y gobernados.

Alberto Oliva, por sua vez, destaca a importância da legalidade e das instituições para que o regime político democrático se consolide, evitando o arbítrio e garantindo a consolidação da liberdade. Para Oliva<sup>37</sup>:

A genuína democracia deve se basear em dispositivos legais, considerados intocáveis, que se dediquem a proteger o cidadão do poder, de outros cidadãos e das maiorias circunstanciais e conjunturais que podem atentar contra seus direitos. Se não houver o primado do respeito à ação individual, por meio de instituições que a estimulem e a protejam, a democracia perde o compromisso com a liberdade. Quando se abandona essa vocação de defesa dos indivíduos e suas liberdades, a democracia pode até preservar o nome, mas perde sua essência. Proteger os indivíduos do arbítrio, do absolutismo dos poderosos é sua grande missão. Degringola quando se propõe a assumir tarefas – a atribuir aos governantes funções que envolvam a ampliação de seus poderes em detrimento da iniciativa individual – que extrapolam as motivações que inspiraram sua edificação. Quando deixa de ser um governo de leis, para ser de homens, quando permite que a maioria invoque sua soberania para impor medidas contra minorias, perde sua vocação liberal.

Uma questão de extrema importância que se impõe é a de dissociar a democracia da ditadura da maioria. Em uma verdadeira democracia, se impõe como necessário o respeito às minorias, para que assim prevaleça o interesse geral e não apenas os interesses de uma determinada parcela do povo. É um pressuposto para que o princípio (ou técnica) da maioria se consolide e se imponha que a minoria seja ouvida e relevada, pois, como observa Hans Kelsen, “a maioria

36. Carl Schmitt, *Teoría de La Constitución*, p. 272, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1951.

37. Alberto Oliva, *Democracia e liberdade*. In: GENRO, Tarso et alli. *Democracia e política*. p. 59. Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar Editor, 2003.

pressupõe, pela sua própria definição, a existência de uma minoria”. Assim, para o jurista austríaco<sup>38</sup>:

O princípio de maioria em uma democracia é observado apenas se todos os cidadãos tiverem permissão para participar da criação da ordem jurídica, embora o seu conteúdo seja determinado pela vontade da maioria. Não é democrático, por ser contrário ao princípio da maioria, excluir qualquer minoria da criação da ordem jurídica, mesmo se a exclusão for decidida pela maioria.

Tratando dos limites ao princípio majoritário, J.J. Gomes Canotilho profere lição concisa e, ao mesmo tempo, exauriente. Segundo o constitucionalista português<sup>39</sup>:

A democracia tem como suporte ineliminável o princípio maioritário, mas isso não significa qualquer absolutismo da maioria e, muito menos, o domínio da maioria. O direito da maioria é sempre um direito em concorrência com o direito das minorias com o conseqüente reconhecimento de estas se poderem tornar maiorias.

A maioria não pode dispor de toda a “legalidade”, ou seja, não lhe está facultado, pelo simples fato de ser maioria, tornar disponível o que é indisponível, como acontece, por exemplo, com os direitos, liberdades e garantias e, em geral, com toda a disciplina constitucionalmente fixada (o princípio da constitucionalidade sobrepõe-se ao princípio maioritário). Por vezes, a importância do assunto exige maiorias qualificadas não só para se garantir a bondade intrínseca da decisão mas também para a proteção das minorias. Por último, devem referir-se aos limites internos do princípio maioritário: se ele tem a seu favor a possibilidade de as suas decisões se tornarem vinculativas por serem sufragadas por um maior número de cidadãos, isso não significa que a solução maioritária seja materialmente mais justa nem a única verdadeira. O princípio maioritário não exclui, antes respeita, “o pensar de outra maneira”, o “pensamento alternativo”. Noutros termos: o princípio maioritário assenta politicamente num “relativismo pragmático” e não num “fundamentalismo de maiorias”. Para utilizarmos as palavras de um ex-presidente do Tribunal Constitucional Alemão: o pressuposto básico da praticabilidade do princípio maioritário é a ausência de pretensões absolutas de verdade.

38. Hans Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução: Luís Carlos Borges, 3. ed. p. 411, São Paulo - SP: Martins Fontes, 1998.

39. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. p. 327-328, Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 2002.

Ante o exposto pode-se afirmar, convictamente, que liberdade, igualdade, legalidade, respeito às minorias, participação e inclusão são os valores fundamentais do regime político democrático, essenciais à sua caracterização. Sem eles, não existe nada mais do que o arbítrio e a opressão.

#### 4. VANTAGENS DA DEMOCRACIA

Vários argumentos podem ser elencados para resumir as vantagens da democracia: o combate à tirania; a preservação de direitos essenciais; a concessão da liberdade geral; a autodeterminação dos povos; a realização do desenvolvimento humano; a igualdade política; a busca pela paz e pela prosperidade são alguns deles. Robert Dahl<sup>40</sup>, embora admitindo que a democracia não é um regime político perfeito, resume, da seguinte forma, tais vantagens:

Seria um erro grave pedir demais de qualquer governo, mesmo de um governo democrático. A democracia não pode assegurar que seus cidadãos sejam felizes, prósperos, saudáveis, sábios, pacíficos ou justos. Atingir esses fins está além da capacidade de qualquer governo – incluindo-se um governo democrático. Na prática, a democracia jamais correspondeu a seus ideais. Como todas as tentativas anteriores de atingir um governo mais democrático, as democracias modernas também sofrem de muitos defeitos.

Apesar de suas falhas, não devemos perder de vista os benefícios que tornam a democracia mais desejável que qualquer alternativa viável a ela:

- A democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos.
- A democracia garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não proporcionam (nem podem proporcionar).
- A democracia assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável.
- A democracia ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas.
- Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação – ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha.
- Somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral.
- A democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável.

40. Robert Dahl, *ibidem*, p. 73-74.

- Apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente alto de igualdade política.
- As modernas democracias representativas não lutam umas com as outras.
- Os países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos que os países com governos não-democráticos

Uma discussão interessante acerca das vantagens da democracia diz respeito à sua comparação com a aristocracia, o “governo dos melhores”, defendido por muitos cientistas políticos desde a antiguidade. Afinal de contas, seria a democracia melhor do que a aristocracia? Razões existem para acreditar que sim! Senão vejamos:

- a) governar um Estado exige muito mais do que um conhecimento rigorosamente científico, todas as decisões importantes sobre políticas, sejam governamentais ou pessoais, exigem julgamentos éticos.
- b) governar exige muito mais do que conhecimento, exige honestidade e dedicação constante. O poder ilimitado é um convite à corrupção das mentes de quem o possui. Como bem afirma Robert Dahl<sup>41</sup>:

Por mais instruídos e confiáveis que sejam inicialmente os membros de uma elite governante dotada do poder de governar um estado, em poucos anos ou em poucas gerações é muito provável que abusem dele. Se podemos dizer que a história da humanidade nos proporciona algumas lições, certamente uma destas é o fato de que, pela corrupção, pelo nepotismo, pela promoção dos interesses do indivíduo e seu grupo, pelo abuso de seu monopólio da força coercitiva do estado para reprimir a crítica, extrair riqueza dos súditos ou governados e garantir sua obediência pela força, é muito provável que os tutores de um Estado se transformem em déspotas.

- c) Em um governo aristocrático, interesses fundamentais daqueles a quem são negadas oportunidades de participar do governo seriam, invariavelmente, violados.

Para finalizar as vantagens do regime político democrático sobre o aristocrático, importa transcrever a seguinte passagem da doutrina de Norberto Bobbio, que, de forma definitiva, faz cessar qualquer argumento favorável à aristocracia em detrimento da democracia. Segundo o cientista político italiano<sup>42</sup>:

41. p. 88, *et seq.*

42. Norberto Bobbio, *Teoria Geral da Política, A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. 1. ed., 6. tiragem, organizado por Michelangelo Bovero; tradução: Daniela Baccaccia Versiani, p. 424, Rio de Janeiro - RJ: Campos, 2000.

A justificação da democracia, ou seja, a principal razão que nos permite defender a democracia como a melhor forma de governo ou a menos ruim, está precisamente no pressuposto de que o indivíduo singular, o indivíduo como pessoa moral e racional, é o melhor juiz do seu próprio interesse. Qualquer outra forma de governo é fundada no pressuposto contrário, vale dizer, no pressuposto de que há alguns indivíduos superiores, ou por nascimento, ou por educação, ou por méritos extraordinários, ou porque mais afortunados, ou mesmo um único indivíduo, que são capazes de julgar qual seja o bem geral da sociedade entendida como um todo, melhor do que poderiam fazer os indivíduos singularmente.

Razão, portanto, há de ser dada a Winston Churchill quando afirma que “a democracia é o pior de todos os regimes políticos, à exceção de todos os demais já testados”. Com todas as suas contradições e imperfeições, a democracia ainda é o mais livre, igualitário e justo dos regimes.

## 5. ESPÉCIES DE DEMOCRACIA

### 5.1. Democracia direta

Como já ressaltado no tópico referente às origens e à evolução da democracia, a pioneira espécie de democracia é a democracia direta, simbolizada (embora não necessariamente originada) na *Ágora* ateniense, local onde os cidadãos daquela antiga cidade-estado grega se reuniam para discutir e deliberar acerca das questões relevantes ao seu corpo social.

Três eram os elementos basilares do modelo ateniense de democracia: a isonomia, a isotomia e a isagoria. De acordo com o fundamento da isonomia, era garantida a todos os cidadãos atenienses, sem distinção de classe ou riqueza, a igualdade de justiça; já conforme o fundamento da isotomia, toda e qualquer forma de títulos ou funções hereditárias estaria abolida, possibilitando o livre acesso de qualquer cidadão ao exercício das funções públicas. O fundamento da isagoria, por sua vez, garantia a todos os cidadãos o direito de uso da palavra, a fim de que fosse viabilizado o debate democrático nas assembleias populares. Como bem ressalta José de Alencar<sup>43</sup>:

No *ágora* em Athenas ou no fórum em Roma, não se votava unicamente sobre as questões do estado; porém se deliberava e discutia. A tribuna era do povo, franca e livre a qualquer cidadão; todas as classes tinham ali uma voz, ainda quando não fora senão o clamor.

43. José de Alencar, *Systema representativo* (ed. fac-similar). p. 36, Brasília – DF: Senado Federal, 1997 (coleção Memória Brasileira).

A democracia direta, com a evolução e crescimento das cidades, tornou-se praticamente inviável. Na atualidade, no entanto, ela ainda é verificada em alguns cantões da Suíça.

## 5.2. Democracia representativa ou indireta

A democracia representativa ou indireta, contrapondo-se ao modelo da democracia direta, não parte do pressuposto da participação política imediata de todos os cidadãos em todas as decisões relevantes ao corpo social. A atuação política do cidadão se dá, na democracia representativa, de forma mediata, através de representantes eleitos entre os seus pares. “A razão da representação política está em possibilitar o Poder do estado por aqueles que não podem exercê-lo pessoalmente”<sup>44</sup>. Como bem observa Norberto Bobbio<sup>45</sup>:

Uma democracia é representativa no duplo sentido de possuir um órgão no qual as decisões coletivas são tomadas por representantes, e de espelhar através desses representantes os diferentes grupos de opinião ou de interesse que se formam na sociedade.

Como já ressaltado anteriormente, foi com o declínio do poder absoluto dos reis, no final da Idade Moderna, que se consolidou o modelo da democracia representativa. Tal fato, entretanto, não é impeditivo para que se afirme que a noção ideal de representação é muito mais remota, aproximando-se, temporalmente, do próprio surgimento do Estado, como leciona Afonso Arinos de Melo Franco<sup>46</sup>:

A idéia de representação é, em si, inseparável do próprio Estado. De certa forma, ela existia mesmo dentro da democracia direta grega. Havia, em Atenas, chefes militares que eram escolhidos pelo povo; governantes, incumbidos de expedir a rotina da administração, que eram designados pela sorte; e isto sem falar nos reis e tiranos de comunidades, que representavam o princípio da soberania. Há igualmente indícios de representação diplomática nas ligas ou alianças que se formavam entre as cidades, nas nomeações de embaixadores, assim como podemos admitir que os oráculos, oficialmente consultados, em cada decisão importante, o eram por representantes do povo, que a este transmitiam as obscuras ameaças ou sibilinas palavras de esperança.

Em Roma, sabemos que os cônsules e tribunos falavam em nome do povo; que, pelo menos teoricamente, o imperador representa o

44. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 20, Rio de Janeiro - RJ: Lumen Juris, 2004.

45. Norberto Bobbio, *ibidem*, p. 458.

46. Afonso Arinos de Melo Franco, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Vol. 1 (teoria geral), 2. ed. p. 109-110, Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1968.

povo e as legiões; que, no Senado, os “pais conscritos” eram, muitas vezes, exortados como a personalização coletiva das grandezas e glórias nacionais.

Certas ordens monásticas, na Idade Média, elegiam representantes das várias casas para as reuniões gerais periódicas, em que se debatiam e decidiam problemas de doutrina a serem assentados ou interesses comuns da congregação.

Todas essas eram formas elementares de representação. Mas a todas faltava o elemento característico da representação democrática, que é a fiscalização do mandante sobre o mandatário, e a idéia de que o mandato é uma habilitação de poderes para que o eleito exerça as suas funções, com liberdade, é certo, mas dentro de um quadro geral de compromissos, que corresponde aos interesses ou convicções dos eleitores.

De acordo com o magistério de Paulo Bonavides<sup>47</sup>, são os seguintes os traços característicos da democracia representativa: a) Soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, traduzida através da vontade geral; b) sufrágio universal; c) pluralidade de candidatos e partidos; d) separação do poder; e) limitação das prerrogativas dos governantes; f) liberdade de pensamento, de reunião e de associação, bem como a liberdade religiosa; g) temporariedade dos mandatos eletivos; h) garantia de plena existência às minorias políticas.

J.J. Gomes Canotilho<sup>48</sup>, por sua vez, entende que são três os postulados fundamentais da democracia representativa: o “exercício jurídico, constitucionalmente autorizado, de funções de domínio, feito em nome do povo, por órgãos de soberania do Estado”; a “derivação directa ou indirecta da legitimação de domínio do princípio da soberania popular” e o “exercício do poder com vista a prosseguir os fins ou interesses do povo”.

Por todas as razões expostas no tópico referente às vantagens da democracia, podemos afirmar que o regime político democrático supera qualquer outro já testado pela humanidade. No mundo moderno, com o crescimento dos Estados e a inviabilidade da democracia direta, torna-se imperioso o sistema representativo, reconhecido, assim, como o único capaz de evitar o arbítrio, a exclusão e propiciar a soberania popular. Para finalizar este tópico sobre a democracia indireta, é de extrema valia citar o seguinte trecho do pensamento de John Stuart Mill<sup>49</sup> – um dos primeiros teóricos da democracia moderna, que, ainda no século

47. Paulo Bonavides, *Ciência Política*. 10. ed. p. 274, São Paulo – SP: Malheiros, 2003.

48. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. p. 293, Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 2002.

49. John Stuart Mill, *Considerações sobre o governo representativo*. Trad. Jacy Monteiro. p. 49, São Paulo - SP: IBRASA, 1964. (Clássicos da Democracia).



XVII, em sua clássica obra “Considerações sobre o governo representativo”, ressaltou a importância do governo popular, pautado na representação política, como o único capaz de garantir a igualdade e a liberdade entre os seres humanos – segundo o qual:

O único governo capaz de satisfazer inteiramente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo participe; que é útil, qualquer participação, mesmo nas funções públicas mais modestas; que a participação deverá ser por toda parte tão grande quanto o grau geral de melhoramento da comunidade o permita; e que é de desejar-se, como situação extrema, nada menos do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Todavia, desde que é impossível a todos, em uma comunidade que exceda a uma única cidade pequena, participarem pessoalmente tão-só de algumas porções muito pequenas dos negócios públicos, segue-se que o tipo ideal de governo perfeito tem de ser o representativo.

### 5.3. Democracia participativa ou semidireta

O modelo da democracia representativa, prevalecente a partir da decadência do absolutismo monárquico, entrou em uma grave crise no início do século XX. Muitos eram os que defendiam a tese do fracasso da ideologia democrática, compreendendo-a como um discurso desconexo da realidade, uma vez que o povo, teoricamente detentor do poder, presenciava a usurpação da sua cidadania pelas elites dominantes, verdadeiras detentoras do poder. Dessa forma, como bem ressalta Boris Fausto<sup>50</sup>:

A partir do fim da Primeira Guerra Mundial, os movimentos e idéias totalitários e autoritários começaram a ganhar força na Europa. Em 1922, Mussolini assumiu o poder na Itália; Stálin foi construindo seu poder absoluto na União Soviética; o nazismo se tornou vitorioso na Alemanha, em 1933. A crise mundial concorreu também para o desprestígio da democracia liberal. Esse regime estava associado no plano econômico ao capitalismo. O capitalismo que prometera igualdade de oportunidades e abundância caíra em um buraco negro, do qual parecia incapaz de livrar-se. Em vez de uma vida melhor, trouxera empobrecimento, desemprego, desesperança.

Os ideólogos autoritários ou totalitários consideravam a democracia liberal, com seus partidos e suas lutas políticas aparentemente inúteis, um regime incapaz de encontrar soluções para a crise. A época do capitalismo e da liberal-democracia parecia pertencer ao passado.

50. Boris Fausto, *História do Brasil*, 12. ed. p. 353, São Paulo – SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

O regime da democracia encontrava-se desacreditado, pois era o discurso democrático que sustentava a opressão econômica imposta pelo capitalismo liberal implementado a partir da Revolução Francesa e que gerara tanta desigualdade. Assim sendo, uma transformação radical na concepção democrática se impunha, como forma de livrar a própria humanidade das garras afiadas do totalitarismo, fosse este o capitalista, simbolizado no fascismo italiano e no nazismo alemão, principalmente, ou o totalitarismo socialista, simbolizado na “ditadura do proletariado”, construída por Stálin na União Soviética.

Eis, então, que surge a concepção de democracia participativa, ou semidireta, na qual preceitos da antiga democracia grega são, de certa forma, resgatados, na busca de uma maior participação popular no processo político. Segundo Paulo Bonavides<sup>51</sup>:

Com a democracia semidireta a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o referendium, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.

A partir do advento da democracia participativa como modelo dominante, o fetiche da democracia é impulsionado, e, como já afirmado, todos os governos, democráticos ou não, passam a defender o valor “democracia” como basilar ao próprio homem.

Vários são os institutos da democracia participativa, através dos quais o povo, além de exercer a sua soberania por meio de representantes eleitos, exerce-a de forma direta, sem intermediários, portanto. São eles, por exemplo, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. Não é o objeto deste trabalho, entretanto, tratar, de forma pormenorizada, destes referidos instrumentos de participação política popular.

#### **5.4. Democracia “cesarista”**

A democracia “cesarista”, ou “plebiscitária” é uma espécie de democracia onde, teoricamente, é buscada uma maior interação entre o governante, na maioria das vezes um caudilho de traços messiânicos sobre o qual o povo deposita todas as suas esperanças e ambições, e os governados, através de consultas perió-

51. Paulo Bonavides, *Ciência Política*, 10 ed. p. 275, São Paulo – SP: Malheiros, 2003

dicas realizadas pelo líder político às suas bases, a fim de que sejam referendadas as medidas políticas consideradas de importância capital para a sociedade.

Muito comum entre líderes populistas, a prática da democracia “cesarista”, na quase que totalidade das vezes, mascara governos autoritários e antidemocráticos em busca do alcance de uma legitimidade. Historicamente, podemos citar Napoleão III, na França, Adolf Hitler, na Alemanha e, na atualidade, Hugo Chavez, na Venezuela, como adeptos deste modelo de democracia.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>52</sup>, comentando sobre a democracia “cesarista”, coaduna com o entendimento daqueles que defendem o caráter antipopular da democracia “cesarista”, ao afirmar que “sempre foi ela uma ditadura disfarçada pelo chamamento das massas a referendar entusiasmaticamente as decisões do homem forte”. De acordo com o ilustre jurista:

Esse resultado é obtido de um lado pelo controle da propaganda que opera num único sentido, de outro pelo que os psicólogos chamam de “horror do vazio”. Todo povo posto diante da escolha entre alguma ordem e o caos, a incerteza, opta por essa ordem qualquer. Destarte, sempre diz sim ao César. Por outro lado, em tal regime não há freios nem limites ao poder do chefe, já que o mesmo, pela invocação do voto das massas, pode a qualquer instante superar os existentes.

### 5.5. Democracia consensual

Um modelo de democracia muito difundido nos meios acadêmicos nos últimos anos é aquele que se convencionou chamar de “democracia consensual”, pautado na necessidade inerente às sociedades pluralistas de contemporização pacífica dos diversos interesses e ideologias.

Segundo Cezar Saldanha Souza Junior<sup>53</sup>, o termo “consensus” pode ser conceituado como “o acordo entre os membros da comunidade, quanto às bases que devem presidir uma ordem política justa e sobre as quais ela há de operar adequadamente”. O modelo consensual de democracia é um modelo de coalizão, onde prevalece a negociação e a concessão entre os diversos grupos políticos representados.

Difere o modelo consensual de democracia do tradicional modelo majoritário, batizado de modelo Westminster por Arend Lijphart, em alusão ao nome do

52. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. p. 94-95, São Paulo: Saraiva, 2003.

53. Cezar Saldanha Souza Junior, *Consenso e democracia constitucional*. p. 61, Porto Alegre – RS: Sagra Luzzato, 2002.

palácio onde se reúne o parlamento inglês. É o mesmo Lijphart, mais importante teórico da democracia consensual, que aponta as principais diferenças entre o modelo majoritário de democracia (modelo Westminster) e o modelo consensual. Assim, de acordo o referido cientista político, são as seguintes as distinções entre o primeiro modelo de democracia e o segundo (a característica do modelo majoritário vem em primeiro lugar e a do modelo consensual vem a seguir)<sup>54</sup>:

1. Concentração do Poder executivo em gabinetes monopartidários de maioria *versus* distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias.
2. Relações entre Executivo e Legislativo em que o Executivo é dominante *versus* relações equilibradas entre ambos os poderes.
3. Sistemas bipartidários *versus* sistemas multipartidários.
4. Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais *versus* representação proporcional.
5. Sistemas de grupos de interesses pluralistas, com livre concorrência entre grupos *versus* sistemas coordenados e “corporativistas” visando ao compromisso e à concertação.
6. Governo unitário e centralizado *versus* governo federal e descentralizado.
7. Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral *versus* divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas.
8. Constituições flexíveis, que podem receber emendas por simples maiorias, *versus* constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias.
9. Sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade da legislação *versus* sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional.
10. Bancos centrais dependentes do Executivo *versus* bancos centrais independentes.

Como é possível observar-se, o regime político adotado no Brasil aproxima-se muito mais do modelo consensual do que do modelo majoritário, sendo aquele, de fato, no nosso ponto de vista, o modelo mais adequado e democrático.

54. Arend Lijphart, *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. p. 19, Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 2003.

## 6. INSTITUIÇÕES DA MODERNA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

### 6.1. O sufrágio

Nas palavras de Paulo Bonavides<sup>55</sup>, pode-se definir sufrágio como sendo “o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública”. É o sufrágio, assim, um instituto basilar da democracia representativa (e também da participativa), sem o qual não é possível instrumentalizar a participação do povo nas decisões políticas fundamentais do Estado.

Tradicionalmente, classifica-se o sufrágio em dois grandes gêneros: o sufrágio universal e o sufrágio restrito. Nas sociedades que adotam o primeiro gênero de sufrágio, não existem limitações referentes a raça, sexo, credo, grau de instrução (sufrágio capacitário) ou de riqueza (sufrágio censitário) para que a cidadania seja plenamente exercida. Já nas sociedades que adotam o sufrágio restrito, as referidas limitações poderão ser, em parte ou totalmente, impostas, em uma teórica tentativa de construção de um governo ideal, concebido pelo fundamento de que a aristocracia, ou governo dos melhores, seria o mais eficiente e adequado dos regimes políticos. Como bem observa Paulo Bonavides<sup>56</sup>:

Era assim que se pensava no século da democracia liberal (século XIX) com a instituição do sufrágio restrito, quando não havia ainda nos livros ou na exposição doutrinária uma tomada de consciência de que, se o sufrágio racionalmente pretendia aquilo, do ponto de vista histórico era tão somente o poderoso e eficaz instrumento de exclusão de parcelas consideráveis do povo de toda participação política.

É de se ressaltar, quanto à noção ideal de sufrágio universal, a lição de Fávila Ribeiro, segundo a qual “A concepção do sufrágio universal não pode ser levada a termos absolutos, pois sempre deverão figurar requisitos que se façam indispensáveis para participação no corpo eleitoral”. Para Ribeiro<sup>57</sup>:

Por maior que seja a dilatação do eleitorado, haverá sempre uma diferença numericamente significativa entre o povo no conceito sociológico e o povo politicamente habilitado. (...)

O exercício desse direito encontra limitações, sem que isso prejudique o seu caráter de universalidade. Em limitando a legislação eleitoral o exercício do direito, não obsta que este exercício possa posteriormente ser adquirido, a depender do próprio “esforço individual do interessado, ou da realização de fatos normais da natureza”.

55. Paulo Bonavides, *Ciência Política*. 10. ed. p. 228, São Paulo – SP: Malheiros, 2003.

56. *Ibidem*, p. 232.

57. Fávila Ribeiro, *Direito Eleitoral*. 4. ed. p. 62-63, Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1996.

Na defesa do sufrágio restrito, restou consagrada na França, no final do século XVIII, a doutrina da soberania nacional, idealizada pelo Abade Emmanuel Joseph Sièyes. Como já ressaltado anteriormente, Sièyes entendia que o poder político deveria ser titularizado no que ele denominava de nação, “elemento que precede qualquer rei ou Legislativo, ato normativo ou político”, composta de “indivíduos livres e diferentes, que se unem para realizar suas necessidades humanas e pela vontade individual de viver em conjunto”, nas palavras de Orides Mezzaroba<sup>58</sup>. Esta nação, segundo Sièyes, estaria simbolizada pelo “Terceiro Estado”, a única parcela da sociedade francesa verdadeiramente representativa dos interesses da esmagadora maioria da população. Assim, como bem observa Elival da Silva Ramos<sup>59</sup>:

Para Sièyes, o supremo poder não cabe ao povo, conjunto de homens vivos num determinado instante, em determinado território, mas à Nação, entidade abstrata que personifica os interesses permanentes das gerações em sucessão. Destarte, a Nação é que seria representada, e não o povo. O eleitorado (cuja composição obedece aos interesses nacionais) é órgão da nação, exercendo a função de escolher os indivíduos cuja deliberação, singular ou coletiva, formula a vontade soberana da Nação.

Jean-Jacques Rousseau, retrucando a teoria de Sièyes, sustenta, então, a defesa da soberania popular em detrimento da soberania nacional. Conforme lição de Jorge Miranda<sup>60</sup>:

“Soberania nacional” é a soberania do povo (ou nação, no sentido revolucionário de 1789) como comunidade ou totalidade orgânica, o que implica a atribuição do poder à coletividade e não a cada um dos seus membros. Pelo contrário, soberania popular significa a atribuição do poder ao povo visto atomisticamente em cada um dos cidadãos, de tal modo que cada cidadão tem uma parcela do poder político (definida pelo complexo de seus direitos políticos).

Na sua mais famosa obra, “Do Contrato Social”, expõe Rousseau o seu ponto de vista contrário à tese do Abade, argumentando que a legitimidade do poder político deve residir em cada um dos cidadãos componentes do grupo social, devendo, assim, prevalecer, sempre, a vontade geral, e não a vontade de grupos ou facções. Tal teoria, que termina por prevalecer sobre a doutrina da soberania

58. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 38-39, Rio de Janeiro - RJ: Lumen Juris, 2004.

59. Elival da Silva Ramos, Representação e democracia. *Informativo Eleitoral*, Campo Grande – MS, v. 1, p. 53, 1994.

60. Jorge Miranda, A democracia representativa: princípios e problemas gerais. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília – DF, v. 2, n. 1, p. 12, jan./abr. 1998.

nacional, viria a servir de sustentáculo para o desenvolvimento do sufrágio universal e igualitário, basilar às sociedades democráticas contemporâneas. Segundo Rousseau<sup>61</sup>:

A tibiaza do amor da pátria, o fervor do interesse privado, a imensidade dos Estados, as conquistas e abuso do governo, fizeram inventar o meio dos deputados, ou representantes do povo nas assembléias da nação; eis o que em certos países ousam chamar “terceiro Estado”, pondo na primeira e segunda ordem o interesse particular das duas ordens, e o interesse público na terceira.

Não se pode representar a soberania pela mesma razão que se não pode alienar; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio termo; logo, os deputados do povo não são, nem podem ser, representantes seus; são comissários dele, e nada podem concluir decisivamente. É nula, nem é lei, aquela que o povo em peso não ratifica.

Comparando a doutrina da soberania nacional com a doutrina da soberania popular, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>62</sup> implementa lição definitiva:

A soberania nacional não é democrática. Foi inventada apenas para justificar a apropriação do poder por uma classe – a burguesia – e para evitar a adoção da soberania popular, por conseguinte da democracia, instaurando em seu lugar um governo representativo.

É claro em Sieyès o intuito de substituir à vontade do povo a vontade da nação, que se identifica com a dos representantes, sendo estes escolhidos graças ao mecanismo do sufrágio, pela camada mais alta da burguesia (...).

Aos passos de magia da soberania nacional, a soberania popular opunha sua simplicidade. Para Rousseau, cada membro da coletividade detém uma fração da soberania. Esta não é senão a adição de todas as frações. Assim, cada cidadão tem o direito de intervir no governo do todo, que é o povo.

Além da classificação do sufrágio em universal ou restrito, é importante destacar as divisões do sufrágio em igualitário ou inigualitário e em direto ou indireto. Sobre a primeira divisão, leciona Charles Soares de Oliveira<sup>63</sup>:

61. Jean-Jacques Rousseau, *Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político*. Tradução: Pietro Nasseti, p. 91-92, São Paulo - SP: Martin Claret, 2002.

62. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França*. p. 93, Belo Horizonte – MG: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Imprensa da Universidade Federal de Minas Gerais, 1966.

63. Charles Soares de Oliveira, *A representação política ao longo da história*. p. 34-35, Brasília – DF: Gráfica Positiva, 2000.

No primeiro caso, cada eleitor tem direito a um voto, a exemplo do verificado na grande generalidade dos países, em que cada cidadão tem o mesmo peso político e a mesma influência, qualquer que seja seu papel na sociedade. Já o segundo caso (sufrágio inigualitário), contrariamente, se verifica quando o eleitor pode, em certas circunstâncias, votar mais de uma vez (voto múltiplo), dispor de mais de um voto (voto plural), ou ter seu voto com valor diferenciado em relação a outro eleitor (voto familiar).

No voto múltiplo, como o próprio nome induz a se concluir, pode o indivíduo votar mais de uma vez, isto é, em mais de uma circunscrição eleitoral. (...)

Já no voto plural, o indivíduo pode emitir mais de um voto, mas na mesma circunscrição onde poderá votar duas ou mais vezes.

No voto familiar, finalmente, o pai de família tem seu voto com peso diferente do voto de outros eleitores, tendo em vista as características pessoais e sociais que o distinguem dos demais. Assim, o voto de um indivíduo solteiro teria menos valor diante do voto de um pai de família, partindo-se da premissa de que este teria como interesse não apenas as suas convicções individuais, mas, em função de sua condição social de provedor, idade, responsabilidades, etc., teria interesse maior em velar pela boa administração dos negócios públicos, votando, conseqüentemente, com maior prudência e discernimento.

Sobre a classificação do sufrágio em direito ou indireto, por sua vez, discorre Vera Maria Nunes Michels<sup>64</sup>, destacando o exemplo dos Estados Unidos da América:

A eleição indireta compreende dois estágios, sendo o primeiro deles a manifestação do povo designando seus delegados que, num segundo estágio, em nome do povo, escolhem o representante. Este é o sistema vigorante nos EEUU para as eleições presidenciais, consubstanciada no art. II, Seção I, da Constituição norte-americana. Os eleitores realizam a designação de delegados em número equivalente à representação de cada estado perante o Congresso. Os escolhidos, por sua vez, reunidos em seus próprios estados, no mesmo dia para toda a nação, fazem a votação entre os candidatos registrados, sendo os resultados dessas votações esparsas encaminhadas para o presidente do Senado, para apuração em reunião conjunta do Congresso. Na hipótese de não ser obtida maioria absoluta por qualquer dos candidatos, caberá à Câmara dos Representantes realizar a escolha, fixando-se num dos três primeiros candidatos mais votados.

64. Vera Maria Nunes Michels, *Direito Eleitoral*. 2. ed. p. 27-28, Porto Alegre- RS: Livraria do Advogado, 2002.



Contudo, à margem da Constituição, com o aparecimento dos partidos políticos que assumiram o comando das hostilidades eleitorais, deixou de subsistir a liberdade de escolha dos delegados designados pelo povo, que tinham de sufragar o candidato apontado por sua própria agremiação. Dessa forma, atualmente nos EEUU, logo após a escolha popular já se sabe, desde esse momento, qual será o candidato vitorioso, não passando o escrutínio subsequente, realizado em reunião conjunta do Congresso, de requintada excrescência.

Em um Estado Democrático de Direito, o sufrágio deverá obedecer alguns princípios matérias, sem os quais as características basilares do próprio regime democrático (soberania popular, liberdade e igualdade) restarão violados. São eles, no magistério de J.J. Gomes Canotilho<sup>65</sup>: a) o princípio da universalidade do sufrágio, segundo o qual se impõe o alargamento do direito de voto a todos os cidadãos; b) o princípio da imediatividade, pelo qual “o voto tem de resultar imediatamente da manifestação da vontade do eleitor, sem intervenção de grandes eleitores ou de qualquer vontade alheia”; c) o princípio da liberdade de voto, que tem o objetivo de garantir ao eleitor o exercício do direito de voto sem qualquer coação física ou psicológica de entidades privadas; d) o princípio do voto secreto; e) o princípio da igualdade de voto; f) o princípio da periodicidade; e o princípio da unidade, por meio do qual o eleitor só vota uma vez.

O respeito a todos esses princípios, universalidade do sufrágio, imediatividade, liberdade de voto, voto secreto, igualdade e voto, periodicidade e unidade, são essenciais à consolidação de um verdadeiro regime político democrático, a fim de que a máxima estabelecida por Jean Jacques Rousseau segundo a qual “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”, consagrada pela Constituição Federal de 1988, seja elevada. Afinal, como bem menciona Hans Kelsen<sup>66</sup>:

A democracia exige que o direito de sufrágio seja não apenas tão universal quanto possível, mas também que seja tão igualitário quanto possível. Isso significa que a influência que cada votante exerce sobre o resultado da eleição deve ser o mesmo ou, em outros termos, que o peso do voto de cada eleitor deve ser igual ao de cada um dos outros votantes.

## 6.2. O mandato político-representativo

Da mesma forma que o sufrágio, o instrumento do mandato político é essencial para a configuração das democracias modernas (representativas e participativas).

65. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. p. 301-306, Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 2002.

66. Hans Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução: Luís Carlos Borges, 3. ed. p. 420, São Paulo - SP: Martins Fontes, 1998.

É por meio deste instituto de direito público, definido por Francis Hamon, Michel Troper e Georges Burdeau<sup>67</sup> como “a relação entre o representante e o representado”, pela qual este transfere àquele o exercício da soberania, em especial a função legislativa, que a democracia contemporânea se materializa.

De acordo com a tradição jurídica ocidental, o mandato é, tipicamente, um instituto do Direito Privado, pelo qual uma pessoa autoriza outra a exercer determinadas atividades em seu nome. O aspecto contratual, desta forma, é relevado, podendo o mandato, no Direito Civil, ser com concedido a título oneroso ou gratuito.

Com o advento da democracia representativa, a teoria do mandato é transposta para o Direito Público. Convenciona-se denominar de mandato político o instrumento através do qual os representantes, eleitos pelos seus pares, exercem a soberania, tomando decisões em nome da coletividade.

Inicialmente, a tradição civilista do mandato influencia decisivamente a concepção do mandato político. Com o filósofo inglês John Locke, no século XVII, a teoria do mandato político imperativo, conceituado por Orlando Ferreira de Melo<sup>68</sup> como o “processo político através do qual os eleitores conferem aos eleitos poderes condicionados, ou seja, sujeitando os atos de representação do mandatário à vontade do mandante, com relação a questões partidárias, de representação regional e outras”, passa a ser difundida, na defesa do ideal de que o povo, como titular da soberania, deve estabelecer limites à ação do governo, a fim de que o interesse público, e não os interesses privados dos representantes, prevaleçam. Como bem observa Orides Mezzaroba<sup>69</sup>:

Para Locke, mesmo o Legislativo sendo um poder supremo, “ao qual tudo mais deve ficar subordinado”, ele não passa de um “poder fiduciário destinado a entrar em ação para certos fins”. O poder maior reside na sociedade, que pode “afastar ou alterar o legislativo quando é levada a verificar que” suas ações são contrárias ao “encargo que lhe foi confiado”. Logo, a relação que se estabelece entre o Poder Legislativo e a sociedade é uma relação de confiança, uma delegação de poderes de alguém para outra pessoa ou grupo de pessoas, cabendo ao depositário da confiança agir conforme o esperado, sob pena de revogação do mandato. No contexto da representação, sem dúvida alguma, Locke está se referindo aos princípios que fundamentam, como se verá adiante, a

67. Francis Hamon, Michel Troper e Georges Burdeau, *Direito Constitucional*. 27. ed. p. 168, São Paulo – SP : Manole, 2005.

68. Orlando Ferreira de Melo, *Dicionário de Direito Político*. p. 78, Rio de Janeiro – RJ: Forense, 1978.

69. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 51, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

teoria do mandato imperativo, enquanto representação vinculada à idéia de autoridade.

Com a consolidação da democracia liberal-burguesa, no século XVIII, entretanto, a tese referente ao mandato político que termina por prevalecer é, entretanto, a referente ao mandato político-representativo, cujos adeptos, como bem ressalta Bobbio<sup>70</sup>, defendem, de forma geral, a incompetência do povo para tratar de assuntos gerais, devendo assim ser eleitos representantes mais preparados e entendidos de tais questões, para o bem de toda a sociedade. É o que leciona José Afonso da Silva<sup>71</sup>:

O mandato representativo é criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade, e mais uma forma de tornar abstrata a relação povo-governo. Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é geral, livre e irrevogável em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário. Diz-se geral, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de todas as pessoas que habitam o território nacional. É livre, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição. Afirma-se, a propósito, que o exercício do mandato decorre de poderes que a Constituição confere ao representante, que lhe garantem a autonomia da vontade, sujeitando-se apenas aos ditames de sua consciência. É irrevogável, porque o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para sua duração, salvo perda nas hipóteses indicadas na própria Constituição.

Foi com Edmund Burke, no seu famoso “Discurso aos Eleitores de Bristol”, proferido em 03 de novembro de 1774, que a teoria do mandato representativo foi impulsionada. Naquela oportunidade, Burke proferiu as seguintes e históricas palavras<sup>72</sup>:

70. Norberto Bobbio, *Teoria Geral da Política, A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. 1. ed., 6. tiragem, organizado por Michelangelo Bovero; tradução: Daniela Baccaccia Versiani, p. 462, Rio de Janeiro: Campos, 2000.

71. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. p. 143, São Paulo: Malheiros, 1998.

72. Edmund Burke, *On government politics and society*, Londres: Fontana, 1975 *apud* Arnaldo Gonçalves, *Os partidos políticos e a crise da democracia representativa*, *Jus Navigandi*, Teresina, a. 9, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6818>>. Acesso em: 26 out. 2005.

O Parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um dos membros deve sustentar, como agente ou advogado, contra outros agentes ou advogado, ele é senão uma assembléia deliberante de uma Nação, com um interesse: o da totalidade; de onde devem prevalecer não os interesses e preconceitos locais mas o bem geral que resulta da razão geral do todo. Elegeste um Deputado mas quando o escolheste, não é ele o deputado por Bristol, mas um membro do Parlamento.

Como bem observa Arnaldo Gonçalves<sup>73</sup>:

Na doutrina de Burke, que influenciou todo o pensamento político-constitucional inglês, o deputado não guarda obediência a instruções imperativas, mandatos explícitos dos seus eleitores<sup>(30)</sup>, porque isso seria «desvirtuar a sua missão e a ordem e temor da nossa Constituição». A essência da representação é para ele o serviço dos seus constituintes através de um *juízo amadurecido* de uma *consciência esclarecida*.

Este modelo de representação - o *trustship* - é o que confina o mandato através do qual uma pessoa é investida com a responsabilidade formal de representar e agir por conta da propriedade e negócios de outro. A representação assume aqui o papel de um dever moral.

São traços característicos do mandato representativo a generalidade, a liberdade, a irrevogabilidade e a independência. De acordo com a generalidade, o mandatário não representa o território, a população, o eleitorado ou o partido político, ele representa a nação em seu conjunto. Já conforme a característica da liberdade, o representante exerce o mandato com inteira autonomia de vontade, como titular da vontade nacional soberana.

Quando se ressalta a irrevogabilidade do mandato representativo, por sua vez, afirma-se que o eleitor não pode destituir o mandatário tido como “infiel”. Por fim, a independência é uma característica que denota que os atos do mandatário encontram-se desvinculados de qualquer necessidade de ratificação por parte do mandante.

Na contemporaneidade, tem se notado um fortalecimento da tese do mandato imperativo. Exemplo desta tendência pôde ser observado, por exemplo, no *recall* realizado na Califórnia, em 2004, que possibilitou a eleição do ator Arnold Schwarzenegger para governador daquele estado americano. O fator decisivo, entretanto, para a consecução desta tendência é a aplicação, cada vez mais

---

73. Loc. cit.

constante, da teoria do mandato partidário, que teve em Hans Kelsen seu maior expoente, nos regimes democráticos. Como bem observa Orides Mezzaroba<sup>74</sup>:

Sob a influência teórica kelseniana, o partido político passa a assumir papel de destaque na reformulação do modelo político vienciado até então. Esse novo modelo recebe a denominação de Democracia de Partidos (Democracia Partidária) ou ainda, conforme Kelsen, Estado de Partidos, ou Parteinstaat.

No modelo kelseniano, a peça fundamental da estrutura política seria, evidentemente, o próprio partido, desde que: depurado de qualquer vício, estruturado internamente de forma democrática – com as bases escolhendo o seus dirigentes, sem qualquer resquício burocrático e livre de corrupção – com financiamentos transparentes e públicos. O partido político passaria a ter função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal. Portanto, a organização partidária nasceria de um processo sociopolítico que envolveria um conjunto de pessoas com afinidades ideológicas e com um projeto definido de ação de governo. Desta forma, o povo se autogovernaria, mesmo que indiretamente, por ser ele o responsável pela fixação das diretrizes governamentais e não mais os representantes eleitos que, em seu nome e lugar, tomavam as decisões políticas. Nesse novo modelo, “os verdadeiros candidatos” passariam “a ser os partidos com seus programas e não os indivíduos que postulam cargos eletivos”. A imperatividade decorreria da fidelidade partidária. Vale dizer que os mandatos pertenceriam ao partido político, e os seus “titulares devem obedecer à disciplina deste, sob pena de serem destituídos e substituídos”. O representante ocuparia uma espécie de função partidária comissionada, convertido em um elo da organização e não mais no seu centro.

É de se ressaltar que, acolhendo-se a teoria do mandato partidário, não se está abraçando, propriamente, a tese do mandato imperativo. Os eleitores, diante da doutrina do mandato partidário, não detém o poder de revogação dos mandatos dos seus representantes. Estes, entretanto, são obrigados a submeter-se ao cumprimento das diretrizes partidárias legitimamente estabelecidas, sob pena de perda dos seus mandatos. Daí a incontestável necessidade de valorização do princípio da fidelidade partidária como basilar à engenharia da representação política contemporânea, tema objeto dos próximos capítulos desta obra, em especial o capítulo VI.

74. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 77-79, Rio de Janeiro - RJ: Lumen Juris, 2004.

## 7. OS SISTEMAS ELEITORAIS E A DEMOCRACIA

Três são os sistemas eleitorais conhecidos para a averiguação dos candidatos eleitos em um pleito: o sistema majoritário, o sistema proporcional e o sistema misto. Neste tópico, analisaremos cada um destes sistemas eleitorais, quanto aos seus conteúdos, aplicações, e convenientes ou inconvenientes de suas adoções pelo Direito brasileiro.

Começemos o nosso estudo com uma breve análise do sistema majoritário, adotado atualmente no Brasil nas eleições para os cargos de presidente da república, governador de estado, prefeito e senador da república. Por este sistema, é considerado eleito o candidato que obtenha a maior soma de sufrágios sobre os seus competidores, sendo os votos atribuídos aos demais candidatos desprezados, prevalecendo, assim, o pronunciamento emitido pela maioria.

No sistema majoritário, pode ser necessária a mera maioria relativa para a aferição do candidato vencedor em uma eleição, como também pode haver exigência de maioria absoluta. Fiquemos, a respeito do assunto, com lição proferida por Fávila Ribeiro<sup>75</sup>:

O sistema majoritário pode ser acompanhado da regra da maioria absoluta, se for exigido que o candidato ou o partido reúna em seu prol metade e mais um dos votos da circunscrição ou distrito eleitoral. Nessa hipótese, dar-se-á por derrotada e conseqüentemente desprovida de representação a corrente adversária, mesmo que tenha alcançado metade menos um dos sufrágios disponíveis na unidade eleitoral. Já a eleição majoritária por maioria relativa considera suficiente disponha o candidato ou partido de votos superiores aos seus competidores, mesmo que os votos que lhes foram contrários, atribuídos aos demais candidatos das diferentes correntes, ultrapassem, quando somados, a votação que obteve o vencedor.

No atual sistema eleitoral brasileiro, é exigida a maioria absoluta dos votos para se apontar o candidato vencedor, em uma eleição, aos cargos de presidente da república, governador de estado, e prefeito de municípios com mais de duzentos mil eleitores, conforme disposto nos artigos 28; 29, II e 77 da Constituição Federal. Para os cargo de senador e de prefeito de municípios com menos de duzentos mil eleitores, no entanto, não se exige maioria absoluta, mas sim a mera maioria relativa. Quando houver exigência de maioria absoluta, e esta não for atingida, deverá haver segundo turno, entre os dois candidatos mais votados, para que se apure o vencedor, que assim atingirá a maioria absoluta. De se ressaltar que esta maioria absoluta deve ser aferida somente dos votos válidos,

75. Fávila Ribeiro, *Direito Eleitoral*. 4. ed. p. 86, Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1996.

não sendo, portanto, levados em conta os votos em branco, os votos nulos e as abstenções.

Para cargos executivos, o sistema majoritário é o mais apropriado, e, de certa forma, o único viável, a não ser que o sistema de governo seja o diretorial, no qual a chefia de governo é exercida concorrentemente por um determinado número de pessoas, quando então seria logicamente possível a adoção do sistema proporcional. Em um Estado que não adota o sistema de governo diretorial, o chefe de governo só pode ser democraticamente eleito pelo sistema majoritário, por não haver possibilidade material para a adoção de outro sistema eleitoral.

Muitas, contudo, são as críticas à adoção do sistema majoritário, também chamado de sistema de voto distrital, nas eleições para o parlamento, onde é materialmente possível a adoção do sistema eleitoral proporcional. Alegam os críticos que o sistema do voto distrital majoritário fere o princípio democrático, por não garantir a representatividade das minorias. Em compensação, os defensores deste sistema alegam ser ele o que mais aproxima o eleitor do seu candidato, fazendo com que haja maior fiscalização das atividades parlamentares dos deputados por parte do seu eleitorado. Na sua obra “O governo dos povos: a organização correta da democracia”, o Padre Pio Milpacher<sup>76</sup> elenca aqueles que, em sua opinião, são os principais defeitos do sistema distrital:

- 1 – Parece artificial dividir uma cidade em distritos eleitorais, como se vivêssemos ainda em condados rurais, isolados uns de outros. O povo hoje se acha concentrado em regiões e os problemas político-administrativos abrangem o âmbito geral. O sistema proporcional parece nisto mais adequado: divide o território em regiões, ou estados, segundo uma geopolítica objetiva. Os eleitos serão depois motivados a se interessarem pelos problemas do conjunto.
- 2 – Com este sistema metade dos eleitores fica sem representante a quem recorrer. O sistema proporcional evita este inconveniente, porque em cada região eleitoral é eleito um grupo de representantes, tanto da maioria como da minoria. O eleitor de qualquer agremiação tem sempre a quem recorrer. Mesmo não se dando com um do seu partido, vai a outros.
- 3 – É difícil substituir um deputado, dono de um distrito. Enquanto não perder, ele continua sendo o candidato natural. Forma-se então uma espécie de feudos pessoais, e até de

76. Pe. Pio Milpacher, *O governo dos povos: a organização correta da democracia*. p. 159-160, São Paulo – SP: LTr, 1998.

famílias, donas do distrito mais pela tradição, o dinheiro, os amigos, do que pelo merecimento atual. O partido não renova os quadros dirigentes e o povo, decepcionado, vota mais “contra” o aborrecido do que “para” o escolhido. Nos Estados Unidos, em 1996, foi reeleito um senador com 96 anos, dono do distrito há meio século! No sistema proporcional a renovação dos representantes acontece mais facilmente, tanto no partido no poder, como na oposição, havendo sempre alguém do grupo que fica fora e algum outro que entra. É uma renovação junto com continuidade.

- 4 – O fato de poder optar somente entre duas pessoas decepciona muitos que não gostam nem de um, nem de outro (“se um é o sarampo, o outro é a catapora”). Ou não votam porque o seu candidato “já ganhou” ou “já perdeu”. Daí a baixa porcentagem dos votantes, que na Inglaterra é ao redor de 70%, enquanto nos Estados Unidos e na Índia desce até a menos de 50%. Enquanto que nos sistemas proporcionais a porcentagem oscila ao redor de 90%. Na França, depois que entrou este sistema, a porcentagem dos votantes caiu de 90% a 70%.
- 5 – No sistema distrital o eleitor vota, em primeiro lugar, para a pessoa, depois para o partido. As despesas de propaganda recaem em cima do deputado. Somente os ricos podem sustentá-la. Cria-se assim um sistema no qual os pobres são limitados a serem representados pelos ricos. São eles então, sobretudo, que não votam, porque não se sentem representados. No proporcional, as maiores despesas de propaganda são sustentadas pelo partido, e alguns pobres conseguem facilmente entrar na lista, recolher um número suficiente de preferências para serem eleitos. Os pobres então se sentem mais motivados a votar.
- 6 – O que mais espanta neste sistema é o “ou tudo, ou nada”. Por alguns votos de diferença, toda a representatividade do distrito vai para um e nada fica para o outro. Em nível nacional, um partido “pequeno” pode ganhar até 20 ou 25% de votos e ficar com uma representação inexpressiva. Pulando para pouco mais de 35% pode ganhar a maioria absoluta das cadeiras e ganhar o poder. Algumas vezes a lei da maioria relativa acaba dando o poder à minoria.

Em regra, cada distrito elege apenas um candidato, considerando-se os demais como derrotados. A preocupação com as minorias, no entanto, fez com que se introduzissem particularidades no sistema majoritário, especialmente combinando-o com base territorial mais ampla, as chamadas circunscrições, nas quais são eleitos vários candidatos. Dessa forma, o sistema de eleição distrital pode se perfazer através de distritos uninominais ou unipessoais, “nos quais o eleitor há de escolher entre candidatos individuais em cada partido, isto é, haverá apenas



um candidato por partido”, como ensina José Afonso da Silva<sup>77</sup>; ou através de distritos plurinominais ou pluripessoais, também chamado de sistema de listas, em que cada partido apresenta uma lista de candidatos, ou seja, uma pluralidade de nomes, à escolha dos eleitores distritais.

Segundo a grande maioria dos defensores da adoção do sistema distrital, o mesmo produz governos eficientes de centro nos quais seriam combinados pelos parlamentares valores centrais e permanentes de convivência, como a paz, a justiça, a prosperidade, o progresso e a eficiência administrativa, prioridades gerais de todas as regiões do país. Para o Pe. Pio Milpacher<sup>78</sup>, no sistema distrital majoritário o candidato:

buscará os pontos que mais interessam à coletividade inteira como integridade político-administrativa, competência, dedicação, solução dos problemas do desemprego, salário adequado, saúde, instrução, segurança, justiça rápida, saneamento básico, preservação do meio-ambiente, buscando a satisfação de todos aqueles interesses básicos, que constituem a aspiração da maioria silenciosa e ordeira do povo. Resistirá a pretensões descabidas, sabendo que não pode prejudicar a maioria para satisfazer desejos exagerados de grupos de pressão. Será eleito quem deu à maioria a sensação de saber sintetizar melhor as aspirações mais justas e universais, com a síntese mais equilibrada; aquele que parecer mais competente, esforçado, íntegro, imparcial.

Na contramão do sistema eleitoral majoritário, nos deparamos com o sistema eleitoral proporcional, cujo pressuposto é a repartição aritmética das vagas, pretendendo-se, dessa forma, que a representação, em determinado território se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse, integrada nos partidos políticos concorrentes. Comparando o sistema eleitoral majoritário ao sistema eleitoral proporcional, leciona Mônica Caggiano<sup>79</sup>:

- 1) as fórmulas majoritárias vêm privilegiar os partidos de maior potência, conduzindo de forma natural à bipolarização das forças políticas atuantes; tais técnicas priorizam e operam uma pré-fabricação de maiorias parlamentares, maximizando a alternância; não assumem qualquer compromisso com a representação de todos; o objetivo perseguido consubstancia-se na seleção de um programa de governo ou, ainda, na indicação de um homem e uma equipe dispostos a executá-lo; é o campo da

77. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. p. 371, São Paulo - SP: Malheiros, 1998. .

78. Pe. Pio Milpacher, *op.cit.* p. 148.

79. Mônica Caggiano, *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. p. 62, São Paulo – SP: Angelotti, 1995.

“representação-decisão”, idéia que tem por substrato a *adversary politics*, gizando o mandato representativo em termos de ação;

- 2) as fórmulas proporcionais, diversamente, asseguram representação às minorias; atendem de modo mais fiel à proporcional repartição dos assentos parlamentares; a proporcionalidade mobiliza-se em relação direta à amplitude da circunscrição; quanto maior esta, mais acentuada a proporção entre as vagas conquistadas e os votos emitidos a favor da agremiação partidária; valoriza um número mais significativo de eleitores, denotando maior fidelidade ao *standard* do *one man, one vote*; privilegia o aspecto representação-semelhança, a autorizar a presença política de um leque mais abrangente de interesses e opiniões do aspecto social.

Foi com a Revolução Francesa, em 1789, que surgiu o ideal do sistema eleitoral proporcional. Coube a Mirabeau, um dos líderes do Terceiro Estado, defender, na Assembléia Constituinte de Provença, a tese de que “o Parlamento deveria expressar o mais fielmente possível, o perfil do eleitorado”<sup>80</sup>.

No século seguinte, o inglês John Stuart Mill publica a obra “Considerações sobre o Governo Representativo”, na qual consagra a defesa do sistema eleitoral proporcional como o mais democrático e representativo. Segundo Stuart Mill<sup>81</sup>:

Em qualquer democracia realmente igual, toda ou qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes. Homem por homem, deverá ser representada tão completamente como a maioria. A menos que se dê, não há governo igual, mas governo de desigualdade e de privilégio: uma parte do povo manda na outra; retirar-se-á de certa porção da sociedade a parte justa e igual de influência na representação, contrariamente a todo governo justo, mas acima de tudo, contrariamente ao princípio da democracia, que reconhece a igualdade como o próprio fundamento e raiz.

Finalmente, no ano de 1885, uma conferência internacional sobre reforma eleitoral, ocorrida na Bélgica, vem a fortalecer, definitivamente, a tese do sistema eleitoral proporcional. Consagra-se, neste momento, o modelo de representação proporcional formulado pelo belga Victor D’Hont, “cuja concepção era a

80. José Dirceu & Marcos Ianoni, *Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual*. 1. ed. p. 22, São Paulo – SP: Perseu Abramo Editora, 1999.

81. John Stuart Mill, *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução Jacy Monteiro. p. 89, São Paulo - SP: IBRASA, 1964. (Clássicos da Democracia)

de que os sistemas eleitorais deveriam viabilizar a representação das diversas correntes de opinião presentes na sociedade expressas pelos partidos políticos”<sup>82</sup>. Segundo o Pe. Pio Milpacher<sup>83</sup>, o método D’Hont, também chamado de método do divisor aumentado:

consiste em aumentar o divisor (que é o número de cadeiras a serem assinaladas) de uma, duas ou três cifras, e depois com ele dividir os votos utilizáveis (excluídos brancos e nulos) para obter o quociente eleitoral, quer dizer o número de votos necessário para assinar as cadeiras. Esse quociente resulta menor, e então as cadeiras são assinadas aos partidos com o método descendente, quer dizer, subtraindo-lhe a cada assinação uma cadeira, um número de votos igual ao quociente eleitoral (cada vez ao partido com mais votos) até completar o número de vagas.

São duas as técnicas adotadas mundialmente, na atualidade, para a representação proporcional: a do número uniforme e a do quociente eleitoral (baseada no método D’Hont). Na técnica do número uniforme, utilizada pela primeira vez na Alemanha, nas eleições parlamentares ocorridas em 1920, o número de votos correspondentes ao preenchimento de uma vaga, em cada circunscrição, é previamente estabelecido por lei, fazendo com que, tantas vezes esse montante seja atingido, tantas vagas serão obtidas. Se em uma circunscrição, por exemplo, se estipular o número de 15000 votos por vaga, e um partido obtiver 90876 votos, terá direito a seis vagas, ou seja, o número inteiro inferior à divisão dos votos obtidos, noventa mil oitocentos e setenta e seis, pelo número de votos correspondentes a uma vaga, quinze mil.

A técnica do quociente eleitoral, por sua vez, é consistente de operações aritméticas sucessivas, para que haja a representação proporcional, sendo a adotada pelo Direito Eleitoral brasileiro, conforme o disposto nos artigos 106 a 113 do Código Eleitoral. O processo para a averiguação do número de vagas cabíveis a cada partido ou coligação não é de tão grande complexidade, como se possa aparentar. A primeira etapa a se cumprir é a de determinar o quociente eleitoral, segundo o que dispõe o artigo 106 do CE: “determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior”. De se ressaltar que, neste caso, por votos válidos se entende os votos distribuídos aos candidatos e às legendas, não se computando os votos brancos e nulos<sup>84</sup>. A segunda etapa é a determinação do quociente

82. José Dirceu & Marcus Ianoni, loc. cit.

83. Pe. Pio Milpacher, *ibid.* p. 175.

84. Até o ano de 1997 os votos em branco eram contabilizados.

partidário, que se atinge através da divisão do número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, pelo quociente eleitoral, desprezada a fração, conforme disposto no artigo 107 do Código. Estarão, então, eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. Vamos exemplificar, para facilitar a compreensão da questão:

### Município Fictício

- *Total de eleitores habilitados:* 127438 eleitores
- *Abstenções:* 2538
- *Votos nulos:* 5736
- *Votos em branco:* 7471
- *Total de votos válidos:* 127438 (eleitores habilitados) – 2538 (abstenções) – 5736 (votos nulos) – 7471 (votos em branco) = 111693
- *Vagas em disputa:* 13 vagas
- *Quociente eleitoral:* 111693 (votos válidos): 13 (número de vagas) = 8591,76 (quociente igual a 8591).

VOTAÇÃO DO PARTIDO A	
Candidato	Votação
AA	21438
AB	5102
AC	4900
AD	4573
AE	2513
AF	1832
AG	715
AH	546
AI	232
AJ	121
AK	51
AL	40
AM	33
AN	27
<b>Total</b>	<b>42123</b>

VOTAÇÃO DO PARTIDO B	
Candidato	Votação
BA	3249
BB	3211
BC	3191
BD	3050
BE	3014
BF	2300
BG	1713
BH	1504
BI	1027
BJ	438
BK	256
BL	104
BM	27
BN	17
<b>Total</b>	<b>23100</b>

DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POPULAR

VOTAÇÃO DO PARTIDO C	
Candidato	Votação
CA	1301
CB	719
CC	713
CD	541
CE	108
CF	23
CG	15
CH	10
<b>Total</b>	<b>4130</b>

VOTAÇÃO DO PARTIDO D	
Candidato	Votação
DA	6127
DB	1411
DC	514
DD	253
DE	94
DF	78
DG	49
DH	13
DI	05
<b>Total</b>	<b>8544</b>

VOTAÇÃO DO PARTIDO E	
Candidato	Votação
EA	10246
EB	7008
EC	5010
ED	4330
EE	2800
EF	1513
EG	513
EH	419
EI	417
EJ	384
EK	323
EL	305
Em	170
EN	108
EO	85
EP	69
EQ	28
ER	22
ES	17
ET	15
EU	13
EV	01
<b>Total</b>	<b>33796</b>

Fazendo-se os cálculos, a fim de obter o quociente partidário de cada partido, temos os seguintes resultados:

- *PARTIDO A*: 42123 votos:  $8591$  (quociente eleitoral) = 4,90 ou 4 vagas
- *PARTIDO B*: 23110 votos:  $8591 = 2,69$  ou 2 vagas
- *PARTIDO C*: 04130 votos:  $8591 = 0,48$  ou 0 vagas
- *PARTIDO D*: 08544 votos:  $8591 = 0,99$  ou 0 vagas
- *PARTIDO E*: 33796 votos:  $8591 = 3,93$  ou 3 vagas

Somando-se os resultados, 9 das 13 vagas foram preenchidas. Como preencher as 4 restantes? O artigo 109 do Código Eleitoral assim dispõe a respeito:

**Art. 109.** Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras: I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação de partidos pelo número de lugares por ele obtidos, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher; II- repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

Há, contudo, uma importante ressalva a se fazer, presente no §2º do mesmo artigo: “só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral”. Assim, no município fictício, só concorreriam à distribuição dos lugares restantes os partidos A, B e E, uma vez que os partidos C e D não atingiram o quociente eleitoral. Seriam procedidas, então, as seguintes operações matemáticas:

- *PARTIDO A*:  $42123 : 5$  (4 vagas obtidas mais 1) = 8424
- *PARTIDO B*:  $23100 : 3$  (2 vagas obtidas mais 1) = 7700
- *PARTIDO E*:  $33796 : 4$  (3 vagas obtidas mais 1) = 8449

A primeira das vagas remanescentes, portanto, seria do partido E, que obteve a maior média. Mas ainda restariam 2 vagas em disputa. Repetiríamos o cálculo, mudando-se o denominador da operação referente ao partido E de 4 para 5, por ter este partido obtido mais uma vaga. Assim:

- *PARTIDO A*: 8424
- *PARTIDO B*: 7700
- *PARTIDO E*:  $33796 : 5 = 6759$

A vaga agora é do partido A. O processo se repete, modificando o denominador referente ao partido A de 5 para 6, chegando-se, assim ao seguinte resultado:

- *PARTIDO A*:  $42123 : 6 = 7020$
- *PARTIDO B*: 7700
- *PARTIDO C*: 6759

A última vaga, assim, seria do partido B. O resultado da distribuição seria diferente se o parágrafo 2º deste artigo 109 não existisse. O partido D, que não atingiu o coeficiente eleitoral, teria direito à primeira das vagas remanescentes. Senão vejamos:

- *PARTIDO D*: 8544 votos:  $1$  (0 vagas obtidas mais 1) = 8544

A média de 8544 atingida seria maior que a de todos os outros partidos, fazendo com que a primeira das vagas fosse preenchida pelo partido D, a segunda pelo partido E e a terceira pelo partido A. Assim, o partido B não teria nenhuma das vagas remanescentes, enquanto o partido D teria direito a uma das vagas. De extrema injustiça a norma do parágrafo 2º do artigo 109, por desnaturar a regra da proporcionalidade, comprometendo a própria coerência do sistema.

Uma última consideração acerca do sistema eleitoral proporcional atualmente adotado no Direito Brasileiro, há de ser feita, e se refere ao disposto no artigo 111 do Código Eleitoral: “se nenhum partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados”. Dessa forma, o sistema proporcional seria excepcionalmente substituído pelo sistema majoritário de eleição.

É de se ressaltar que no Brasil, a representação proporcional foi introduzida, de forma pioneira, no Rio Grande do Sul, através da lei estadual nº. 153, de 14 de julho de 1913, elaborada por Borges de Medeiros. Nacionalmente, entretanto, a representação proporcional somente foi introduzida pelo Código Eleitoral de 1932, que assim dispunha, em seu artigo 58:

**Art. 58. (...)**

**§ 5º.** Estão eleitos em primeiro turno:

- a) os candidatos que tenham obtido o quociente eleitoral;
- b) na ordem da votação obtida, tantos candidatos registrados sob a mesma legenda quantos indicar o quociente partidário.

**§ 6º.** Determina-se o quociente eleitoral, dividindo o número de eleitores que concorrerem à eleição, pelo número de lugares a preencher no círculo eleitoral, desprezada a fração;

**§ 7º.** Determina-se o quociente eleitoral partidário dividindo pelo quociente eleitoral o número de votos emitidos em cédula sob a mesma legenda, desprezada a fração;

**§ 8º.** Estão eleitos em segundo turno os outros candidatos mais votados, até serem preenchidos os lugares que não o foram no primeiro turno.

No sistema proporcional introduzido pelo Código Eleitoral de 1932, o eleitor tinha a prerrogativa de votar em mais de um candidato nas eleições proporcionais, até o limite do número de vagas em disputa, na ordem de sua preferência. A eleição era realizada “em dois turnos”, simultâneos, entretanto. No primeiro turno eram considerados os votos dados aos candidatos mencionados em primeiro lugar nas cédulas e os sufrágios em cédulas que contivessem um só nome, sendo também eleitos, em virtude do quociente eleitoral, os candidatos mais votados de cada partido, na ordem de votação até o limite de vagas conquistadas.

As cadeiras remanescentes, ou seja, não preenchidas no primeiro turno, entretanto, eram distribuídas entre os candidatos mais votados no segundo turno, independentemente do partido ao qual estivessem vinculados. O confuso sistema eleitoral, que combinava um sistema proporcional com um sistema majoritário, teve vida curta, entretanto. Com a lei nº. 48, de 04 de maio de 1935, alterou-se o Código Eleitoral, vedando-se o voto múltiplo e instituindo-se o voto uninominal em lista aberta, aplicável, desde então, às eleições proporcionais no Brasil<sup>85-86</sup>.

Feitos os comentários a respeito do sistema proporcional eleitoral, passemos a analisar o sistema eleitoral misto, intermediário entre o sistema majoritário e o sistema proporcional.

Duas são as espécies de aplicação do sistema eleitoral misto mais difundidas no mundo: uma, de origem alemã, mais tendente à proporcionalidade. Outra, de origem mexicana, de maior inspiração no sistema majoritário.

Segundo José Afonso da Silva<sup>87</sup>, o sistema alemão busca combinar:

o princípio decisório da eleição majoritária com o modelo representativo da eleição proporcional, posto que divide cada voto em

85. Conforme lição de David Fleischer (O impacto da Reforma Política sobre a Câmara Federal. *Plenarium*, Brasília – DF, ano I, n. 1, p. 124-125, nov. 2004): “Apenas em duas ocasiões houve tentativas de mudança no sistema eleitoral proporcional: 1) no fim de 1965, logo depois do AI-2 que extinguiu o então sistema pluripartidário, quando o Pres. Castelo Branco quis implantar o sistema majoritário uninominal (distrital), mas foi dissuadido deste intento por líderes da ex-UDN; e 2) com a Emenda Constitucional nº. 22 (de junho de 1982), que implantou o voto “misto” distrital-proporcional, semelhante ao sistema utilizado na Alemanha, que teria vigorado para a próxima eleição, em 1986. Porém, em 1983-1984, o Congresso Nacional não regulamentou este esquema, e em maio de 1985 esta disposição foi revogada. Mesmo assim, esta proposta despertou debates entre políticos e acadêmicos, o que ensejou uma edição especial da Revista de Informação Legislativa, nº. 78 (1983).

86. Em artigo publicado em 1957, o cientista político francês Jean Blondel (In: A lei eleitoral e os partidos no Brasil. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 1, p. 229-239, jan./ abr. 1997) elogiou o sistema eleitoral aplicado no Brasil nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores (sistema proporcional de lista aberta), proferindo as seguintes palavras: “Votando num candidato, de fato o eleitor indica, de uma vez, uma preferência e um partido. Seu voto parece dizer: ‘desejo ser representado por um tal partido e mais especificamente pelo Sr. Fulano. Se este não for eleito, ou o for de sobra, que disso aproveite todo o partido’. O sistema é, pois, uma forma de voto preferencial, mas as condições técnicas são tais que este modo de escrutínio é uma grande melhora sobre o sistema preferencial tal qual existe na França. Nesse país, a existência de uma lista preparada pelo comitê diretor é, com efeito, preponderante, pois o eleitor não escolhe e se contenta, por passividade ou ignorância, em depositar a lista sem modificações. No Brasil, não há ordem preparada pelo comitê diretor. O eleitor, votando num determinado indivíduo, indica por isso mesmo a sua preferência. Ele pode, aliás, votar num partido sem indicação de nome. Age, então, como se aceitasse, a priori, a ordem dos candidatos que farão não os comitês diretores, mas os outros eleitores que terão votado, também eles, num nome. Este sistema tem a vantagem de deixar ao eleitor uma escolha muito grande no quadro de partidos. Ele pode, se quiser votar por uma tendência, escolher um homem entre os candidatos do partido. Trata-se, pois, de um sistema majoritário no interior duma prévia representação proporcional”.

87. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. p. 377, São Paulo: Malheiros, 1998.



duas partes, computa-os em separado, elegendo-se a metade dos deputados por circunscrições distritais e a outra metade em função de listas de base estadual.

Assim, por esse sistema, cada estado seria dividido em um número de distritos equivalentes à metade dos lugares a preencher (no caso da Bahia, por exemplo, que tem 39 deputados federais, seriam 19 ou 20 distritos), com cada partido apresentando um candidato para cada distrito, além de uma lista partidária para todo o estado. O eleitor disporia de dois votos: o primeiro seria atribuído a um dos candidatos do distrito, assinalando um nome, e o outro a uma das listas partidárias, assinalando uma legenda (voto de legenda). Por fim, para se calcular o número de lugares correspondentes aos partidos, se tomaria em consideração a porcentagem de votos obtidos pela legenda, se verificando, então, quantos candidatos teria elegido cada partido, pelos distritos, e quantos teria elegido pelo sistema proporcional, de listas.

O sistema mexicano é bastante divergente do sistema alemão, por ter como base predominante o sistema eleitoral majoritário. Para a eleição dos integrantes da Câmara dos Deputados, dois tipos de unidades eleitorais são estabelecidos: são eles os distritos eleitorais uninominais, em número de 300, distribuídos pelos trinta e um estados e o Distrito Federal, observando-se o limite mínimo de dois deputados, ou seja, dois distritos, para cada unidade federativa; e as circunscrições plurinominais, em número de cinco para todo o país, e que constituem a base para a eleição de duzentos deputados pelo princípio da representação proporcional. Dessa forma, a Câmara dos Deputados mexicana é composta por 500 deputados, 300 eleitos pelo sistema de maioria relativa nos distritos e 200 eleitos proporcionalmente, com a ressalva de que nenhum partido pode ter mais de 350 deputados, ainda que a sua votação permita.

Em sua obra “Reforma Política no Brasil”, o ex-senador e governador de São Paulo (eleito no pleito realizado em 2006), José Serra<sup>88</sup>, defende a adoção do sistema distrital misto, com inspiração no sistema alemão. Para Serra:

Deve implantar-se o voto distrital misto na eleição de vereadores e deputados, estaduais e federais. Hoje, em São Paulo, um candidato a deputado procura votos entre 19 milhões de eleitores. Costumam concorrer cerca de 2 mil candidatos. As campanhas são caríssimas, os eleitores ficam confusos e os eleitos, livres e maior controle por parte dos que nele votaram. Grandes regiões metropolitanas tornam-se sub-representadas, em razão da maior pulverização dos votos entre quase todos os candidatos.

88. José Serra, *Reforma política no Brasil*. 3. ed. p. 26-27, São Paulo – SP: Siciliano, 1995.

O sistema distrital diminui a influência do poder econômico na eleição, possibilita escolhas entre cinco a dez candidatos (dependendo do número de partidos que disputam) e fiscalização mais adequada do desempenho dos eleitos. Permite, em suma, no contexto da democracia representativa, que se faça uma aproximação à democracia direta. Tem-se observado, por exemplo, na política inglesa, onde o sistema majoritário-distrital vigora secularmente, que os compromissos tomados na sede eleitoral dos candidatos e dos partidos sobre certas questões políticas assumem caráter quase formal e vinculante. Em suma, manifestam-se características de um mandato imperativo, que, precisamente, tem sido uma duradoura reivindicação dos setores de esquerda.

Melhor ainda é o sistema misto, objeto de emenda constitucional que apresentei, no qual o eleitor vota simultaneamente em um candidato do distrito e numa lista partidária. Às vantagens do voto distrital, o voto em lista acrescenta um grande incentivo ao fortalecimento da estrutura partidária. Às vantagens do voto distrital, o voto em lista acrescenta um grande incentivo ao fortalecimento da estrutura partidária. Esse sistema tem ainda o mérito de permitir resultados estritamente proporcionais: cada partido terá tantas cadeiras no parlamento quantas lhe assegure a porcentagem dos votos. Se não elege ninguém nos distritos, pode, não obstante, preencher todas as suas vagas com os candidatos da lista. Supera-se, deste modo, a mais ponderável objeção que se faz ao voto de base distrital: sua possível desproporcionalidade e pouca sensibilidade à representação das correntes de opinião com poucos seguidores.

Fávila Ribeiro, em sua obra “Direito Eleitoral”<sup>89</sup>, sugere a aplicação, no Brasil, do sistema misto alemão, com a conseqüente modificação, por Emenda Constitucional, do artigo 45 da Constituição Federal, permitindo a eleição de metade da representação pelo sistema majoritário, por distrito uninominal, e da outra metade pelo sistema proporcional, através do voto de legenda, “com aproveitamento dos candidatos na ordem de classificação estabelecida nas prévias eleitorais, mediante os sufrágios dos filiados dos respectivos partidos”. Entendemos, ser coerente o pensamento do professor Ribeiro, já que este sistema misto abrangeria todas as vantagens peculiares dos sistemas majoritário e proporcional, possibilitando uma maior fiscalização do eleitorado para com o representante eleito em seu distrito, aproximando eleitores e deputados e fazendo uma melhor distribuição territorial da representatividade parlamentar, ao mesmo tempo em que garantiria a proporcionalidade e os direitos das minorias, proporcionando a manutenção do necessário e salutar debate ideológico na “casa do povo”, que é a Câmara dos Deputados.

89. Fávila Ribeiro, *Direito Eleitoral*. 4. ed. p. 85-86, Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1996.

Somos, portanto, a favor da substituição do atual sistema proporcional puro pelo sistema misto alemão, mas nunca da extinção da proporcionalidade e sua plena substituição pelo sistema majoritário, uma vez ter sido o regime democrático o regime político adotado por nossa Constituição, e não ser possível a existência de uma democracia sem a garantia do debate e do respeito às posições minoritárias. Afinal, como bem leciona Hans Kelsen<sup>90</sup>, “se a vontade do Estado não deve exprimir o interesse unilateral de um partido, é preciso garantir que todos os interesses partidários tenham possibilidade de se exprimir e concorrer para que entre eles haja o compromisso final”. De se ressaltar, contudo, que a nossa posição favorável à mudança do sistema eleitoral refere-se apenas às eleições para deputados federais, estaduais e distritais, e não para vereadores, por acreditarmos ser este sistema de difícil aplicação nos pequenos e até mesmo nos grandes municípios.

---

90. Hans Kelsen, *A Democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti et. alli. P. 74, São Paulo – SP: Martins Fontes, 1993.



## CAPÍTULO II

# OS PARTIDOS POLÍTICOS COMO ELEMENTOS ESSENCIAIS À DEMOCRACIA MODERNA

Sumário • 1. Noções introdutórias: a democracia de partidos – 2. A conceituação da expressão “partidos políticos” – 3. Origem, evolução e constitucionalização dos partidos políticos – 4. Classificação dos partidos políticos – 5. Os sistemas partidários – 6. Os grupos de pressão e os partidos políticos – 7. Críticas e elogios aos partidos políticos.

### 1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS: A DEMOCRACIA DE PARTIDOS

“Só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos”! “A democracia, necessária e inevitavelmente, requer um Estado de partidos”! As duas frases citadas, atribuídas ao célebre jusfilósofo austríaco Hans Kelsen, denotam a importância essencial que têm os partidos políticos na instrumentalização da moderna democracia.

Como já observado no capítulo I (Democracia e representação popular), a partir do momento em que os regimes políticos democráticos foram restabelecidos, com o fim do absolutismo monárquico, fez-se necessário criar meios de realização da soberania popular, uma vez que impossível seria o retorno à democracia direta.

Passou a imperar, então, a idéia de construção de uma democracia representativa, sendo que, inicialmente, devido à ausência de contratos profundos nos primórdios da sociedade liberal, verificou-se uma tranqüila e pacífica alternância no poder entre os diversos grupos e facções. Como bem observa Accioly Filho<sup>1</sup>:

Enquanto as populações não eram numerosas, as cidades se apresentavam escassamente povoadas e a democracia não ultrapassara a fase censitária, isto é, só era chamado ao direito de opinar quem preenchesse determinadas condições, a começar pela fortuna, a escolha de representantes resolvia-se, simplesmente, pela indicação do eleitor de um nome que lhe agradasse. Todos conheciam todos, porque as comunidades eram pequenas e poucos os capazes de exercício do mandato. Não havia, por isso, necessidade de os cidadãos, aos quais cabia a escolha, reunirem-se em organizações estáveis e duradouras, que tivessem por objetivo orientar a indicação de representantes.

1. Accioly Filho, Alguns aspectos do partido político. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, p. 04-05, out./dez. 1974.

As facções e os partidos políticos, existentes desde o século XV, mesmo que de forma incipiente, não eram bem vistos. Jean-Jacques Rousseau<sup>2</sup>, um dos grandes mentores da moderna democracia, por exemplo, em sua clássica obra “Do Contrato Social”, afirmou, ainda no século XVIII, que:

Há comumente grande diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; esta só fita o interesse comum; aquela só vê o interesse, e não é mais que uma soma de vontades particulares; porém quando tira dessas vontades as mais e menos, que mutuamente se destroem, resta por soma das diferenças a vontade geral.

Se os cidadãos não tivessem alguma comunicação entre si, quando o povo delibera suficientemente informado, sempre a vontade geral resultaria do grande número de pequenos debates e seria sempre boa a deliberação. Mas quando se estabelecem facções, quando se formam associações parciais à custa da grande associação, a vontade de cada uma das primeiras torna-se geral no tocante a seus membros e particular relativamente ao Estado; pode-se então dizer que cessou de existir o mesmo número de votantes e de homens e que só os há tantas quantas são as associações; as diferenças diminuem e dão um resultado menos geral.

Finalmente, quando uma dessas associações é tão grande que vence todas as outras, o resultado não é mais uma soma de pequenas diferenças, senão uma e única diferença; porque então já não existe a vontade geral, e a opinião que triunfa é só uma opinião particular.

Para que haja, pois, a exata declaração da vontade geral, importa não haver no Estado sociedade parcial e que cada cidadão manifeste o seu próprio parecer. Tal foi a única e sublime instituição do famoso Licurgo. Se há sociedades parciais, cumpre multiplicá-las e impedir a sua desigualdade, como o fizeram Sólon, Numa e Sérvio. São essas as mais eficazes precauções, para que a vontade geral seja sempre clara, e não se iluda o povo.

Como bem observa Rodrigo Patto Sá Motta<sup>3</sup>, nos primórdios do sistema representativo:

Havia o preconceito contra os grupos organizados, pois se acreditava que eles poderiam partir, fragmentar o corpo político. Aliás, “partido” deriva de partir, partilhar, ou seja, dividir. O pensamento ortodoxo à época entendia que a ação política deveria se pautar pela busca do bem comum e a idéia de grupos partidários disputando

2. Jean-Jacques Rousseau, *Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político*. Tradução: Pietro Nassetti, p. 41-42, São Paulo - SP: Martin Claret, 2002.
3. Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. p. 16, Belo Horizonte - MG: Editora UFMG, 1999.

aguerridamente o poder lhes parecia nociva ao Estado. A liberdade era concebida mais como um bem a ser fruído individualmente que como um apanágio coletivo.

Com o tempo, entretanto, o modelo liberal de democracia foi entrando em declínio, fazendo surgir a necessidade de valorização dos partidos políticos como instrumentos viabilizadores do debate entre as mais diversas correntes filosóficas e doutrinárias existentes no seio social, em uma sociedade que, paulatinamente, abandonava o mito da igualdade, aproximando-se da realidade pluralista intrínseca às relações humanas.

Gradativamente, então, foi sendo construído o argumento da essencialidade dos partidos políticos, consagrado, finalmente, com o reconhecimento da incapacidade “do indivíduo formar, pela força isolada de sua razão, uma concepção do bem comum, de tomar, por si, decisões conscientes e coerentes no plano político”<sup>4</sup>. Era o ocaso do individualismo, que expunha as chagas da sociedade, fazendo florescer as mais diversas organizações políticas, adversárias no embate pela conquista do poder.

Sedimentava-se, assim, a tese da “democracia pelos partidos”, que teve em Kelsen um dos seus maiores expoentes, traduzindo o novo modelo, como bem afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>5</sup>, “uma revisão na maneira de encarar o papel dos partidos políticos”, vistos, inicialmente, como “deletérios fatores de divisão e de perturbação da vida política”. Os partidos, assim, no decorrer do século XIX, passam a ser concebidos de uma forma mais tolerante, sendo gradativamente reconhecidos como úteis e necessários aos procedimentos eleitorais, verdadeiros “males necessários”, segundo a doutrina da época, à democracia.

Na concepção contemporânea, os partidos políticos, de forma geral, deixaram de ser vistos como “males necessários” para serem reconhecidos como instrumentos essenciais à democracia. A imperiosa necessidade dos partidos políticos, na contemporaneidade, passou a se constituir num “axioma da vida democrática”, nas palavras de Paulo de Figueiredo. Afinal, como bem ressalta o mesmo Figueiredo<sup>6</sup>:

4. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França*. p. 12-13, Belo Horizonte – MG: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Imprensa da Universidade Federal de Minas Gerais, 1966.
5. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Os partidos políticos e as eleições de 1978. Estudos nacionais: as eleições de 1978*, v. 01, p. 31-32, Brasília – DF: Fundação Milton Campos, 1979.
6. Paulo de Figueiredo, *Partidos, congresso, democracia. Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, p. 91-104, out./dez. 1966.

Só nos partidos o cidadão vale politicamente, pois só através deles se representa nos corpos legislativos e participa do governo. A liberdade e a responsabilidade do cidadão, dois pontos capitais da ética democrática, não teriam nenhuma realidade fora dos partidos, pois, sem a garantia destes, os homens não teriam como fazer valer as suas diferentes ideologias. Está, assim, a democracia, ligada na vida e na morte aos partidos. Isso explica porque a extinção dos partidos, e, em consequência, a dos parlamentos, é o prelúdio de todas as ditaduras.

Na presente seção, será o objeto do nosso estudo justamente estas entidades tão necessárias à instrumentalização da democracia contemporânea, os partidos políticos. Afinal, como bem define Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>7</sup>:

Os partidos são meios indispensáveis de formação da democracia. Desempenham um papel insubstituível que merece o reconhecimento constitucional. Inserindo-se na estrutura democrática, essas pequenas sociedades à medida do homem tornaram-se os verdadeiros cidadãos do Estado. Por seu intermédio, as questões são postas ao alcance do homem comum; por seu intermédio a voz do homem é engrossada de modo a ser ouvida nas deliberações fundamentais. Por eles, e somente por eles, poder ser tornada efetiva a influência do cidadão nos negócios do Estado. A utopia individualista do governo imediato de todos por todos dá lugar à realidade do governo de todos por intermédios dos grupos políticos. A democracia não se realiza, em sua essência, a não ser através deles.

## 2. A CONCEITUAÇÃO DA EXPRESSÃO “PARTIDOS POLÍTICOS”

O primeiro passo a ser dado neste breve estudo sobre os partidos políticos consiste, justamente, em conceituar tais agremiações. Começemos então, citando a mais antiga definição de partido político registrada pelos cientistas sociais, qual seja, a definição de Edmund Burke, datada do ano de 1770, na qual o autor, um dos pioneiros na defesa do mandato representativo, conforme observado no capítulo I, conceitua o partido político como sendo “um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforços conjuntos, o interesse nacional, com base em alguns princípios especiais, ao redor dos quais, todos se acham de acordo”<sup>8</sup>.

Ressaltando o aspecto competitivo dos partidos políticos, outras definições de tais agremiações são também merecedoras de citação. Assim, para José

7. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França*. p. 57-58, Belo Horizonte – MG: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Imprensa da Universidade Federal de Minas Gerais, 1966.

8. In: Francisco Weffort, *Os clássicos da política*. Vol. 2. 10. ed. p. 26, São Paulo – SP: Ática, 2000. (Série Fundamentos).



Afonso da Silva<sup>9</sup>, por exemplo, “o partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”. Paulo Bonavides<sup>10</sup>, no mesmo sentido, define partido político como sendo “uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados”. Já para Celso Ribeiro Bastos<sup>11</sup>, trata-se o partido político “de uma organização de pessoas reunidas em torno de um mesmo programa político com a finalidade de assumir o poder e de mantê-lo ou, ao menos, de influenciar na gestão da coisa pública através de críticas e oposição”.

Independentemente dos conceitos dos ilustres autores citados, podemos definir o partido político como uma instituição essencial ao desenvolvimento e à consolidação da soberania popular, aglutinadora de ideais e instrumentalizadora do debate democrático entre as mais diversas correntes políticas existentes nas sociedades pluralistas. São os partidos políticos indispensáveis canais de interlocução entre os diferentes segmentos sociais, sem os quais a democracia moderna é inviabilizada. Neste sentido, como bem observa Fávila Ribeiro<sup>12</sup>:

Realiza o partido político aproveitamento das predisposições gregárias do homem, compondo organização estável para arregimentar e coordenar a participação nas atividades governativas. Se o instinto de sociabilidade determina a associação de indivíduos que compartilhem de opiniões assemelhadas, ou que tenham afinidades de interesses, deve-se considerar também que os impulsos combativos inerentes ao homem levam a que procure formações partidárias para que possa enfrentar as correntes adversárias, em ação conjunta na luta para manutenção do poder político.

Em sua célebre obra “Política”, Aristóteles<sup>13</sup> já afirmava que “é evidente que o homem é um animal político, que deve viver em sociedade”. Os partidos políticos refletem um acentuado processo de interação humana, na busca da realização de idéias ou necessidades políticas, pressupondo, para isso, uma gama de relações interpessoais travadas entre seus membros e destes com o público em geral. Pode-se afirmar, assim, que os partidos políticos, na contemporaneidade, se constituem em uma verdadeira exigência da democratização do poder político.

9. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. p. 395, São Paulo - SP: Malheiros, 1998.

10. Paulo Bonavides, *Ciência Política*. 10. ed. p. 346, São Paulo - SP: Malheiros, 2003.

11. Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. p. 222, São Paulo - SP: Saraiva, 1988.

12. Fávila Ribeiro, *Direito Eleitoral*. 4. ed. p. 273, Rio de Janeiro: Forense, 1996.

13. Aristóteles, *Política*. Tradução: Torrieri Guimarães, p. 14, São Paulo - SP: Martin Claret, 2002.

### 3. ORIGEM, EVOLUÇÃO E CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Quando teriam surgido os partidos políticos? São, de fato, os partidos políticos um fenômeno da democracia social, ou é possível falar-se da existência de partidos políticos em tempos remotos, até mesmo na Antigüidade? Tais questionamentos sempre dividem as opiniões entre os mais diversos estudiosos do tema.

Para alguns, como Sérgio Sérvulo da Cunha, por exemplo, já seria possível falar-se na existência de partidos políticos brigando pelo poder desde a antigüidade<sup>14</sup>, não havendo, teleologicamente, grande diferença entre as instituições partidárias desta época, do renascimento e das modernas democracias constitucionais. O que teria mudado, segundo o referido autor<sup>15</sup>, seriam as regras do jogo político, uma vez que:

O processo político na Antigüidade e no Renascimento ainda não ganhara autonomia que o distinguisse substancialmente da guerra. Ascender ao poder significava aniquilar o adversário pela morte, prisão ou exílio. O Estado possuía uma estrutura monádica, não era suficientemente estável a ponto de admitir a dialética dos antagonismos e a alternância do poder.

Daí que se pode falar na existência de partidos no passado, mas não em sistema de partidos. As Constituições modernas, com a fixação de cernes rígidos, a tripartição do poder, a criação dos parlamentos como instituição permanente, a adoção do parlamentarismo em alguns países, alinham-se entre os fatores que permitiram não apenas a existência de um sistema de partidos, mas do mecanismo que o torna consubstancial à democracia.

Para outros, teriam surgido os partidos políticos de antigas facções políticas da Baixa Idade Média, a exemplo dos guelfos (partidários do papa) e dos gibelinos (defensores do poder imperial), rivais na Alemanha e na Itália, e das casas de Lancaster e de York, protagonistas da Guerra das Rosas, realizada no século XV, na Inglaterra. Neste sentido, leciona Leslie Lipson<sup>16</sup>:

Na Idade Média, as relações entre o Império e o Papado redundaram constantemente em discórdia e cada instituição, temporal e eclesiástica, encontrou seus adeptos entre os vários clãs da

14. Seriam exemplos de “ancestrais” dos partidos políticos, na Idade Antiga, os “eupátridas” e os “demos”, em Atenas, e os “optimates” e os “populares”, em Roma.

15. Sérgio Sérvulo da Cunha, Democracia intrapartidária. *Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rio de Janeiro – RJ, Forense, n. 06, p. 52, 1988.

16. Leslie Lipson, *A Civilização Democrática*. Trad. Álvaro Cabral. Vol. II, p. 393, Rio de Janeiro – RJ: Zahar Editores, 1966.

nobreza. A duradoura rivalidade de guelfos e gibelinos teve origem na Alemanha e propagou-se a toda a Itália. A partir do século XII, regiões e cidades entricheiravam-se umas contra as outras e repartiam-se, internamente, entre os partidários desses nomes famosos. Os guelfos tomaram o partido do Papa; os gibelinos, o partido imperial. Além disso, as famílias locais proeminentes, que por uma ou outra razão eram concorrentes ou inimigas, identificavam suas inimizades mútuas com essas mais amplas facções guerreiras. Mas pouco havia, na luta, à parte a preferência pelo Papa ou pelo Imperador, que constituísse expressão de um princípio político; nem representava um abismo de interesses entre classes sociais e econômicas. O mesmo se pode dizer da Guerra das Rosas, na Inglaterra do século XV. Neste prolongado duelo, as casas de Lancaster e de York competiram pela posse da coroa e a nobreza foi obrigada a tomar partido. O resultado, naturalmente, foi uma reação contra o próprio feudalismo e a consolidação de uma monarquia centralista – a dinastia Tudor.

Já no século XVII, na Inglaterra, ganha destaque a formação de clubes, ligas e associações, que reuniam parlamentares de tendências comuns, representando, de forma geral, as duas grandes correntes políticas da época: a representativa dos interesses do rei e do feudalismo agrário e sua antagonista, representativa dos interesses das classes burguesas. Tais correntes políticas foram batizadas, respectivamente, de “*tories*” e de “*whigs*”, consideradas por muitos como os pioneiros dos partidos políticos ingleses.

Falando ainda da Inglaterra, é de se ressaltar a observação feita por Max Weber segundo a qual, até o início do século XIX, naquele país, os partidos políticos eram organizações frágeis, representativas de determinados segmentos sociais, voláteis e episódicas. Segundo Weber<sup>17</sup>, compunham, em sua maioria, os partidos políticos do período citado, “membros do clero, professores, advogados, médicos, farmacêuticos, fazendeiros prósperos, fabricantes”. Com o tempo, entretanto, passou a ser sentida a necessidade de uma maior coesão nos grupos partidários, havendo, a partir deste momento, um desenvolvimento dos partidos políticos naquele país. Como bem ressalta Weber<sup>18</sup>:

inúmeros motivos impuseram essa nova orientação: o interesse dos parlamentares em conseguir compromissos eleitorais entre circunscrições diferentes, o impacto que podia proporcionar um programa único e adotado em largas camadas sociais do país, e, de modo geral, a utilidade que representava para o partido uma movimentação política unificada.

17. Max Weber, *Ciência e Política, Duas Vocações*. Tradução: Jean Melville, p. 88, São Paulo - SP: Martin Claret, 2002.

18. *Ibid.*, p. 89.

Finalmente então, no ano de 1832, é editado o *Reform Act*, através do qual foi possibilitada a ampliação do sufrágio, com a concessão de direitos políticos às camadas industriais e comerciais. Para muitos estudiosos, como, por exemplo, Bobbio, Matteucci e Pasquino, os partidos políticos na Inglaterra só teriam surgido, verdadeiramente, a partir da edição deste ato legislativo. Segundo os referidos doutrinadores<sup>19</sup>

Antes dessa data, não se pode falar propriamente de partidos políticos na Inglaterra. Os dois grandes partidos da aristocracia, surgidos no século XVIII e desde então presentes no Parlamento, não tinham, fora disso, nenhuma relevância nem algum tipo de organização. Tratava-se de simples etiquetas atrás das quais estavam os representantes de um grupo homogêneo, não dividido por conflitos de interesses ou por diferenças ideológicas substanciais, que aderiam a um ou a outro grupo, sobretudo por tradições locais ou familiares.

Os clubes e associações políticas, tais como na Inglaterra, também podem ser considerados os embriões dos partidos políticos na França. Tais entidades, muito comuns antes da Revolução de 1789, não podem ser confundidas, entretanto, com os partidos políticos, integrados definitivamente à sociedade francesa apenas com o estabelecimento do governo parlamentar, a partir de 1814, após a queda de Napoleão Bonaparte, conforme lição de Afonso Arinos de Melo Franco<sup>20</sup>. Segundo Arinos, tais clubes e associações, dos quais se destaca o “Clube Jacobino”, nada mais eram do que teatros da luta entre as mais diversas facções políticas, uma vez que, costumavam congregar, em suas reuniões, deputados representantes das mais diversas correntes políticas, a fim de realizar o debate acerca das questões de relevância para a sociedade francesa da época.

Nos Estados Unidos, por sua vez, a formação dos partidos políticos se deu de maneira natural, decorrente da disputa política entre os seguidores de Alexander Hamilton, de um lado, e de Thomas Jefferson, de outro, durante o governo do presidente John Adams, no final do século XVII e início do século XVIII.

É de se ressaltar que, nos primórdios da República, a idéia de inclusão de partidos políticos no sistema político era bastante rejeitada entre os estaduni-

19. Norberto Bobbio; Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*. Coordenação de tradução: João Ferreira, 12. ed. Vol. II, p. 899, Brasília - DF: UNB; LGE, 2004.

20. Afonso Arinos de Melo Franco, *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3. ed. p. 17, São Paulo - SP: Alfa-Omega, 1980.

denses. O prestígio pessoal era o princípio critério de escolha, por exemplo, do Presidente da República<sup>21</sup>. Como bem observa David Gueiros Vieira<sup>22</sup>:

De tal maneira os partidos políticos eram considerados maus para a nação, que os americanos, quando começaram a enfrentar os crescentes problemas de ordem eleitoral e sentiram-se forçados a criar uma organização partidária de âmbito nacional, fizeram-no secretamente, como algo imoral ou ilícito. Desta maneira, os chamados “Federalistas”, seguidores de Alexander Hamilton, convocaram sua primeira convenção partidária nacional em absoluto sigilo.

Compunham os governos dos primeiros presidentes americanos, entretanto, de forma clara, facções rivais, que terminariam por fazer surgir os primeiros partidos políticos dos Estados Unidos, o Partido Federalista e o Partido Republicano, o primeiro liderado por Hamilton e o segundo por Jefferson, que serviram juntos aos presidentes Washington e Adams<sup>23</sup>, dois ferrenhos opositores à idéia de existência de partidos políticos. De acordo com Robert Dahl<sup>24</sup>:

Nos últimos anos do século XVIII, na recentemente constituída república dos Estados Unidos, Thomas Jefferson, vice-presidente, e James Madison, líder da Casa dos Representantes, organizaram seus seguidores no Congresso para fazer oposição às políticas do presidente federalista, John Adams, e seu secretário do tesouro, Alexander Hamilton. Para obter sucesso na oposição, logo perceberam que teriam de fazer mais do que se oporem aos federalistas no Congresso e no gabinete: teriam de retirar seus adversários do posto ocupado. Para isto, precisariam vencer as eleições nacionais e, para vencer as eleições nacionais, teriam de organizar seus seguidores pelo país inteiro. Em menos de uma década, Jefferson, Madison e outros solidários com suas idéias criaram um partido político que foi organizado de cima até os menores distritos, municipalidades e áreas eleitorais, uma organização que reforçaria a lealdade de seus seguidores entre e durante as campanhas das eleições, para terem a certeza de que todos compareceriam às urnas. Esse Partido Republicano (cujo nome logo foi mudado para Republicano Democrático e, uma geração adiante, Democrático)

21. Sobre o tema, cf. a revista “Grandes Acontecimentos da História: a Revolução americana”, publicada pela editora Três, no ano de 1989, em São Paulo.
22. David Gueiros Vieira, Fidelidade partidária e oposição leal à luz da história política. *Política*, Fundação Milton Campos, Brasília – DF, n. 1, p. 43, jul./set. 1976.
23. Em uma certa ocasião, por exemplo, teria afirmado Adams, segundo A. F. Gomes Neto (*O Direito Eleitoral e a realidade democrática*. p. 114, Rio de Janeiro - RJ: José Konfino Editor, 1953) que “há dois tiranos na vida humana que dominam em todas as nações, entre índios e negros, tártaros e árabes, hindus e chinos, gregos e romanos, britânicos e gauleses, tanto em como nossos simples, jovens e queridos Estados Unidos da América. Esses dois tiranos são : facção e partido”.
24. Robert Dahl, *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. p. 101-102, Brasília – DF: UNB, 2001.

tornou-se o primeiro partido eleitoral popularmente apoiado do mundo.

Mal quistos, nos primórdios da democracia americana, os partidos políticos, no entanto, terminaram por popularizar-se, passando a contar com importantes defensores, como, por exemplo, Alexis de Tocqueville, que em sua famosa obra “A democracia na América”, defendeu, em texto escrito no ano de 1835, a necessidade das associações políticas no Estado democrático. Segundo Tocqueville<sup>25</sup>:

Em nossa época, a liberdade de associação se tornou uma garantia necessária contra a tirania da maioria. Nos Estados Unidos, quando um partido se torna dominante, todo o poder público passa para as suas mãos; seus amigos particulares ocupam todos os empregos e dispõem de todas as forças organizadas. Quando os homens mais importantes do partido contrário não conseguem transpor a barreira que os separa do poder, é necessário que possam se estabelecer do lado de fora; é preciso que a minoria oponha toda a sua força moral ao poder material que a oprime. É, pois, um perigo que se opõe a um perigo mais temível.

Acho que a onipotência da maioria é um perigo tão grande para as repúblicas americanas que o recurso perigoso empregado para limitá-la parece mais benéfico.

Expressarei aqui um pensamento que lembrará o que eu disse em outra parte a respeito das liberdades distritais: não existe país onde as associações sejam mais necessárias para impedir o despotismo dos partidos ou a arbitrariedade do príncipe do que aqueles onde a situação social é democrática.

Já na Alemanha, os partidos políticos vieram a se desenvolver apenas a partir da segunda metade do século XIX, mais precisamente após a Constituição da Prússia, de 1850, ocasião na qual foram formados os partidos Conservador e Liberal.

Na criação dos partidos políticos alemães, grande foi a importância dos movimentos esquerdistas<sup>26</sup>, liderados, principalmente, por Ferdinand Lassale, que ajudou a criar várias agremiações de caráter esquerdista entre os germânicos, dando origem à criação do movimento social democrático<sup>27</sup>.

25. In: Francisco Weffort, *Os clássicos da política*. Vol. 2. 10. ed. p. 170-171, São Paulo – SP: Ática, 2000. (Série Fundamentos).

26. Sobre a classificação dos partidos em partidos de esquerda e de direita, cf. tópico a seguir.

27. Neste sentido, cf. Pinto Ferreira, *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*. p. 449, São Paulo – SP: Saraiva, 2001.

Pode-se afirmar, portanto, que o surgimento dos partidos políticos alemães se confunde com o surgimento dos próprios partidos de esquerda, a partir da segunda metade do século XIX, com o declínio da democracia liberal. É de se ressaltar que o primeiro partido de esquerda que apareceu na Europa foi a chamada “União Geral dos Trabalhadores Alemães”, fundada no ano de 1863. Posteriormente, conforme lição de Pinto Ferreira<sup>28</sup>, “Liebknecht organizaram, em 1869, o Partido Social Democrático dos Trabalhadores, ambas as agremiações fundidas em um só partido no ano de 1875 em Gotha, com o nome de Partido Socialista dos Trabalhadores da Alemanha”. A partir do surgimento dos partidos políticos de esquerda na Alemanha, tais espécies de partidos passaram a ser criados também em outros países da Europa, a exemplo do Partido Trabalhista, na Inglaterra, e do Partido Comunista da União Soviética.

É também possível afirmar, seguindo Antonio Machado Paupério<sup>29</sup>, que “a origem dos partidos políticos prende-se à necessidade, nos regimes democráticos de estabelecer um elo entre o indivíduo e o Estado, para melhor concretização do chamado regime representativo”. A legitimidade dos partidos políticos vem a ser verdadeiramente reconhecida apenas com o declínio do liberalismo, a partir de meados do século XIX, quando através da luta dos movimentos sociais, novos direitos vão sendo conquistados pela massa oprimida, dentre os quais a universalização do sufrágio. Como bem observa Maurice Duverger<sup>30</sup>:

Em seu conjunto, o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares. Quanto mais as assembléias políticas vêm desenvolver-se suas funções e sua independência, tanto mais os seus membros se ressentem da necessidade de se agruparem por afinidades a fim de agirem de comum acordo; quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se torna necessário agrupar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção. O nascimento dos partidos encontra-se, portanto, ligado aos grupos parlamentares e comitês eleitorais.

No século XX, por sua vez, os partidos políticos são, finalmente, com a segunda fase do constitucionalismo (constitucionalismo social), simbolizada na paradigmática Constituição alemã de Weimar, de 1919, consagrados nos textos

28. Pinto Ferreira, *Comentários à lei orgânica dos partidos políticos*. p. 11, São Paulo – SP: Saraiva, 1992.

29. Antonio Machado Paupério, Os partidos políticos e seu novo regime jurídico no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte – MG, UFMG, n. 22, p. 245, jan. 1967.

30. Maurice Duverger, *Os partidos políticos*. Tradução: Cristiano Monteiro oiticica. 3. ed. p. 20, Rio de Janeiro - RJ: Guanabara, 1987.

constitucionais, passando a ser, definitivamente, reconhecidos como instrumentos essenciais à democracia. Como bem leciona Josaphat Marinho<sup>31</sup>:

A Constituição Alemã, ou de Weimar, de 1919, consagrou as regras da representação proporcional (art. 22), bem como garantiu o direito de associação (art. 124). Para segurança desse direito prescreveu que não podia ser negada personalidade jurídica a uma sociedade sob a alegação de que perseguia fim político, político-social ou religioso (art. 124). A par disso, consignou a expressão “partido”. No artigo 130, prescreveu: “os funcionários são servidores do interesse público, representado pelo Estado, não de um partido”. Logo, reconheceu a existência de partidos, ou a possibilidade normal de situá-los no sistema de instituições, embora sem caracterizá-los quanto à sua natureza e a seus fins. A Constituição da Áustria, de 1920, assegurou o pleno exercício dos direitos políticos (art. 7º, II) e adotou o sistema de representação proporcional (art. 26, I). Mais afirmativa, porém, do que a alemã, conferiu aos “partidos concorrentes”, “na proporção de sua força, calculada pelo resultado das últimas eleições para o Conselho Nacional”, o privilégio de indicar representantes, “com direito de voto”, junto às autoridades eleitorais (art. 26, VI). Era, evidentemente, o reconhecimento declarado dos partidos, como peças da organização política. (...)

Com o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, passa a ser um costume a inserção dos partidos políticos nas constituições. Assim, no seu artigo 49, a Constituição da Itália, de 1948, passa a dispor que “todos os cidadãos têm o direito de associar-se livremente, em partidos, segundo método democrático, para fixar a política nacional”. A Lei Fundamental de Bonn, da Alemanha Ocidental, datada de 1949, é ainda mais explícita no que se refere à importância dos partidos políticos. Ainda segundo Josaphat Marinho<sup>32</sup>, a citada carta constitucional da República Federal da Alemanha:

Proclama que os partidos colaboraram na formação da vontade política do povo. Estipula que sua criação é livre, subordinada a organização interna aos princípios democráticos. Obriga-os a prestar contas, publicamente, da origem de seus recursos. Considera inconstitucionais os partidos que, por seu programa ou pelo procedimento de seus membros, tendem a destruir a ordem constitucional liberal e democrática ou a extinguir ou a ameaçar a existência da República Federal. Defere ao tribunal constitucional federal competência para julgar esses fatos. Prevê a edição de lei fixadora das regras de aplicação dessas normas básicas.

31. Josaphat Marinho, Institucionalização e estatuto dos partidos políticos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, p. 05-06, mar. 1966.

32. Loc. cit.



Na atualidade, apesar de todas as críticas que lhes são direcionadas<sup>33</sup>, os partidos políticos são reconhecidos como instrumentos basilares à moderna democracia, fundamentais canais de interlocução entre as mais diversas correntes doutrinárias existentes nas sociedades pluralistas.

#### 4. CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Várias são as classificações a que são submetidos os partidos políticos pela doutrina especializada. Neste tópico, será feita uma breve exposição sobre algumas dessas classificações, importantes à compreensão destas essenciais instituições da democracia contemporânea.

Começamos então discorrendo sobre a classificação adotada por Max Weber, na qual há uma predominância do aspecto teleológico dos partidos políticos. Para Weber, os partidos políticos podem ser classificados em partidos de patronagem, partidos de classe ou estamento e partidos ideológicos.

Segundo Weber, os partidos de patronagem se caracterizam pela preocupação na obtenção do poder para o seu chefe e repartição dos postos entre seus adeptos. Já os partidos de classe ou estamento: seriam aqueles dirigidos para objetivos sociais vinculados a determinados segmentos da sociedade. Por fim, os partidos ideológicos seriam aqueles que defendem certa concepção de mundo, com fins objetivos concretos ou por princípios abstratos. Comentando a classificação dos partidos políticos weberiana, leciona Laécio Noronha<sup>34</sup>:

Para Max Weber, os partidos da patronagem, procurando alcançar o poder dentro da organização política existente, objetivam obter vantagens pessoais, via clientelismo (distribuição de cargos públicos). Tem atuação tópica, quase que exclusivamente com funções de representação parlamentar e exercício governamental. Buscam o voto sem enraizamento social organizado forte ou sem tal preocupação de atrelamento. São partidos extremamente pragmáticos, com programas fluidos e sem visibilidade ideológica, apesar de representarem os interesses das minorias dominantes. Têm finalidade nitidamente eleitoral. Não são dirigidos, de um modo geral, a uma classe ou categoria particular, mas procuram a confiança dos extratos mais diferentes da população, propondo plataformas amplas, flexíveis e vagas, satisfação contraprestacional dos pedidos por votos e soluções para todos os males e chagas sociais, o que evidencia que além de não contarem com um programa preciso, não estão preocupados com a educação política das massas e nem têm nenhum apelo de transformação social.

33. Sobre as críticas aos partidos políticos, cf. tópico 3.6.

34. Laécio Noronha, O conceito contemporâneo de partido político. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, Fortaleza – Ce, n. 09, p. 55-56, jun. 1996.

Já os partidos ideológicos buscam a transformação da conjuntura estatal para uma nova ordem estrutural, seja, uma nova concepção de sociabilidade com ideais e valores políticos e humanos diferentes. Constituem-se a fim de modificar a organização política existente. Surgem com o desenvolvimento do movimento operário. Sua proposta diz respeito à mobilização permanente de seus seguidores, ou seja, para tais partidos, urge que se eduquem as massas, tornando-as politizadas e conscientes do papel de transformação. Desenvolvem comportamento político cotidiano, não somente às vésperas de eleições, para que aumentem os espaços e graus de aceitabilidade e adesão de seus projetos/programas. São agremiações situadas dentro e fora do parlamento, com atuação atomizada e atrelamento aos setores sociais organizados. São partidos com nitidez ideológica e programas conhecidos, representando os interesses de segmentos sociais majoritários.

De forma bastante semelhante a Max Weber, seu contemporâneo Robert Michels também classifica os partidos políticos em três grandes grupos, valorizando o aspecto teleológico, finalístico, dos mesmos. Para Michels, os partidos podem ser classificados em partidos carismáticos, caracterizados como agrupamentos em torno de certas personalidades, pautados na autoridade de um líder e sem um programa concreto; partidos de classes, tendo como base os interesses de determinada classe econômica ou social (exemplo típico são os partidos operários ou o Partido dos Aposentados) e os partidos doutrinários, oriundos de ideais políticos gerais e abstratos.

Georges Burdeau, por sua vez, aponta duas espécies de partidos políticos. Seriam elas os partidos de opinião e os partidos de massa. Os primeiros teriam como maior característica o estímulo à capacidade individual, variando as suas atitudes em razão das alternativas que são concretamente apresentadas. Já os segundos seriam aqueles reconhecidos pela intolerância doutrinária, apoiada em rigorosa disciplina interior, estabelecendo uma ortodoxia governamental única e exclusiva.

Uma tradicional classificação dos partidos políticos é aquela fornecida por Maurice Duverger, em sua obra “Sociologia Política”. Para Duverger, os partidos seriam classificados em partidos de quadros, caracterizados como partidos que primariam não pela quantidade, mas sim pela qualidade de seus filiados, sendo vistos, portanto, como os partidos dos notáveis, e em partidos de massas, destacados pelo contato mais direto com os eleitores, tornando-se, assim, partidos populares. Sobre a sua classificação dos partidos políticos, discorre Duverger<sup>35</sup>:

35. Maurice Duverger, *Sociologia Política*. p. 363, Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1968.

Os partidos de quadros tradicionais correspondem ao conflito entre a aristocracia e a burguesia: classes pouco numerosas, que as notoriedades encarnavam perfeitamente. A estreiteza dos partidos traduzia a estreiteza do campo político e a natureza profunda de uma democracia da qual a maior parte do povo estava praticamente excluída. Os partidos de massas, pelo contrário, correspondem à ampliação da democracia, que se abre à quase totalidade da população; esta só pode realmente exercer seus direitos se não se limita a votar uma vez em cada quatro ou cinco anos, mas participa realmente, de modo permanente, na gestão do Estado. E pode fazê-lo através de uma nova organização dos partidos.

David Hume, embora sendo opositor ferrenho dos partidos políticos, também apresentou a sua classificação dos mesmos. Para Hume, os partidos políticos seriam divididos em partidos pessoais, pautados na amizade ou na hostilidade entre os seus membros e os de outras agremiações políticas opostas, e em partidos reais, assentados em certas diferenças reais de opiniões e interesses para com os demais integrantes do sistema partidário.

Já Goffredo Telles Junior, em sua obra “O Povo e o poder: o Conselho de Planejamento Nacional”, fornece uma interessante classificação para os partidos políticos: para o autor, os partidos se dividem em partidos progressistas (também chamados de “partidos de idéias”), partidos conservadores (chamados também de “partidos de opiniões”) e partidos de interesses (partidos sem qualquer ideologia, forjados como instrumentos a serviço de interesses pessoais).

Sobre os “partidos progressistas”, leciona Telles Junior<sup>36</sup>:

Os partidos progressistas são partidos de ideais reformadores, adrede assentados e proclamados. São partidos cuja ação política se acha delimitada em seu corpo de doutrina, ou seja, na ideologia constante em seu programa, e que, permanentemente, os anima e os leva à luta política. São chamados partidos de idéias.

São partidos a serviço de uma concepção política predeterminada. Propugnam um projeto, para a reorganização ou reforma da sociedade; para a reestruturação do Estado e o aperfeiçoamento da disciplina da convivência humana. (...)

Mas o que, essencialmente, os caracteriza, o que lhes confere o título de partidos de idéias, não é a solução particular que oferecem para cada problema concreto. O que constitui sua marca, sua diferença específica, é seu sistema orgânico de princípios, que, embora emanado das realidades sociais, e delas inferido, constitui uma opção doutrinária, um pensamento de bem-comum, de ordem geral,

36. Goffredo Telles Junior, *O Povo e o poder: o Conselho de Planejamento Nacional*. p. 83-85, São Paulo – SP: Malheiros, 2003.

sobre os bens soberanos do ser humano. Em suma, tal sistema de princípios é um modo ou maneira de encarar a vida e o destino.

Aos partidos de idéias compete propagar a sua doutrina, convencer a população das “verdades” que ela encerra, e eleger, para os cargos do Governo, seus representantes e delegados.

Em relação aos partidos conservadores, também chamados de “partidos de opiniões”, Telles Junior aponta-os como partidos vulneráveis a conjunturas, fisiológicos, fracos ideologicamente. Segundo o autor, “estes partidos não são, propriamente, arautos de alguma ideologia. Seus pólos dominantes, suas metas de ação política, se vão traçando pelas opiniões contingentes de suas lideranças”<sup>37</sup>. Ainda de acordo com Telles Junior<sup>38</sup>:

Precisamente pela sua insignificância ideológica, pela sua plasticidade e versatilidade, pelo seu pragmatismo oportunista, pelo seu liberalismo complacente, pela sua tolerância ética, pela sua cordialidade congênita, por tudo isto, que é de sua natureza, os partidos de opiniões são os que melhor servem, muitas vezes, a certos regimes que os embalam e que deles dependem. São partidos afeiçoados aos mecanismos constituídos do Poder reinante, e não costumam erguer muralha intransponível nenhuma entre posição e oposição. Facilmente se deixam envolver e atrair pelos que se acham no exercício do Poder. Destituídos de ideais norteadores, sofrem o fascínio e o magnetismo de qualquer governo.

Sobre os partidos de interesses, aqueles que, segundo Telles Junior, caracterizam-se como partidos forjados meramente como instrumentos a serviço de interesses meramente pessoais de seus adeptos, discorre o autor:

Os partidos de interesses são artefatos, construídos e registrados de acordo com a lei. Apresentam-se ao eleitorado como se fossem partidos de opiniões.

Mas não passam de máquinas, para os pleitos da política. Seus programas são elaborados para atender aos requisitos da lei, mas não são feitos para valer necessariamente.

Estes partidos são meros instrumentos, não a serviço do bem público, mas a serviço de seus criadores e exploradores. Às vezes, não passam de partidos de aluguel, ou partidos à venda. (...)

Dentro de seu campo de ação, fazem qualquer negócio, como bem demonstra a experiência de inúmeros pleitos eleitorais. Após as eleições, seus interesses se dissipam. Conseqüentemente, eles próprios desvanecem, no turbilhão político do país.

37. Goffredo Telles Junior, *ibid.*, p. 85-86.

38. p. 89-90 *et. Seq.*

Por fim, é válido ressaltar aquela que é a mais conhecida classificação a que são submetidos os partidos políticos: trata-se da classificação entre partidos de esquerda e partidos de direita, os primeiros com forte perspectiva intervencionista (quanto ao aspecto econômico) e defesa da igualdade (quanto ao aspecto ideológico) e os segundos adeptos de uma fraca participação do Estado (quanto ao aspecto econômico) e da defesa da liberdade (quanto ao aspecto ideológico). Sobre a origem e o sentido desta classificação, leciona Orlando Soares<sup>39</sup>:

A atual concepção, acerca dos chamados partidos políticos de direita (ou seja, que defendem idéias e programas conservadores, reacionários) e de esquerda (isto é, com programas socializantes), deriva de um posicionamento político, adotado por ocasião das sessões da Assembléia Nacional francesa, no dia 11 de setembro de 1789, quando os partidários da opinião favorável à idéia de um poder executivo forte, quer dize, com amplas competências e prerrogativas, se colocaram à direita, em relação ao presidente da Mesa Diretora, enquanto aqueles que sustentavam o ponto de vista tendente ao papel determinante do Poder Legislativo, se colocaram à esquerda.

Com o tempo, deu-se a transformação, no sentido da conotação ideológica, hoje conhecida, acerca dos partidos políticos de direita e de esquerda.

Estas são, em linhas gerais, as principais formas de classificar-se os partidos políticos.

## 5. OS SISTEMAS PARTIDÁRIOS

No presente tópico, uma breve análise dos sistemas partidários, em suas peculiaridades, será o objeto desse estudo. Neste diapasão, o primeiro passo a ser dado é, indubitavelmente, o relativo à definição da expressão “sistema partidários”. Assim, de acordo com Fávila Ribeiro<sup>40</sup>:

Os sistemas partidários consubstanciam os traços que conferem unidade ao conjunto dos partidos que realmente operem no âmbito do regime político. Neles ficam reveladas as matrizes organizacionais e os princípios fundamentais que devem ser observados por todos os partidos, não obstante a diversidade de seus temas e das soluções perfilhadas.

É, portanto, na concepção imanente ao sistema que os partidos devem haurir os aspectos essenciais que os compatibilizam ao regime político, sendo por todos compartilhados, assim se instaurando

39. Orlando Soares, Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 26, n. 103, p. 169-170, jul./set. 1989.

40. Fávila Ribeiro, *Direito Eleitoral*. 4. ed. p. 294, Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1996.

e permanecendo integrados, dando expressão aos conflitos subjacentes na sociedade, com as suas peculiaridades perspectivas para equacionamento dos problemas básicos da coletividade e no propósito de influenciar as ações governamentais.

Dieter Nohlen<sup>41</sup>, por sua vez, apresenta a seguinte definição para a expressão “sistema partidário”:

Se entiende por sistema de partidos el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.

São três os sistemas partidários existentes, segundo a doutrina majoritária: o sistema unipartidário, o sistema bipartidário e o sistema pluripartidário. Tal concepção, no entanto, não é pacífica, uma vez que parte considerável da doutrina nega a existência de um sistema partidário em um regime político pautado no unipartidarismo. Exemplo dessa corrente é a seguinte passagem do pensamento de Leslie Lipson<sup>42</sup>:

Um partido é, por definição, uma parcela do todo. Como tal, significa a existência de outras parcelas, isto é, uma coexistência de partidos. Falar de um sistema de partido único é, portanto, empregar uma contradição de termos. Um sistema partidário, propriamente dito, tem de incluir mais de um partido.

Também contrário aos “partidos únicos”, discorre Paulo de Figueiredo, em sua doutrina<sup>43</sup>:

Nenhum partido pode, isoladamente, ter a pretensão de representar a totalidade do povo. Pode, a filosofia política em que se inspire. Ser integral, abarcar a totalidade da vida humana, mas nem por isto terá condições para excluir os outros partidos, pois muitos homens não aceitarão esta filosofia, terão uma compreensão diferente das coisas, quererão uma ordem diversa da existência.

Assim, um partido é sempre apenas uma molécula no tecido social. Vale, politicamente, mais ou menos, segundo a sua força de expressão, isto é, pela importância da área humana que representa, mas não pode impor-se aos demais senão na medida em que, pelo

41. In: IIDH – INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario Electoral*. 1. ed. p. 631, San Jose, Costa Rica: 1989.

42. Leslie Lipson, *A Civilização Democrática*. Trad. Álvaro Cabral. Vol. II, p. 397, Rio de Janeiro – RJ: Zahar Editores, 1966.

43. Paulo de Figueiredo, Partidos, congresso, democracia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, p. 112-113, out./dez. 1966.

convencimento, nas urnas, elege o chefe de Estado e a maioria dos parlamentares e, senhor do poder, fixa as normas do procedimento estatal.

Onde há partidos, e sendo uno o poder, haverá, sempre, vitoriosos e derrotados, “situação” e “oposição”. Os partidos, cristalizações de doutrinas políticas, hão de estar, dessarte, em permanente estado de “luta”. Esse conflito, que está na própria essência do ser humano em busca de sua afirmação no mundo, é, também, um acento da democracia, que nele tem o seu fermento. (...)

Partido único não é partido, é um falso todo. Partidos são partes de um todo. Pela diversidade de suas ideologias, os partidos dão à sociedade um conteúdo humano rico e variado. O governo, apoiando-se em um partido, deve respeitar os demais, com eles dialogar, aceitar-lhes as críticas, corrigir-se de erros, atendê-los no que for justo e não contrariar as linhas mestras do partido que lhe deu a vitória e o sustenta. Enfim, procura satisfazer às reivindicações de todas as camadas de opinião, pois só assim estará, efetivamente, respondendo às solicitações gerais do país.

Para outros autores, entretanto, há existência de sistemas unipartidários é incontestável. O maior propugnador da inclusão dos sistemas unipartidários ao estudo da organização dos partidos em um determinado regime político foi o cientista político francês Maurice Duverger, em sua clássica obra “Os Partidos Políticos”. Para Duverger, entretanto, “a grande inovação política do século XX não é o partido único, mas sim o partido político”. O surgimento dos partidos únicos, assim, seriam uma mera consequência da adaptação aos regimes políticos autocráticos de uma técnica geral nascida na moldura democrática. Ainda segundo Duverger<sup>44</sup>:

Historicamente, quase todos os grandes partidos únicos foram, de início, partidos de oposição, que funcionaram em um regime pluralista; alguns não tinham nenhuma vontade acentuada de chegar, um dia, à unidade (Itália, Rússia); não se lhes modificou a estrutura, de modo essencial, após conquistarem o poder e adquirirem o monopólio; a natureza totalitária deles, o caráter de *Bund*, a armadura autocrática e centralizada nasceram na moldura do sistema democrático. Os partidos únicos, inicialmente, imitaram ou conservaram estruturas estabelecidas no regime pluralista; só depois é que veio o passo inverso. É verdade que o caráter totalitário de um partido o leva a suprimir o pluralismo, se puder; a tendência à unidade, porém, é mais consequência do que causa da índole totalitária. Um partido tende a tornar-se único porque lhe é totalitária a estrutura; só assume estrutura totalitária porque quer

44. Maurice Duverger, *Os partidos políticos*. Tradução: Cristiano Monteiro oiticica. 3. ed. p. 290, Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

chegar à unidade; tal, pelo menos, parece ser o rumo originário da evolução. Não há fronteira real entre a organização interna dos partidos pluralistas e a do partido único; uma derivou da outra, dela continuando, muitas vezes, bem próxima.

Seriam três os objetivos gerais do partido único, segundo Duverger: a) formar uma classe dirigente nova, formar chefes políticos aptos a organizar o país, dando condições para que o partido, enquanto corpo, nunca cesse de controlar todos os órgãos do país; b) estabelecer contato direto e permanente entre o governo e o país; c) servir de instrumento de reverberação das palavras de ordem do ditador, garantindo a propaganda do governo.

Quanto ao primeiro caractere, a fidelidade ao ditador termina por se tornar fator preponderante para a ascensão aos principais postos políticos, administrativos e econômicos do governo, muito mais do que o valor pessoal ou as aptidões para o comando.

Já em relação ao segundo caractere, entendem os opositores ao regime do partido único que a disciplina do partido, a idolatria do seu chefe e a auto-admiração praticada terminam por resultar no isolamento dos membros do partido em relação às massas. Não é esse, entretanto, o entendimento de Duverger<sup>45</sup>, para quem:

A dificuldade principal dos regimes autoritários diz respeito sempre ao isolamento dos chefes relativamente às massas; na democracia, a eleição permite aos primeiros conhecer a opinião das segundas e verificar, periodicamente, a sua posição em relação e elas; a ditadura não dispõe desse sextante político. Seus dirigentes correm o risco de isolar-se cada vez mais do povo, de perder completamente o contato com ele, tanto mais que são cercados por subordinados que os adulam e os enganam para agradar. Os relatórios policiais são insuficientes para transpor essa cortina de ferro que separa o governo dos governados. Ao contrário, o partido único rompe o isolamento pelos seus milhares de células e seções dispersas no conjunto do país, através de todas as camadas da população e de todos os meios sociais. O governo mantém-se, constantemente, “à escuta das massas”; pode conhecer a opinião do povo a seu respeito, as respectivas variações, a respectiva evolução. Pode modelar por ela a sua conduta; pode até modelá-la também, pois o contanto não se estabelece apenas de modo ascendente, no sentido “povo-dirigentes”, mas igualmente de modo descendente, no sentido “dirigentes-povo”. Como as estações radiofônicas que, ao mesmo tempo, garantem a captação e a emissão das mensagens, o partido único faz os chefes ouvirem a voz do país, e o país ouvir a voz dos chefes. A mesma armadura em pirâmide, que permite ao cume

45. Maurice Duverger, op. cit. p. 292-293.



conhecer as reações da base em toda a sua diversidade, permite à base receber as diretrizes do cume, com comentário adaptado a cada meio. O partido dá ao governo a opinião do povo; faz o povo compreender as decisões do governo. Os fiéis que o compõem animam os tíbios, que estão fora da sua comunidade. A ação deles é tanto mais eficaz quanto eles próprios permanecem, individualmente, no seio do povo. Funcionários ou propagandistas oficiais não conseguiriam o mesmo resultado, até porque estão separados dos “governados”. A eficácia do partido lhe vem da ambivalência: é, ao mesmo tempo, órgão do Estado capaz de compreender-lhe as decisões internas e a elas aderir, integralmente, e agrupamento de cidadãos que experimentam em si mesmos e nos seus iguais as reações populares, podendo exprimi-las aos dirigentes.

O terceiro caractere do partido único, por fim, segundo Duverger, seria servir de instrumento de reverberação das palavras de ordem do ditador, garantindo a propaganda do governo. Seria o partido único, para o ilustre francês, “ferramenta admirável para a moldar a opinião, formá-la, emoldurá-la, canalizá-la, dirigi-la”. Além de órgão de propaganda, entretanto, o partido único atuaria também como um órgão de polícia, sempre a postos para exercer a vigilância e a delação dos seus traidores, sendo essas duas funções deveres inafastáveis ao bom militante. O partido seria, assim, um verdadeiro “instrumento de terrorismo”.

Os partidos únicos são típicos de regimes políticos autocráticos, tanto de esquerda como de direita. Como bem ressalta Alberto de Lima Vieira<sup>46</sup>, “nascidos do fracasso das democracias européias, os partidos únicos fundam-se na unidade nacional ou social, ou na consideração de que o pluralismo seria contrário à persecução do bem-comum”. Neste sentido, os regimes políticos implementados na União Soviética, na Itália fascista e na Alemanha nazista, erigidos a partir do declínio da democracia liberal na Europa, caracterizaram-se pelo domínio do partido único.

Na União Soviética, por exemplo, coube a Lênin, nos primórdios da Revolução Russa, o mérito de dar forma às concepções marxistas de partido político, erigido ao papel de educador, guia e chefe de toda a classe explorada. Assim, constituir-se-ia o partido em instrumento basilar à consecução da indispensável ditadura do proletariado, fase de transição entre o capitalismo e o comunismo. Sobre a noção de partido político no pensamento de Marx e Engels, lecionam Nilson Borges Filho e Orides Mezzaroba<sup>47</sup>:

46. Alberto de Lima Vieira, Partidos políticos e sistemas eleitorais. *RT*, Rio de Janeiro - RJ, ano 91, v. 805, p. 754, nov. 2002.

47. Nilson Borges Filho & Orides Mezzaroba, O partido político em Marx, Engels e Gramsci. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis - SC, v. 2, p. 29-30, mar. 1995.

O ponto obrigatório de inflexão da noção de partido político, que permeia o pensamento de Marx e Engels, reside na identificação daquele organismo com uma das etapas fundamentais do processo de organização do proletariado. Portanto, a conclusão necessária a que se pode chegar, após a análise dessa concepção, nos remete à evidência de que o movimento operário enfrentaria inúmeras dificuldades de atuar enquanto classe, unida em torno de objetivos comuns, se o partido inexistisse.

No pensamento dos dois amigos, o partido representa a instituição política fundamental para que os operários possam impulsionar e dar direção às suas lutas. (...)

O partido seria uma organização com uma visão conjunta da ação coletiva e com objetivos que interessassem a toda uma determinada classe, haja vista que é através do partido que se concentra, ao máximo, toda e qualquer intenção de transformar qualquer estrutura social, política ou econômica. Enfim, para os dois pensadores, o papel fundamental do partido seria o de, através da práxis, proporcionar o desenvolvimento de uma consciência junto aos seus membros, fundada em uma rigorosa análise científica da sociedade.

A finalidade do partido político assim, segundo Lênin, seria promover a conquista do poder pela revolução armada, a fim de instaurar, em seguida a “ditadura do proletariado”, na qual o partido exerceria duas funções essenciais: constituir-se no centro emanador de novas lideranças e funcionar como o elo entre essas mesmas lideranças e o povo.

Por fim, encerrando os comentários sobre o unipartidarismo, havemos de ressaltar as diferenças básicas entre o unipartidarismo fascista e o unipartidarismo socialista. Neste sentido, leciona Manoel Ribeiro<sup>48</sup>:

Os motivos por que tendem a ser únicos, quando dominando o Estado, são diferentes em relação ao partido fascista e ao partido comunista. O primeiro se tem como portador de um ideal, de uma verdade que não admite contradita, um dogma. Encampa uma verdade, para ele a verdade, a única verdade. O Estado não é neutro. Apossando-se do poder, não tolerará outras ideologias. É a intolerância erigida em norma. Quem não está com a verdade, encontra-se com o erro. E com este, não há complacência. A ética estatal contra a ética dos indivíduos humanos.

O segundo tem apoio em que a diversidade dos partidos repousa na diversidade das classes. Numa sociedade, em que não existem classes, nivelada pela ditadura do proletariado, somente pode haver um partido: o desta classe, partido comunista.

48. Manoel Ribeiro, *A institucionalização democrática do poder*. 1. ed. 111-112, Salvador – BA: Artes Gráficas, 1953.

O segundo sistema partidário objeto de estudo desta obra é o sistema bipartidário, muito utilizado nos países de origem anglo-saxãs, a exemplo da Inglaterra e dos Estados Unidos<sup>49</sup>. Leslie Lipson, em sua obra “A Civilização Democrática”<sup>50</sup>, aponta três condições através das quais qualquer povo poderá afirmar ser possuidor de um sistema bipartidário: a ausência de possibilidade de mais do que apenas dois partidos terem uma real probabilidade de conquistar o poder; a ausência de necessidade de auxílio de um terceiro partido para que este poder seja conquistado e mantido por parte de um desses partidos; e a restrição da alternância do poder a apenas dois partidos políticos, durante sucessivas décadas.

A presença de partidos menores, sem capacidades de influenciar no jogo político, no entanto, não descaracteriza o sistema bipartidário. Neste sentido, Giovanni Sartori, aperfeiçoando a classificação de Duverger sobre sistemas partidários, aponta duas regras que devem ser observadas na decisão sobre a questão do dever de um partido ser levado em conta numa situação multipartidária. Seriam elas<sup>51</sup>:

Regra 1: um partido menor pode ser excluído como irrelevante sempre que continue, no decorrer do tempo, sendo supérfluo, no sentido de não ser nunca necessário ou integrado em qualquer coalizão majoritária possível. Inversamente, um partido por menor que seja, se estiver em posição de determinar, com o tempo e em certo momento, pelo menos uma das maiorias governamentais possíveis, deverá ser incluído.

Regra 2: um partido tem condições de relevância sempre que sua existência, de aparência, reflete a tática da competição partidária e particularmente quando modifica a direção da competição – determinando uma transferência da competição centrípeta para

49. Defendendo que o movimento natural das sociedades se orienta para o bipartidarismo, Maurice Duverger entende que, em toda a história, as grandes lutas de facções sempre foram dualistas. Para o cientista político (*Os Partidos Políticos*, Tradução: Cristiano Monteiro Oiticica. 3. ed. p. 250-251, Rio de Janeiro - RJ: Guanabara, 1987), “O bipartidarismo parece apresentar um caráter natural. Com isso se quer dizer que as opções políticas se apresentam, comumente, sob a forma dualista. Nem sempre há dualismo dos partidos, mas quase sempre há dualismo das tendências. Toda política implica escolha entre dois tipos de soluções: as soluções chamadas intermediárias se relacionam umas com as outras; o que equivale a dizer que o centro não existe em política: pode existir partido de centro, mas não tendência do centro, doutrina do centro. Chama-se ‘centro’ o lugar geométrico em que se juntam os moderados das tendências opostas, moderados de direita e moderados da esquerda. Todo centro está dividido contra si mesmo, todo ele se separa em duas metades: centro-esquerda e centro-direita, pois o centro não é mais que o agrupamento artificial da parte direita da esquerda e da parte esquerda da direita. O destino do centro é ser esquartejado, sacudido, aniquilado: esquartejado, quando umas das suas metades vota na direita, outra na esquerda; aniquilado, quando se abstém. O sonho do centro é realizar a síntese das aspirações contraditórias, mas a síntese é, apenas, poder de espírito. A ação é escolha, e a política é ação”.

50. Leslie Lipson, *A Civilização Democrática*. Trad. Álvaro Cabral. Vol. II, p. 402, Rio de Janeiro – RJ: Zahar Editores, 1966.

51. Giovanni Sartori, *Partidos e sistemas partidários*. p. 144, Brasília – DF: Zahar, 1982.

a centrífuga, seja para a esquerda, para a direita ou para ambas as direções – dos partidos voltados para o governo. (...)

Assim, para o ilustre cientista político italiano, os partidos sem potencial de coalizão, sem poder de “chantagem”, incapazes de influenciar nos rumos do jogo político, não devem ser levados em conta em uma caracterização de um sistema bipartidário, em contraposição a um sistema multipartidária. Se há, entretanto, uma importância estratégica associada a um pequeno partido, tal agremiação deve ser contabilizada, fazendo com que o sistema passe a ser caracterizado como pluripartidário.

Ainda sobre o bipartidarismo, relevante é salientar a subclassificação do sistema em bipartidarismo técnico e bipartidarismo ideológico (também batizado de metafísico, por Maurice Duverger). Diferenciando as duas espécies de bipartidarismo, leciona Luiz Luisi<sup>52</sup>:

Exemplo clássico do bipartidarismo técnico é o existente nos Estados Unidos (<sup>53</sup>). Os partidos americanos, em sua essência, são máquinas de conquista de postos administrativos e políticos, não repousando seus antagonismos em quaisquer ideologias heterogêneas. A distinção entre eles, sob o aspecto ideológico, é praticamente inexistente. No entanto, entre os partidos Conservador e Trabalhista, na Inglaterra, existem notórias diferenças ideológicas, mas que, no entanto, dizem respeito a apenas aspectos estruturais da organização econômico-social, não sendo concernentes ao regime político e à organização político-partidária. Também ideológico seria o bipartidarismo onde, de um lado, estivesse um partido que, fundamentalmente, postule o pluralismo partidário com efetiva possibilidade de cada partido conquistar o poder e, de outro lado, o partido cujo programa seja a eliminação do pluralismo dos partidos políticos e a criação de um Estado de organização política

52. Luiz Luisi, *Sobre partidos políticos, Direito Eleitoral e outros ensaios*. p. 26, Porto Alegre – RS: Livraria do Advogado, 1975.

53. Ainda sobre o bipartidarismo técnico observado nos Estados Unidos, vale ressaltar a seguinte lição de Prado Kelly (*Estudos de Ciência Política*, v. 1, p. 232, São Paulo – SP: Saraiva, 1966): “O antigo ‘Partido Republicano’ – o de Jefferson – passou a chamar-se ‘Democrático’ em 1828; e em 1854 o ‘Federalista’ de Hamilton, depois de batizar-se de *Whig*, se crismou de ‘Republicano’, nem pelos nomes se diferenciam muito. Não se diferenciam igualmente pela oposição de ‘direita’ e ‘esquerda’, de ‘possuidores’ e ‘desapossados’. Seus programas quatrienais são quase coincidentes; e nem sempre os candidatos os respeitam, - utilizam mais as ‘diretrizes’ como conveniência política do que como ‘pontos de convicção’. Há muito, cada partido chegou às mesmas conclusões em vários temas (direito dos Estados, internacionalismo, política agrária etc.). No passado, os atuais republicanos representaram os proprietários; hoje são inúmeros os proprietários ‘democratas’, não só no sul, onde todos o são, senão ainda no norte, onde as maiores fortunas se atrelaram à política. (...) A base do bipartidarismo não é um ‘cisma ideológico’. Não se discute, em verdade, acerca de ‘princípios’, - senão sobre o melhor modo de praticá-los na gestão dos negócios públicos. Os partidos têm fins sociais e de competição, como os clubes atléticos. Precedem aos programas, não se formam à sua sombra”.

monopartidária com mudanças radicais na estrutura econômica e social. Neste caso, o confronto de ideologias investe todo o contexto econômico, social e político.

Por fim, temos entre os sistemas partidários o pluripartidarismo (também chamado de multipartidarismo), sistema adotado atualmente no Brasil. Segundo definição de Daniel-Louis Seiler<sup>54</sup>:

Designamos “multipartidarismo” um sistema de partidos fundado na ausência – ou na extrema raridade – dos governos majoritários monopartidários e, por conseguinte, na pluralidade dos partidos representados no governo. Nos sistemas multipartidários, os governos de coalizão são a regra, e o governo de um único partido, a exceção.

Três são as espécies de pluripartidarismo apontadas pela doutrina especializada, tendo como critério de diferenciação o efetivo exercício do poder ou, ao menos, a possibilidade de ocorrência desse efetivo exercício: a) o pluralismo com partido hegemônico; b) o pluralismo com partido dominante e; c) o pluralismo com rotatividade real ou efetivamente possível dos partidos no poder.

Segundo Luiz Luisi<sup>55</sup>, no pluralismo partidário com partido hegemônico “não há competição, mas mera adesão ou coligação permanente dos outros partidos com o partido hegemônico”. Os outros partidos, assim, têm existência apenas formal, sendo meros satélites, não lhes sendo permitido competir em termos antagônicos e de igualdade. Como exemplo, podemos citar o pluripartidarismo vigente na extinta Alemanha Oriental, onde o Partido Comunista era absolutamente predominante, embora o sistema fosse formalmente constituído por oito partidos políticos.

Já no pluralismo partidário com partido dominante, a situação é bastante diversa. Os diversos partidos, neste sistema, têm iguais oportunidades de competir pelo poder, mas um dos partidos termina por vencer sistematicamente os pleitos. Ainda segundo Luisi<sup>56</sup>:

A diferença entre o pluripartidarismo com partido hegemônico e o pluripartidarismo com partido dominante está no fato de que, na primeira espécie, não há competição entre os partidos, não passando os partidos menores de simples caudatários do partido principal, inexistindo a possibilidade de mudanças de partidos na

54. Daniel-Louis Seiler, *Os partidos políticos*. Trad. Renata Maria Parreira Cordeiro. p. 147, Brasília – DF: UNB, 2000.

55. Luiz Luisi, *Sobre partidos políticos, Direito Eleitoral e outros ensaios*. p. 29-30, Porto Alegre – RS: Livraria do Advogado, 1975.

56. Loc. cit.

chefia do poder, ao passo que, no segundo tipo, há competição eleitoral, mas um dos partidos se impõe permanentemente sobre os demais, vencendo os pleitos, mas existindo a possibilidade de vir a mudar-se a situação nas urnas.

O pluripartidarismo com rotatividade real, por sua vez, é aquele no qual os diversos partidos não apenas competem em condições de igualdade, mas, de fato, se revezam no poder, sendo, por isso, o mais autêntico dos pluripartidarismos partidários.

Sobre o pluripartidarismo implementado no Brasil, na atualidade, diríamos que o mesmo se caracteriza como um sistema com rotatividade real, tendo em vista o grande número de partidos (pelo menos sete) que tem se revezado no exercício do poder nas instâncias governativas da federação (nos governos dos estados, prefeituras municipais e presidência da República). Tendo em vista a instabilidade verificada nos partidos políticos brasileiros, decorrente, principalmente, pela prática desenfreada de atos de infidelidade partidária, no entanto, é possível, aderindo à concepção de Duverger, entender-se que não teria o Brasil, de fato, um sistema partidário. Afinal, como ressalta Duverger<sup>57</sup>:

Um país em que a opinião se divide em grupos numerosos, porém instáveis, efêmeros, fluidos, não corresponde à noção verdadeira de multipartidarismo: situa-se na pré-história partidárias; coloca-se em uma fase da evolução genética em que a distinção do bipartidarismo e do multipartidarismo ainda não se aplica, porque ainda não existem partidos verdadeiros.

Necessário se faz o pronto fortalecimento dos partidos políticos brasileiros, através, principalmente, da efetivação do princípio da fidelidade partidária (objeto específico de estudo do capítulo V desta obra), para que assim tenhamos um verdadeiro sistema partidário, construído com o objetivo maior de consagração do regime político da democracia no nosso país.

## 6. OS GRUPOS DE PRESSÃO E OS PARTIDOS POLÍTICOS

Neste presente estudo sobre as bases gerais dos partidos políticos, uma importante distinção se faz necessária: trata-se daquela referente aos partidos políticos e aos grupos de pressão, definidos por Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>58</sup> como “todo e qualquer grupo que procure influir no governo em defesa de um

57. Maurice Duverger, *Os Partidos Políticos*, Tradução: Cristiano Monteiro oiticica. 3. ed. p. 250-251, Rio de Janeiro - RJ: Guanabara, 1987.

58. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. p. 89, São Paulo: Saraiva, 2003.

interesse”. Sobre as diferenças principais entre os partidos políticos e os grupos de pressão, leciona Fávila Ribeiro<sup>59-60</sup>:

Os partidos têm por missão traduzir os interesses globais da sociedade, tomando-a em sua universalidade. Os grupos de pressão concentram-se em porfiar por interesses seccionados, sem sopesar as conveniências gerais.

Os partidos assumem responsabilidade por suas intervenções nas atividades governativas; das quais dependem para o apoio eleitoral que necessitam receber periodicamente do povo. Os grupos de pressão não compartilham de qualquer responsabilidade na aplicação das medidas que defendem, empenhando-se apenas em conquistá-la, pouco importando as repercussões que possam advir. Os partidos, via de regra, defendem ostensivamente as suas posições porque delas dependem para julgamento popular. Os grupos de pressão quase sempre atuam na surdina, pois devem apenas beneficiar o setor que está manipulando a ofensiva ao poder.

Diferem, portanto, os partidos políticos dos grupos de pressão pelo fato destes representarem interesses segmentados, parciais e setoriais, diferentemente daqueles, que têm, como principal objetivo, representar os diversos interesses de toda a sociedade, apresentando programas políticos de representatividade global, pautados em questões gerais tais como saneamento básico, saúde, educação, segurança pública, moradia, entre outras de relevância para o bem comum, e não apenas dos anseios de determinado grupo ou facção da coletividade. Desta forma, para que os partidos políticos possam, verdadeiramente, atender as

59. Fávila Ribeiro, *Direito Eleitoral*. 4. ed. p. 282, Rio de Janeiro: Forense, 1996.

60. No mesmo sentido, válida também é a doutrina de Scott Mainwaring (*Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Trad. Vera Pereira. p. 42-43, Porto Alegre – RS: Mercado aberto; Rio de Janeiro – RJ: FGV, 1999), segundo a qual “A competição intrapartidária – que define quem ganha as eleições – tem um impacto ao nível macro muito maior do que os movimentos sociais ou grupos de interesse. A conquista do poder executivo determina toda a agenda de políticas públicas, ao passo que os movimentos sociais e os grupos de interesse influenciam itens específicos da agenda. Esses movimentos e grupos visam objetivos mais específicos do que a maioria dos partidos; geralmente têm demandas bem definidas que envolvem populações bem específicas. Por exemplo, os movimentos sociais fazem pressão pela melhoria das condições de habitação, pela pavimentação de ruas, pelo acesso à terra ou aumento do número de creches. Por razões pertinentes à teoria da ação coletiva (Olson 1965), geralmente se contentam mais com uma ação do estado em benefício do grupo que defendem do que por direitos gerais. Os grupos de interesse costumam lutar por medidas circunscritas que beneficiem um determinado ator organizado. Os partidos têm agendas mais gerais. Mesmo que sua motivação primordial seja ganhar votos, para conquistá-los precisam apresentar propostas sobre temas políticos de grande interesse. Os partidos têm propostas gerais de políticas públicas para o governo como um todo, ao passo que os movimentos sociais e os grupos de interesse normalmente concentram suas demandas em determinados órgãos governamentais. Esses movimentos e grupos podem dar apoio a certos candidatos, mas em último caso são os partidos que os patrocinam. Via de regra, os partidos não atuam diretamente como instâncias de elaboração de políticas, mas levam ao poder, pelas eleições, os políticos que determinam as políticas públicas. Como são os partidos que põem representantes no governo, sua influência é contínua”.

expectativas que lhes são depositadas, deverão os mesmos constituir-se como organizações permanentes, duráveis, com explícita vontade de exercer o bem comum, sustentadas pelo apoio de militantes e eleitores.

Quatro são as espécies de grupo de pressão existentes, segundo Gianfranco Pasquino<sup>61</sup>, a saber:

a) *os grupos e interesses anômicos*, a atuarem por via de uma articulação anômica para sensibilizar e chamara a atenção dos detentores do poder sobre as suas reivindicações, ou seja, são defensores de interesses que não chegam a impressionar o governo, quer em razão do conteúdo, quer pela forma de sua exteriorização e que, portanto, lançam mão das mais diferentes manobras e ações para o atingimento do objetivo;

b) *os grupos de interesse de cunho não associativo*, de fundo familiar, religioso ou étnico;

c) *os grupos de interesse de perfil institucional*, os organizados na defesa de interesses e para a tutela de prerrogativas e privilégios próprios a uma instituição, dotados de persistência e estabilidade;

d) *os grupos de interesse, de cunho associativo*, cuja conotação é a representação expressa de interesses particulares, o emprego de profissionais na defesa e promoção de suas atividades e um procedimento próprio, visando sua adequada formulação.

Há ainda os chamados lobbies, configurações clássicas dos grupos reunidos “ao redor de um determinado interesse e perseguindo o seu atingimento por via de ação camuflada, através de ingerências produzidas junto às autoridades públicas”<sup>62</sup>. A palavra lobby, segundo Alexandre de Moraes<sup>63-64</sup>:

é de origem norte-americana e já é empregado em outros países. Em sentido próprio, denota a parte de um prédio que se encontra aberta ao público; trata-se do corredor, vestíbulo e, mais especificamente, os corredores do Parlamento. Em um sentido derivado, nos Estados Unidos da América, a palavra lobby passou a ser

61. In: Mônica Caggiano, *Oposição na política: propostas para uma reestruturação da democracia*. p. 88-89, São Paulo – SP: Angelotti, 1995.

62. Mônica Caggiano, et. seq.

63. Alexandre de Moraes, *Reforma política do Estado e democratização*. RT, Rio de Janeiro - RJ, ano 89, v. 776, p. 52, jun. 2000.

64. Ainda segundo o mesmo Alexandre de Moraes (loc. cit.), três são as palavras utilizadas na atividade realizada pelos grupos de pressão sobre os parlamentos: Lobby (grupos que exercem influência sobre qualquer autoridade pública para promover os interesses ou causas dos seus membros); Lobbying (a atividade exercida, isto é, o lobby na sua atividade, ou seja, todo o esforço para influenciar o Congresso acerca de qualquer assunto, e que chega a ele através da distribuição do material impresso, assistência às sessões das comissões do Congresso, entrevistas ou tentativas com membros do Senado ou da Câmara, ou através de outros meios) e Lobbyists (alguém que, por um pagamento ou outra razão, procura influenciar ou evitar a aprovação de determinada legislação por parte do Congresso).



utilizada para designar a ação de pessoas vindas de fora do Congresso e que se misturavam aos parlamentares nos corredores do Congresso, posteriormente nos gabinetes e em outros locais, para influenciá-los. A expressão lobby se aplica também aos homens ou grupos que se dedicam a essa atividade, o verbo lobby é utilizado correntemente para designar as manobras dos lobbyists.

São os lobbies considerados grupos que exercem uma influência negativa sobre a democracia, a ponto de fazer com que o ilustre constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>65</sup> afirme que “os grupos de pressão são extremamente perigosos para a democracia e para o bem comum”, “daninhos à democracia” por “substituírem à vontade geral vontades particulares”. Não se pode generalizar, entretanto, considerando que todos os grupos de pressão atuam como instrumentos maléficis à sociedade. Em uma sociedade pluralista, os grupos de pressão não podem ser, simplesmente, abolidos e/ou desprezados. Muito pelo contrário: algumas espécies de “grupo de pressão”, classificados popularmente como “movimentos sociais” (movimentos estudantis, sindicais, representativos de associações de classe, religiosos, bem como aqueles promovidos por setores “excluídos da sociedade”) devem ser incentivados, uma vez que, em uma sociedade complexa como a brasileira, que tem como princípio fundamental o pluralismo político, a liberdade de expressão nunca poderá restar suplantada, devendo-se promover, incessantemente, a participação política de todos os segmentos da sociedade, representados em muitos desses grupos. É esse o entendimento exposto por Mônica Caggiano, com o qual concordamos. Segundo Caggiano<sup>66</sup>:

Na paisagem atual, destarte, afigura-se multifário o exercício coordenado da pressão política, apresentando-se equívoco o entendimento de que os denominados *pressure groups* personalizam apenas a força ou influência negativa exercida pelo poder econômico e pelo capital externo. Nesse segmento, detectam-se os *grupos institucionalizados*, a exemplo das organizações sindicais e das redes de representação corporativista que, desde 1930, vêm atuando por delegação do poder público, como também os grupos espontâneos, a exemplo das centrais sindicais que operam à margem da regulação estatal (CUT, CGT), grupos apoiados e oriundos, de certa forma, da interferência da Igreja (CEBs e CPTs – Comissão Pastoral da Terra), grupos de ação permanente direcionada ao campo da ecologia (ONGs) e movimentos meramente ocasionais como o dos “caras pintadas”, de intensa atuação no decurso do processo de impeachment a que foi submetido o ex-presidente Fernando Collor de Mello.

65. Passim, op. cit. p. 89.

66. Ibidem, p. 94.

O que não pode ocorrer é uma proliferação de grupos de pressão criados com o objetivo puro e simples de representar interesses escusos de grupos sociais ou econômicos, que na defesa de objetivos particulares, violam o interesse geral, caracterizando-se como perigosos ao equilíbrio social.

Por tudo isso é que entendemos que em uma democracia, os partidos políticos deverão ser valorizados, devendo, para isso, agendar questões de interesse geral, discutir seus programas com a sociedade, buscar representar os mais diversos interesses e classes sociais no embate do poder, sob pena de interesses segmentares de determinados grupos ou facções sociais virem a prevalecer sobre os anseios de toda a sociedade. Afinal, como bem observa José Antonio Giusti Tavares<sup>67</sup>:

Numa sociedade pluralista, só o partido político – e, ainda assim, sob a condição de que tenha raízes sociais não apenas sólidas, mas múltiplas, e seja, ao mesmo tempo, suficientemente institucionalizado, autônomo, coeso e flexível – pode conciliar e integrar, traduzindo-os para a representação política, os interesses superpostos, cruzados e freqüentemente contraditórios que resultam da participação do mesmo indivíduo em múltiplas associações e organizações, entre as quais partilha a sua lealdade e as suas energias.

## 7. CRÍTICAS E ELOGIOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS

Muitas são as críticas, e os críticos, aos partidos políticos na contemporaneidade. Apontados por muitos como os grandes vilões da democracia, os partidos, entretanto, exercem um papel essencial à consolidação do regime democrático, que, sem os partidos, indubitavelmente já teria fracassado.

Nos primórdios da democracia representativa, os partidos políticos, como já ressaltados, eram muito pouco valorizados, vitimados pelo preconceito e pela ideologia liberal, que não admitia intermediários entre o povo e o poder<sup>68</sup>.

67. José Antonio Giusti Tavares, A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: TAVARES, José Antonio Giusti (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. p. 280-281, Brasília – DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. (Coleção Brasil 2010, v. 03).

68. Exemplo desta ideologia é a seguinte passagem do pensamento do filósofo escocês David Hume [In: *Ensaaios morais, políticos e literários*. Tradução: João Paulo Gomes Monteiro & Armando Mora D'Oliveira. São Paulo – SP: Nova Cultural, 2004. (Coleção “Os Pensadores”)], nascido em maio de 1711 e falecido em 25 de agosto de 1776, segundo a qual afirmava o mesmo que “Assim como os legisladores e fundadores de Estados devem ser honrados e respeitados pelos homens, assim também devem ser detestados e odiados os fundadores de seitas e facções, pois a influência do espírito de facção é diretamente contrária à das leis. As facções subvertem o governo, tornam impotentes as leis e geram a mais feroz hostilidade entre os cidadãos do mesmo país, os quais devem dar uns aos outros mútua assistência e proteção. E o que deve tornar mais odiosos os fundadores de partidos é a dificuldade de extirpar essas ervas daninhas, depois de terem criado raízes num Estado. Elas se propagam naturalmente durante muitos séculos, e raramente deixam de provocar a completa dissolução do governo em que são semeadas. Além disso, são plantas que crescem com

O tempo, entretanto, foi o maior responsável pela consagração dos partidos políticos como instrumentos indispensáveis ao regime democrático, a partir do momento em que o liberalismo passou a ser contestado e que a utopia da igualdade entre os homens foi desmascarada.

É de se ressaltar que ainda no auge do liberalismo, no final do século XVIII, a causa em favor dos partidos políticos passou a ser defendida por ilustres pensadores. Exemplo dessa afirmação é o texto intitulado “Reflexões sobre as causas do descontentamento atual”, publicado na citada época, no qual seu autor, Edmund Burke, apresenta-se como pioneiro na defesa de tais instituições, defendendo a existência dos partidos como armas contra aqueles que, “ao criticar as alianças políticas, buscam, em verdade, impor suas vontades às coletividades, impedindo o fortalecimento de qualquer tipo de oposição”. Segundo Burke<sup>69</sup>:

Enquanto os homens estão ligados entre si, a comunicação do alarme contra qualquer intenção maligna é fácil e rápida. Eles são capazes de senti-lo através do acordo comum e de se lhe opor com a união de suas forças, ao passo que quando estão dispersos, sem ordem, acordo ou disciplina, a comunicação é insegura, o consenso difícil e a resistência impraticável. Se os homens não conhecem os princípios dos demais, não experimentaram os talentos dos outros nem os esforços comuns nos negócios, não há, entre eles, confiança pessoal nem amizade nem interesse comum, e é evidente que não podem desempenhar nenhum papel público com uniformidade, perseverança ou eficácia. Em aliança com outros, o homem mais insignificante, agregado ao peso de todos, tem o seu valor e utilidade; fora dela, os maiores talentos são totalmente inúteis para servir ao povo. Nenhum homem que não esteja exaltado pelo júbilo até chegar ao entusiasmo pode imaginar que seus esforços solitários, desamparados, inconstantes e assistemáticos tenham poder para derrotar os desígnios sutis e as intrigas tramadas pelos cidadãos ambiciosos. Quando os maus se associam, os bons têm de se unir; caso contrário, irão caindo um a um, implacavelmente sacrificados numa luta mesquinha.

A polêmica envolvendo a ponderação entre os benefícios e os malefícios dos partidos políticos para as sociedades democráticas persiste, entretanto, até os dias atuais. As maiores razões para a desconfiança em torno dos partidos

---

maior pujança nos solos mais ricos, e, embora os governos absolutos delas não estejam inteiramente livres, é forçoso confessar que elas nascem com maior facilidade e se propagam mais rapidamente nos governos livres, onde sempre contaminam o próprio Legislativo, que seria o único capaz, mediante a firme aplicação de recompensas e castigos, de erradicá-las”.

69. Edmund Burke, Reflexões sobre as causas do descontentamento atual *apud* Francisco Weffort, *Os clássicos da política*. Vol. 2. 10. ed. p. 24-25, São Paulo – SP: Ática, 2000. (Série Fundamentos).

políticos residem no perigo oligárquico e na confusão entre Estado e partido político, promovida por alguns quando do exercício do poder.

Em relação ao primeiro problema, a democratização interna dos partidos é a solução a ser buscada, através da constitucionalização dos mesmos e da conseqüente possibilidade de controle judicial dos atos partidários abusivos (sem que se retire a autonomia dos partidos, há de se ressaltar)<sup>70</sup>. Afinal, como bem observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>71</sup>:

O valor de um partido como instrumento de formação da vontade política depende intimamente de sua estrutura interna. Para a ordem constitucional, para a democracia, a ordem interna de um partido importa mais do que o seu programa. Sua organização, funcionamento e financiamento são problemas cuja resolução conduz ao estabelecimento de uma democracia real, em que o povo faça ouvir a sua voz, ou de uma democracia mais ou menos de fachada, em que a voz dos burocratas ou dos coletores de fundos do partido substitui-se à do povo.

A instauração da democracia nos partidos é, pois, uma preocupação do legislador tanto quanto a inserção dos partidos na ordem constitucional. De fato, é necessário que a escolha dos candidatos e a atividade geral de formação política pelos partidos não tragam na realidade aquilo que se quer proscrever, isto é, a oligarquia, ou o poder pessoal.

Sobre a segunda causa para que os partidos políticos sejam considerados ameaças à democracia (a confusão entre o Estado e o partido político dominante), afirma Dietter Grimm<sup>72</sup>:

O Estado deve manter-se neutro na concorrência entre os partidos políticos, resultando daí que mesmo os partidos políticos que exercem o governo não devem se identificar com o Estado, nem mesmo nos quatro anos em que exercem o poder. Isto significa concretamente que os partidos políticos não devem usar os meios do Estado para apoiar os fins partidários.

Alguns autores, criticando os partidos políticos, chegam ao exagero de pregar a própria extinção destas instituições, defendendo uma suposta democracia

70. Sobre a possibilidade de controle judicial dos partidos políticos no Brasil, cf. tópico 6.9 desta obra.

71. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França*. p. 124-125, Belo Horizonte – MG: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Imprensa da Universidade Federal de Minas Gerais, 1966.

72. Dietter Grimm, Os partidos políticos como pressupostos ou ameaças para a democracia. *Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rio de Janeiro – RJ, Forense, n. 06, p. 90-91, 1988.

participativa a ser exercida através, por exemplo, da internet<sup>73</sup>, sob o argumento de que a revolução tecnológica tem permitido às pessoas exercer diretamente sua cidadania, dispensando as diferentes estruturas partidárias de um dos seus papéis mais tradicionais, o de mediador entre representantes e representados. Como bem observa Carlos Ernesto Pereira de Araújo<sup>74</sup>:

Cada vez mais, cidadãos querem participar da política em torno de questões consideradas até então menores, locais, relacionadas diretamente a seu cotidiano. Para esses, assim como para aqueles que fazem política a partir da etnia, gênero ou identidade religiosa, a estrutura partidária é inadequada. A participação ocorre mediante movimentos que procuram institucionalizar canais de acesso outros, alternativos, ao mundo da política.

Sobre os obstáculos e perigos da “democracia digital”, válida é a seguinte passagem da doutrina de J.J. Gomes Canotilho<sup>75</sup>:

A introdução de novos métodos de expressão da “vontade do povo” – eleições e referendos através do voto eletrônico – não traz problemas normativo-constitucionais desde que estejam assegurados os princípios constitucionais estruturantes do sufrágio e respectivo procedimento. A questão técnica residirá em saber se as novas tecnologias da comunicação poderão alicerçar outras formas de parla, de discussão e de argumentação (vídeo-conferência, debates televisivos, sondagens) que substituam a organização (Parlamento) e procedimentos (eleições) formalmente constitucionalizados. Os métodos dialógico-democráticos e a participação activa através de sistemas eletrônicos (via internet) exigirão a observância de princípios como os da universalidade e da igualdade.

As constituições e os sistemas políticos deverão começar, assim, a formatar os contornos jurídico-normativos dos equivalentes funcionais eletrônicos da emergente democracia eletrônica, quer a nível nacional quer no plano supranacional. A não democratização das modernas tecnologias de comunicação e de informação será o caminho para um “novíssimo príncipe” – o príncipe eletrônico.

Outros tantos doutrinadores e políticos defendem a possibilidade de lançamento de candidaturas avulsas nos pleitos eleitorais, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos. Não seria necessária a intermediação de um partido político para que um candidato viesse a ser eleito, como ocorre no Brasil.

73. A mesma internet que, há poucos anos, possibilitou, por exemplo, que o argentino Diego Maradona suplantasse, com larga vantagem de votos, o brasileiro Pelé em uma “eleição” muito pouco divulgada, realizada pela FIFA (Federação Internacional de Futebol) para a escolha do melhor jogador de futebol de todos os tempos.

74. Carlos Ernesto Pereira de Araújo, O monopólio dos partidos sobre a representação política. *Revista de Informação Legislativa*, ano 41, n. 161, p. 129, jan./mar. 2004.

75. J.J. Gomes Canotilho, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. p. 1401, Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 2002.

Sobre a questão da possibilidade de aprovação de uma Emenda Constitucional que viesse a viabilizar candidaturas avulsas no Brasil, somos totalmente contrários. Entendemos que, ao votar em um candidato filiado a um partido político, o eleitor adota uma postura ideológica, centrada no programa e nas diretrizes desse partido. Tal não ocorreria se fosse permitida a candidatura avulsa, estimuladora do individualismo e, portanto, inimiga do equilíbrio social.

Exercem os partidos políticos funções primordiais à consecução da democracia, que transcendem, em muito, a mera função eleitoral. Como bem observam os constitucionalistas portugueses Jorge Bacelar Gouveia e Ana Rita Cabrita<sup>76</sup>, são três as funções dos partidos políticos: além a eleitoral, exercem tais instituições função parlamentar e função pedagógica. Assim:

A função pedagógica realça a sua excelência como canal de comunicação entre os cidadãos e os poderes públicos. São os partidos o meio mais eficaz de transformar as necessidades individuais dos seus membros em exigências políticas coletivas, concretizadas nos programas eleitorais elaborados. Ainda neste contexto, é reconhecida aos partidos uma importante função de formação da opinião pública. Na verdade, sendo os partidos locais privilegiados de debate e confronto de idéias, é a partir deles que nasce e ganha forma, como dispõe a Constituição Alemã no seu artigo 21, a “vontade política do povo”. São os partidos que definem, através dos programas eleitorais que elaboram as várias opções que se colocam ao eleitorado.

A função eleitoral é, de todas, possivelmente a mais visível e também a mais significativa. São os partidos políticos os responsáveis pela animação das campanhas eleitorais, quer definindo as opções políticas, quer selecionando os candidatos à titularidade dos cargos políticos. Noutra perspectiva, são ainda, como interessados diretos, eles próprios os fiscalizadores do desenrolar do processo eleitoral.

A função parlamentar, em período não eleitoral, implica que os partidos desempenhem uma ação de esclarecimento e de formação das deliberações: ora apoiando, como as ações levadas a cabo e o respectivo discurso político, o governo no poder que ajudaram a escolher; ora contestando a política governamental, quando estejam na oposição.

Os partidos políticos, na contemporaneidade, devem ser observados sob uma concepção orgânica, e não pura e simplesmente sob a ótica tradicional, fundada no século XIX. Afinal, como bem observa Orides Mezzaroba<sup>77</sup>:

76. Jorge Bacelar Gouveia & Ana Rita Cabrita, Os partidos políticos numa perspectiva politológico-constitucional geral. *Paraná Eleitoral*, Curitiba- PR, n. 40, p. 49-62, abr./jun. 2001.

77. Orides Mezzaroba, O partido político: concepção tradicional e orgânica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 31, n. 122, p. 134, mai./jul. 1994.

A teoria tradicional visualiza o partido político a partir de uma perspectiva fechada. A análise deste ente isolado está concentrada, basicamente, na sua forma organizacional e não no modo pelo qual se insere no contexto social.

A teoria orgânica visualiza o partido político numa perspectiva aberta, criativa e dinâmica. A organização partidária não é somente um simples instrumento eleitoral, mas um espaço político em condições de despertar no homem a sua consciência histórica. Assim, a atuação partidária deve ultrapassar o contexto organizacional ou parlamentar para, fundamentalmente, se articular à sociedade.

De acordo com a teoria orgânica, o partido político é um espaço de luta e conscientização política, constituindo-se não apenas em uma organização com o limitado fim de almejar efeitos representativos e eleitorais, mas sim com a finalidade de se consolidar como um centro formador de consciências.

Como bem define Norberto Bobbio<sup>78</sup>:

O partido hoje não é somente o órgão motor do Estado democrático, mas é, também, por sua própria constituição, o principal coeficiente de uma educação política democrática, porque estimula energias absorvidas, dirige vontades desorientadas, conduz no plano de uma atividade política concreta e eficaz interesses desviados e incertos.

Como instrumentos basilares à constituição da democracia contemporânea, indispensáveis canais de interlocução da vontade popular, representantes e propugnadores das mais diversas ideologias existentes em uma sociedade pluralista, protagonistas do livre debate de idéias e estimuladores da participação política e da cidadania, os partidos políticos hão de ser elevados e fortalecidos. É por isso mesmo que, nos próximos capítulos desta obra, em especial no capítulo V, defenderemos a efetivação do princípio da fidelidade partidária no Brasil, indispensável solução para a valorização das nossas instituições democráticas, em especial o Poder Legislativo. Afinal, como conclui Darcy Azambuja<sup>79</sup>, com acuidade:

Os defeitos dos partidos são os defeitos dos homens. O que cumpre é ir remediando e corrigindo, porque os partidos políticos são necessários na democracia. Sem eles não haverá opinião pública organizada, sem opinião pública organizada não existe regime democrático.

78. Norberto Bobbio, *Entre duas repúblicas: as origens da democracia italiana*. Trad. Mabel Malheiros Bellati. p. 75, São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília: UNB, 2001.

79. Darcy Azambuja, *Introdução à Ciência Política*. 13. ed. p. 312-313, São Paulo - SP: Globo, 2001.





### CAPÍTULO III

## EVOLUÇÃO DEMOCRÁTICA E PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

**Sumário** • 1. Considerações gerais – 2. O sistema político do Império Brasileiro – 3. A República Velha e os partidos políticos de caráter regional – 4. A reforma eleitoral e os partidos políticos após a Revolução de 1930 – 5. O Estado Novo e a extinção dos partidos políticos – 6. A Constituição de 1946 e o surgimento dos partidos políticos de massa no Brasil – 7. O Regime Militar e o bipartidarismo – 8. A redemocratização e a volta ao pluripartidarismo.

### 1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Dia sete de setembro de 1822: às margens do Rio Ypiranga, na cidade de São Paulo, o então príncipe-regente, Dom Pedro de Alcântara, profere o famoso grito de “independência ou morte”, proclamando a emancipação política do Brasil (já então elevado à condição de Reino Unido) em relação a Portugal e passando a atender pelo nome de Dom Pedro I, imperador do Brasil.

Desde então, uma das mais ricas histórias políticas de todo o planeta passa a ser contada: oito constituições federais (incluída a Constituição de 1969, se assim considerada a Emenda Constitucional n.º. 01/69, que modificou, crucialmente, o texto constitucional de 1967), dois imperadores, 30 presidentes da república (sem contar aqueles que, a exemplo de Ranieri Mazzili assumiram a presidência provisoriamente), presidencialismo e parlamentarismo, dois períodos ditatoriais, golpes de Estado, suicídio de um presidente, cassação de outro, extinção e criação de mais de uma centena de agremiações políticas.

Nesta seção, buscar-se-á retomar, em parte, esta história, invocando as diversas etapas vividas pelo povo brasileiro até a construção de um Estado democrático de Direito, tal qual o preconizado pela Constituição Federal de 1988, ressaltando a evolução do sistema partidário brasileiro, desde o surgimento das primeiras agremiações políticas, ainda durante a regência de D. Pedro (1821-1822), até o período atualmente vigente, batizado de “Nova República” e simbolizado pela promulgação da Constituição de 1988.

### 2. O SISTEMA POLÍTICO DO IMPÉRIO BRASILEIRO

1808: em um dos momentos mais críticos da história de Portugal, diante da iminente invasão das tropas francesas de Napoleão Bonaparte, inimigas

ferrenhas da maior aliada política e econômica da coroa portuguesa, a Inglaterra, a quem, dois anos antes, houvera sido decretado o chamado bloqueio continental, segundo o qual os franceses buscavam a ruína econômica da ilha britânica, proibindo, a qualquer nação européia, o comércio com os ingleses, imposição esta não aceita pelos portugueses, dependentes financeiramente desses, a família real portuguesa, comandada pelo príncipe regente D. João, na titularidade do trono desde o momento em que sua mãe, a Rainha Maria I, enlouquecera, foge para o Brasil, dando início ao processo que culminaria com a emancipação política brasileira em 1822.

Cria-se, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, o primeiro curso superior da então colônia, com a fundação da Faculdade de Medicina da Bahia. No mesmo ano de chegada da corte metropolitana, os portos brasileiros são abertos às chamadas “nações amigas” (em especial à Inglaterra) e é criado o Banco do Brasil. A colônia se desenvolve, sendo elevada, em 1815, à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves.

Em 1820, entretanto, a Revolução Constitucionalista do Porto, que objetivava a restauração da dignidade de Portugal como nação soberana, perdida com a invasão das tropas napoleônicas ao país, obriga D. João, à época já entronado rei de Portugal (D. João VI), e a família real a retornar a Portugal. O rei, entretanto, delega ao seu filho D. Pedro, a missão de, em sua ausência, tomar para si a regência do Brasil, prevendo, já naquele momento, a iminente possibilidade de emancipação política da antiga colônia.

Com a volta de D. João VI à Europa, em 1821, contradições entre Portugal e Brasil são reavivadas. Muitos eram os portugueses, naquele momento, que exigiam do rei a recolonização do Brasil, que, por sua vez, lutava, com grande veemência pela manutenção das liberdades alcançadas a partir do desembarque da família real na Bahia, em 1808.

As pressões, em Portugal, pela volta de D. Pedro ao seu país recrudescem. Em 9 de janeiro de 1822, em episódio que passou à história como “o dia do fico”, D. Pedro manifesta aos brasileiros a intenção de permanecer no Brasil, contrariando decisão das cortes portuguesas, que exigiam o seu retorno.

Um novo ministério, formado exclusivamente por brasileiros, é formado na antiga colônia, destacando-se, na sua composição, a figura de José Bonifácio, árduo defensor de independência. Conforme lição de Francisco de Assis Silva<sup>1</sup>:

1. Francisco de Assis Silva, *História do Brasil*, p. 120, São Paulo – SP: Moderna, 1992.

O novo ministério simbolizava a liderança da aristocracia. Dele saíram algumas determinações que encaminhavam o Brasil para a afirmação da sua independência. Em maio de 1822 foi decretado que nenhuma lei vinda de Portugal seria aceita no Brasil sem o “cumpra-se” do príncipe regente. No mesmo mês D. Pedro recebeu da maçonaria e da Câmara do Rio de Janeiro o título de Protetor e Defensor Perpétuo do Brasil.

A emancipação política do Brasil tornara-se uma questão de tempo. Em 7 de setembro de 1822, diante da ameaça portuguesa de envio de tropas ao Brasil, D. Pedro decide-se pelo rompimento definitivo com a antiga metrópole, proclamando a independência. Tem início, assim, o Primeiro Reinado, assumindo o até então príncipe regente o título de D. Pedro I, imperador do Brasil.

A independência brasileira configura-se como uma vitória da classe econômica dominante, formada por comerciantes e fazendeiros ligados à monocultura escravista e ao comércio internacional. O povo é excluído do processo e o regime político adotado se pauta em uma ideologia conservadora e antidemocrática, simbolizada pelo centralismo do poder, pela submissão da Igreja ao Estado e pelo voto censitário. É adotada a monarquia como forma de governo capaz de defender o latifúndio, a manutenção da escravidão e o distanciamento popular do poder político, garantindo-se a unidade do território nacional.

Em 1824, após dissolver a Assembléia Constituinte convocada para a elaboração da primeira carta magna brasileira, D. Pedro I, em 25 de março, outorga uma Constituição pautada na ideologia liberal, prevalecente mundialmente desde a Revolução Francesa, em 1789, mas com uma forte característica concentradora de poder nas mãos do imperador, simbolizada pela instituição do chamado Poder Moderador, que, segundo lição de Francisco de Assis Silva<sup>2</sup>, caracterizava-se como:

exclusivo do imperador, símbolo do autoritarismo despótico, esse poder dava a ele o direito de dissolver a Câmara, conceder anistia, convocar a Assembléia Geral, nomear senadores, nomear e demitir ministros, nomear e suspender juizes, aprovar e suspender resoluções dos Conselhos Provinciais e o direito de vetar atos do Poder Legislativo.

Comentando a Constituição do Império (1824), Paulo Bonavides<sup>3</sup> afirma que:

2. Ibid., p. 128.

3. Paulo Bonavides, O princípio ideológico nas constituições brasileiras visto através das declarações de direitos. *Reflexões política e direito*, 3. ed., p. 284, São Paulo: Malheiros, 1998.

A Constituição do Império foi o proêmio do Estado liberal brasileiro. O começo sem dúvida de sua implantação. Visto em si mesmo e referido até a época das lutas que resultaram no ato adicional, o documento reflete com a máxima transparência o compromisso inicial da sociedade recém-emancipada, com respeito a idéias e instituições: de uma parte, o absolutismo, solidamente acastelado na outorga mesma da Carta – um ato de aparente munificência do príncipe bragantino – e nas prerrogativas do Poder Moderador; doutra, o liberalismo, que tanto vingava nos direitos civis e políticos garantidos aos cidadãos brasileiros como no sistema representativo, cuja prática se inaugurava.

Uma importante disposição da primeira Constituição brasileira diz respeito à organização do poder legislativo. Seguindo uma tendência quase que axiomática da época, foi instituído o bicameralismo, sendo criados o Senado e a Câmara dos Deputados, o primeiro com o um perfil, teoricamente, mais conservador e elitista, e a segunda com um propósito supostamente mais popular. Como bem leciona Nelson de Sousa Sampaio<sup>4</sup>:

Ressalvado o fato de que os dois ramos da Assembléia-Geral eram Câmaras de proprietários, a Carta de 1824 (como antes o projeto da Constituinte) procurou aproximar-se da lição de Montesquieu, organizando uma Câmara de aspecto mais popular e um Senado com traços mais aristocráticos. O número de deputados seria proporcional à população da província (embora a Constituição não o dissesse), e o de senadores, a grosso modo, a metade dos deputados. Para concorrer à deputação era preciso reunir as condições de eleitor, ser brasileiro nato e professar a religião oficial. Curiosamente, não se exigiam as duas últimas qualificações para o senador, o qual, por conseguinte, podia ser naturalizado e não-católico. (...) Em compensação, enquanto se podia chegar à Câmara dos Deputados aos 25 anos, ao Senado somente se tinha acesso, salvo os príncipes da casa imperial, com 40 anos. O senador devia ser “pessoa de saber, capacidade e virtudes, com preferência os que tiverem feito serviços à pátria”. Seu recrutamento se fazia por uma combinação de eleição e nomeação. Para cada vaga no Senado, o eleitorado votava em três nomes e, dessa lista tríplex, o Imperador nomeava um. Além da vantagem da vitaliciedade, o senador tinha um subsídio maior, sendo 50% superior ao do deputado.

4. Nelson de Sousa Sampaio, O Poder Legislativo no Brasil. *Política*, Fundação Milton Campos, Brasília – DF, n. 5, p. 4, jul./set., 1977.

Durante o Império, com a inauguração da prática do sistema representativo, ressaltada por Bonavides, diversos postos do sistema político eram ocupados por representantes eleitos. Conforme lição de Jairo Nicolau<sup>5</sup>:

No âmbito local, votava-se para juiz de paz (responsável para dirimir pequenos conflitos e manter a ordem na paróquia) e para vereadores. Como não havia prefeitos, cabia aos vereadores a responsabilidade pela vida administrativa das vilas e cidades. A Câmara Municipal, composta por sete membros nas vilas e nove membros nas cidades, era presidida pelo vereador mais votado. Votava-se ainda para a Assembléia Provincial (Poder Legislativo das Províncias), para a Câmara dos Deputados e para o Senado. Neste último caso, os três nomes mais votados eram submetidos ao imperador, que escolhia um. O cargo de senador era vitalício. Os responsáveis pela administração das províncias (presidentes) também eram nomeados pelo imperador. As eleições para os cargos locais eram diretas. Já para o Senado, a Câmara dos Deputados e as Assembléias Provinciais, foram indiretas (em dois graus, como se dizia na época) até 1880: os votantes escolhiam os eleitores (primeiro grau), que por sua vez elegiam os ocupantes dos cargos públicos (segundo grau). A partir de 1881 todas as eleições passaram a ser diretas.

Votavam nas eleições do Império os homens pelo menos 25 anos (21, se casados ou oficiais militares, e, independentemente da idade, se clérigo ou bacharel). Mulheres e escravos não votavam.

Até 1846, o eleitor tinha que dispor de 100 mil réis por ano para ser votante e 200 mil para ser eleitor (segundo grau). A partir de 1846, os valores foram atualizados para 200 mil e 400 mil, respectivamente.

A fraude e a corrupção eram a marca registrada das eleições imperiais. Para se ter uma idéia do nível de manipulação vigente nos pleitos da época, entre 1824 e 1842 a cédula era assinada pelo eleitor e o alistamento eleitoral era feito no dia da eleição. Era permitido votar-se por procuração.

Entre 1842 e 1881, era permitido o voto ao analfabeto, o que facilitava a manipulação das eleições, uma vez que o voto secreto só viria a ser instituído em 1875. As eleições, até 1881, eram realizadas nas igrejas, após as missas. As paróquias eram, então, as unidades territoriais fundamentais da vida eleitoral. Apenas com a Lei Saraiva, em 1881, a eleição passou a ser direta e as cerimônias religiosas foram dispensadas.

5. Jairo Nicolau, *História do voto no Brasil*. 1. ed., p. 10, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.

Comentando o processo eleitoral do Império e suas distorções, Nelson de Sousa Sampaio assim leciona<sup>6</sup>:

No Império, as eleições eram fabricadas pelo Gabinete no poder, que usava de todas as armas da fraude, do suborno, da pressão e da violência para obter sempre vitória. Criou-se até a ética de que tudo era permitido ao governo para vencer os pleitos. O vergonhoso para o governo era perder eleições.

Quando se tinha que renovar a Câmara dos Deputados, por extinção dos mandatos ou por dissolução desse ramo da Assembléia Geral, a estratégia do governo era monotonamente a mesma. Realizava, primeiro, a derrubada geral dos adversários, desde os presidentes de províncias e chefes de polícias até os mais modestos funcionários públicos, pois então não existiam as garantias que o funcionalismo depois conquistou. Os juizes suspeitos eram removidos para comarcas distantes, onde sua presença fosse inócua, porque eram apenas “perpétuos” (na terminologia da Constituição), mas não inamovíveis. Os amigos do governo tinham o seu fervor eleitoral estimulado pelo provimento nos cargos dos quais foram despejados os antagonistas ou pela distribuição de títulos nobiliárquicos e patentes da guarda nacional. Contra os adversários mais renitentes, empregava-se a intimidação. Grupos de capangas, jagunços e desordeiros percorriam as ruas nas vésperas e no dia do pleito, distribuindo ameaças e pancadarias a torto e a direito, impedindo a reunião de certas seções ou, quando preciso, roubando urnas. O local em que se realizavam as eleições – as Igrejas – não obstava tais tumultos, como não bastavam para refreá-los os sermões da missa do Espírito Santo, celebrada antes das eleições do primeiro e do segundo grau, nem os *Te Deum* cantados depois das mesmas eleições. Esse ritual religioso terminou com a Lei Saraiva, de 1881, que estabeleceu as eleições diretas.

Durante o império, cinco sistemas eleitorais, no que se refere às eleições à Câmara dos Deputados, foram utilizados no Brasil. O Primeiro, cuja entrada em vigência se deu em 1824, atingindo as eleições para nove legislaturas, tinha como pressuposto a divisão do território nacional em circunscrições eleitorais equivalentes às províncias, sendo eleitos, por maioria simples, os candidatos mais votados, tantas quantas fossem as cadeiras disponíveis para cada província.

6. Nelson de Sousa Sampaio, O processo eleitoral e suas distorções. *Estudos nacionais: as eleições de 1978*, v. 01, p. 76, Brasília – DF: Fundação Milton Campos, 1979.

Em 1855, um segundo sistema eleitoral passou a ser utilizado. As províncias, outrora designadas como circunscrições eleitorais, foram divididas em distritos, cuja representação limitar-se-ia a um representante, eleito por maioria absoluta. Tal sistema, entretanto, teve vida curta, uma vez que favoreceu a eleição de um número expressivo de lideranças locais, com pouca expressão no cenário político nacional.

Em 1860, o sistema de distritos uninominais foi substituído por um sistema no qual cada um dos distritos elegia três representantes, objetivando a restrição do poder dos líderes regionais no processo eleitoral, o que possibilitou uma maior representatividade das minorias no Congresso Nacional.

Quinze anos após a entrada em vigor do terceiro sistema eleitoral imperial (1875), os distritos foram extintos e as provinciais voltaram a ser a base das circunscrições eleitorais. Pelo novo sistema, cada eleitor deveria votar em 2/3 do número de representantes de cada província na Câmara dos Deputados, sendo eleitos os mais votados, por maioria simples. Era a chamada “Lei do Terço”, que, como observa David Fleischer<sup>7</sup>, “determinava que somente dois terços dos deputados fossem eleitos em cada província. O outro terço era conferido ao partido majoritário”.

Com a lei Saraiva, em 1881, foi abolido o voto indireto e deputados gerais, provinciais e senadores passaram a ser eleitos diretamente pelos eleitores. O sistema de distritos de um representante foi novamente adotado e a maioria absoluta voltou a ser exigida para a eleição dos representantes da Câmara dos Deputados: caso nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os dois candidatos mais votados. O sufrágio censitário, entretanto, foi mantido pela nova lei, a última lei eleitoral do Império do Brasil.

Em quadro comparativo bastante elucidativo, Jairo Nicolau<sup>8</sup>, em sua obra “História do Voto no Brasil”, expõe as diferenças e semelhanças entre os cinco sistemas eleitorais experimentados nas eleições para a Câmara dos Deputados durante o período imperial. Vejamos:

7. David Fleischer, As desventuras da engenharia política: sistema eleitoral versus sistema partidário. In: FLEISCHER, David (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Brasília: UNB, 1988. p. 62.
8. Jairo Nicolau, *a História do Voto no Brasil*, 1. ed., p. 23, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.

Quando entrou em vigência	Circunscrição eleitoral*	Quantidade de nomes em que o eleitor podia votar	Sistema eleitoral	Número de legislaturas eleitas
1824	Província	Tantos quantos fossem as cadeiras da província na Câmara dos Deputados	Maioria simples: os mais votados da província eram eleitos	9
1855	Distrito de um representante	A lei não especifica	Maioria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos era realizada uma nova eleição entre os quatro mais votados; se ainda assim nenhum obtivesse maioria absoluta, era realizado um novo pleito com os dois mais votados.	1
1860	Distrito de três representantes	A lei não especifica	Maioria simples: os três mais votados no distrito eram eleitos.	5
1875	Província	2/3 do número de representantes na Câmara dos Deputados	Maioria simples: os mais votados da província eram eleitos.	2
1881	Distrito de um representante	Um voto	Maioria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os dois mais votados.	4

\* unidade na qual o eleitor podia escolher os seus deputados

No que se refere aos partidos políticos, de fato, nos primeiros anos do Império, eles praticamente não existiram. Conforme lição de Rodrigo Patto Sá Motta<sup>9</sup>:

Havia grupos de opinião, pessoas que partilhavam determinados pontos de vista políticos, por exemplo, republicanos, absolutistas e liberais. Mas os grupos não eram nem organizados nem duradouros o suficiente para serem caracterizados como partidos. As turbulências do primeiro reinado concorreram para atrapalhar a formação de grupos coesos e o fato de D. Pedro I ter governado algum tempo com o parlamento fechado constituiu-se numa dificuldade adicional.

Vamireh Chacon, entretanto, em sua clássica obra “História dos Partidos Brasileiros”, ressalta que, mesmo antes da proclamação de independência, embriões

9. Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*, p. 27-28. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.



do que seriam os primeiros partidos e facções políticas brasileiras já começavam a ser notados pela imprensa da época. Segundo Chacon<sup>10</sup>:

Em janeiro de 1822, o *Correio Braziliense* referia-se ao primeiro partido brasileiro de fato: o Partido da Independência, que “não é tão pequeno como se imagina”.

Pouco antes, em dezembro de 1821, *A Malagueta* enumerava as facções pré-partidárias agindo no Rio de Janeiro: os constitucionais, os republicanos e os “corcundas”; centro, esquerda e direita daqueles tempos. “Corcunda”, ou “carcunda”, era sinônimo de restaurador, regressistas, reacionário, saudoso ativista do retorno do domínio colonial português.

O *Revérbero Constitucional* nas vésperas da independência, em 6 de agosto de 1822, vai adiante no desdobramento: aponta as facções dos indiferentes, flutuantes, “desejadores do governo antigo e inimigos da inovação, saudosistas aderentes das Cortes de Lisboa” (grupo parecido com o anterior), republicanos e os majoritários aclamadores do Príncipe Regente: “Este é um partido saudável, justo, glorioso, o mais popular, compreende 9/10 da população...”.

Já *O Tamoio*, jornal dos Andrada, propunha uma divisão básica, entre separatistas, unionistas ou “chumbistas” e “uma terceira seção única, que com propriedade se podia chamar partido neutro, ou do ventre; partido sempre inerte, menos para o ídolo vil do seu interesse...”. Nas distinções, os Andrada incluíam-se, a si mesmos, nos monarquistas constitucionais.

Como podemos aferir da lição de Vamireh Chacon, supracitada, embora ainda não convivêssemos com verdadeiros partidos políticos, nos primórdios da nossa independência, facções políticas já começavam a se destacar no jogo do poder. Assim, há de se ressaltar a existência, ainda durante o primeiro reinado, dos chamados “Partido Português”, composto por uma elite de funcionários públicos, militares e comerciantes lusitanos, e “Partido Brasileiro”, dominado por fazendeiros, se destacavam no jogo político. Tais facções, entretanto, não foram organizadas e duradouras o suficiente para serem caracterizadas como verdadeiros partidos políticos, fato este decorrente das próprias turbulências políticas que caracterizaram o primeiro reinado, aliadas ao fato de D. Pedro I, durante um considerável período, ter governado com o parlamento fechado. Da mesma forma, os historiadores costumam apontar uma embrionária divisão do chamado “Partido Brasileiro” em outras duas facções políticas: os “exaltados” e os “farroupilhas”,

10. Vamireh Chacon, *História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. 3. ed. p. 23-24, Brasília – DF: 1998.

surgidas a partir da queda do ministério de José Bonifácio de Andrada e Silva, em 1823, como bem destaca Carlos Dalmiro da Silva Soares<sup>11</sup>:

Logo após a Independência do Brasil, notamos o surgimento de grupos antagônicos: uns favoráveis à orientação do monarca e outros adversários. Esta situação, teve início em outubro de 1822, quando estava se organizando o império, nesta época apareceu forte oposição ao ministério de que era principal figura José Bonifácio de Andrada e Silva. Esta oposição contribuiu para a queda de seu ministério em 1823.

A partir daí inverteram-se as posições, os Andradas, passaram à violenta oposição na constituinte e no jornalismo panfletário da época, até serem punidos com o exílio, depois da dissolução daquela Assembléia e durante alguns anos.

Inaugurado o nosso poder Legislativo regular, em 1826, observamos que, pouco a pouco foi se formando na Câmara de Deputados, como na imprensa, uma corrente oposicionista que chegaria a distinguir, entre os seus componentes, ainda, antes da revolução de 6/7 de abril de 1831, os políticos denominados *exaltados* ou *farroupilhas*. Não constituía, porém, partidos organizado, o que somente no período regencial se tornaria mais nítido. Neste período tornaram-se mais claros os nossos organismos partidários iniciais, deixando de haver apenas governo e oposição, como no 1º reinado.

Foi, entretanto, com a abdicação de D. Pedro I, em 07 de abril de 1831, e com a conseqüente desconcentração do poder, verificada durante o período regencial, que, verdadeiramente, surgiram os primeiros partidos políticos brasileiros. Conforme lição de Wilson Accioli<sup>12</sup>, após a abdicação de D. Pedro I:

iniciou-se um período turbulento na vida política brasileira, dando margem, inclusive, a que antigas facções políticas se estruturassem efetivamente como partidos políticos. Desta maneira, os monarquistas criaram a Sociedade Conservadora, que teve sua denominação modificada para Sociedade Militar, depois de 1832; os radicais organizaram a Sociedade Federal; os moderados formaram a Sociedade Defensora da Liberdade e da Independência.

Em 1835, depois da eleição da regência uma, os antigos monarquistas e alguns moderados dissidentes organizaram o Partido Conservador, enquanto que a outra facção dos moderados vincu-

11. Carlos Dalmiro da Silva Soares, Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>>. Acesso em: 26 abr. 2005.

12. Wilson Accioli, Os partidos políticos brasileiros: um tema para a constituinte. *Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rio de Janeiro – RJ, Forense, n. 06, p. 35-36, 1988.

lou-se aos radicais, criando, deste modo, o Partido Liberal. Estes dois partidos perduraram até a queda do Império, em 1889.

Durante o período regencial, a facção política apelidada de Partido Português se transformou no Partido Restaurador, ou Caramuru, representante da direita conservadora, que desejava a volta de D. Pedro I e era liderado por José Bonifácio, tutor do futuro imperador Pedro II. O chamado Partido Brasileiro, por sua vez, definitivamente se subdividiu nos partidos Liberal Moderado e Liberal Exaltado, o primeiro defensor da aristocracia rural e da escravatura; o segundo favorável à extinção do Poder Moderador, do voto censitário e do Senado Vitalício. Eram os chamados “Farroupilhas”.

Posteriormente, já durante a Regência Una de Feijó, os partidos liberais se converteram no chamado Partido Progressista, enquanto o Partido Restaurador, com a morte de D. Pedro I, se transformou no Partido Regressista. Após o Golpe da Maioridade e a ascensão de D. Pedro II ao trono, o Partido Regressista passou a se chamar Partido Conservador, enquanto o Partido Progressista se converteu no Partido Liberal, que originaria, anos depois, o Partido Liberal Radical. Por fim, em 1870, o Partido Liberal Radical se transformou no Partido Republicano, dando início à decadência do império.

Conservadores e Liberais, dessa forma, dominaram o cenário político do Império. Partidos essencialmente parlamentares, formados em função do sistema eleitoral, o Partido Conservador e o Partido Liberal tinham a fama de não guardar grandes diferenças ideológicas e sociais. Assim é que ficou famosa uma constatação do político pernambucano Holanda Cavalcanti, citada por Boris Fausto<sup>13</sup> em sua obra “História do Brasil”, segundo a qual “nada se assemelha mais a um saquarema do que um luzia no poder”.

Luzias e Saquaremas eram apelidos, respectivamente, dos partidos Liberal e Conservador, consignados, em tom de ironia, pelos seus respectivos adversários. Segundo Rodrigo Patto Sá Motta<sup>14</sup>:

Luzia era uma alusão ao insucesso dos liberais no levante revolucionário de 1842, quando foram derrotados em uma batalha na cidade de Santa Luzia, Minas Gerais. Chamando-os de Luzias seus adversários pretendiam irritá-los e fazer troça, lembrando de um acontecimento desagradável. Os conservadores começaram a ser chamados de saquaremas após um fato ocorrido na cidade do mesmo nome, no Rio de Janeiro. Houve ali um episódio de conflito entre as facções locais dos dois grupos, tendo os conservadores lançado mão da força para se fazer prevalecer frente aos liberais.

13. Boris Fausto, *História do Brasil*, 12. ed., p. 180. São Paulo – SP: USP, 2004.

14. Rodrigo Patto Sá Motta, *ibid.*, p. 28.

A verdade, entretanto, é que existiam diferenças bem claras entre Liberais e Conservadores, como destaca Maria Alayde Albite Ulrich<sup>15</sup>:

O Partido Liberal se caracterizou por defender os interesses da burguesia urbana, do capitalismo comercial, dos intelectuais progressistas e, além de postular a eliminação do Poder Moderador, era favorável ao federalismo como forma de libertar as provinciais do centralismo imperial.

Já os conservadores representavam os interesses da burocracia, dos setores agrários do açúcar e do café, defendiam a Constituição Imperial e o Poder Moderador.

Rodrigo Patto Sá Motta<sup>16</sup> é ainda mais preciso no apontamento das diferenças entre os “luzias” e os “saquaremas”. De acordo com o referido autor:

O Partido Liberal surgiu da união dos políticos insatisfeitos com as tendências autoritárias reveladas pelo primeiro imperador. Os liberais consideravam o fechamento da Assembléia Constituinte um atentado imperdoável à liberdade e, naturalmente, recusavam legitimidade à Constituição de 1824. Estiveram à frente do jogo de articulações, pressões políticas e manifestações populares que culminaram com a abdicação do imperador, em 1831, fato considerado como uma grande vitória da causa liberal. Durante o período regencial – arranjo estabelecido devido à impossibilidade do príncipe herdeiro, criança ainda, assumir o trono – conduziram o governo a maior parte do tempo.

A maior realização dos liberais, empreendida no momento de auge de sua influência, foi a aprovação do Ato Adicional de 1834. Tratava-se de uma espécie de reforma constitucional, um adendo à Constituição visando corrigir seus excessos autoritários. As medidas contidas no texto do Ato Adicional revelam a essência do programa do Partido Liberal, que seria mantido sem grandes alterações durante todo o período imperial. Em linhas gerais, as principais propostas se concentravam na tentativa de descentralizar o poder. Os liberais questionavam o grande poder conferido ao governo imperial pela Constituição de 1824, principalmente através da figura do Poder Moderador. A reforma constitucional realizada através do Ato Adicional reduziu a força do governo central, limitando ao alcance do Poder Moderador. (...)

Importante ressaltar que embora questionassem o poder central, algumas vezes apelando às armas como na Revolução de 1842, os liberais eram leais à monarquia. Seu projeto era limitar o poder

15. Maria Alayde Albite Ulrich, Os partidos políticos no Brasil. In: PETERSEN, Áurea Tomatis; PEDROSO, Elizabeth M. K.; ULRICH, Maria Alayde Albite. *Política brasileira: regimes, partidos e grupos de pressão*. 1. ed. p. 56. Porto Alegre – RS: EDIPUCRS, 1999.

16. Rodrigo Patto Sá Motta, *et seq.*

monárquico, não acabar com ele. Quando reclamavam do governo invariavelmente culpavam os ministros do imperador pelos desmandos e raramente o próprio. Durante o levante de 1842 (ocorrido em Minas e São Paulo), por exemplo, era comum ouvir os rebeldes dando vivas a D. Pedro II.

Quanto aos conservadores, o grupo se constituiu em contraposição às reformas liberalizantes. Eram defensores do centralismo monárquico, confiando nas instituições centrais como única arma eficaz contra os riscos de anarquia e desagregação do país. Tinham um grande temor que as reformas propostas pelos liberais trouxessem o caos e a ingovernabilidade, levando o Brasil ao caminho trilhado pelas repúblicas hispano-americanas cuja trajetória, sempre lembrada como exemplo negativo, era marcada pela instabilidade política e por constantes guerras civis.

Na década de 70 do século XIX, transformações sociais e urbanas, tais como o desenvolvimento de uma mentalidade empresarial moderna no âmbito da elite cafeeira do oeste paulista, a proibição do tráfico negreiro pela Inglaterra, que terminou por traçar o caminho para a abolição da escravidão, em 1888, a insurreição de setores da Igreja Católica contra o padroado e o beneplácito<sup>17</sup>, instrumentos jurídicos do Império que faziam com que a igreja se submetesse ao Estado, e o desenvolvimento dos ideais republicanos, enfatizados a partir da chamada Convenção Republicana de Itu, realizada em 1873 nesta cidade paulista, protagonizam uma grave crise na estrutura política do Império, que levaria à proclamação da república, em 15 de novembro de 1889.

Neste contexto, em 1876, nasce o chamado “Partido Católico”, fruto da contestação de setores da Igreja Católica aos regimes do padroado e do beneplácito, que tinham levado à prisão o bispo de Olinda, D. Vital Maria de Oliveira, e o de Belém, D. Antonio de Macedo Costa, que ousaram contestar o imperador tentando fazer prevalecer a decisão do papa Pio IX estampada na bula *Syllabus*, que proibiu relações entre católicos e maçons, proibição esta que não teve a aprovação do imperador D. Pedro II, gerando a chamada “Questão Religiosa”. Neste sentido, elucidativa é a lição de Francisco de Assis Silva<sup>18</sup>:

Em 1864, o papa Pio IX, através da bula *Syllabus*, proibiu as relações entre católicos e maçons. A proibição não teve o *placet*

17. Conforme lição de Francisco de Assis Silva (*História do Brasil*, p. 177-178, São Paulo-SP: Moderna, 1992), “o padroado era uma instituição que dava ao imperador o direito de intervir na nomeação de elementos do clero para ocupar os cargos eclesiásticos mais importantes. Isto significava que, ao papa, cabia apenas a confirmação do nome indicado. O beneplácito era uma instituição que dava ao imperador o direito de vetar as determinações vindas do Vaticano. Em outras palavras, todas as determinações do papa só passavam a ter validade no Brasil depois do *placet*, isto é, depois da aprovação explícita do imperador”.

18. *Idem*, p. 178.

do imperador. Estava lançado o pivô da questão, pois desde que a maçonaria fora introduzida no Brasil passou a ser comum muitos padres fazerem parte de lojas maçônicas e muitos maçons participarem de irmandades religiosas.

A questão propriamente dita começou quando, em 1873, tentando fazer prevalecer a decisão do papa exposta na bula Syllabus, o bispo de Olinda, D. Vital Maria de Oliveira, e o de Belém, D. Antonio de Macedo Costa, resolveram fechar todas as irmandades religiosas de Pernambuco e do Pará que se negavam a expulsar os maçons de seus quadros.

O governo imperial, cujo primeiro-ministro (visconde de Rio Branco) era maçom, condenou os bispos a quatro anos de prisão com trabalhos forçados em 1874.

No ano seguinte, com a queda do Gabinete Rio Branco e a nomeação de Caxias para primeiro-ministro, os bispos foram libertados. Contudo, estavam definitivamente abaladas as relações entre a Igreja e a monarquia. O movimento republicano, adepto da idéia da separação da Igreja e Estado, ganhou apoio do clero.

Com um perfil extremamente radical, o Partido Católico, liderado por Soriano de Souza, classificava, no seu discurso, todos os seus opositores, por mais heterodoxos que fossem, como representantes do mal, incluindo os partidos Liberal e Conservador. Defendia o fim do padroado e do beneplácito, mas era contrário à idéia de democracia representativa, laica e pluralista. Era favorável à edição de uma severa lei de imprensa, que instituísse a censura, bem como reivindicava para a Igreja Católica o monopólio do ensino e instrução populares, sob o argumento de que “a escola sem Deus, e sem religião, é antes um mal do que um bem para a mocidade”. Como bem leciona Vamireh Chacon<sup>19</sup>:

O discurso do Partido Católico extremara-se na direção ultramontana, a pretexto de reagir contra o regalismo. Rejeitara o “justo meio”, identificando-o com “a política dos expedientes”, que “tem arrastado a sociedade brasileira às bordas do abismo da revolução”. Tentava mobilizar a população, querendo inverter a situação dominante, pondo o Estado a serviço da Igreja, embora falasse noutro tipo de equilíbrio a critério do catolicismo ortodoxo.

Dizia-se “o partido de Deus”, urgindo que “é preciso abraçar francamente o bem, e repeli corajosamente o mal”. O bem: Deus, a Igreja e seu partido, o Partido Católico; o mal: o diabo, a Maçonaria, o liberalismo e ambos os partidos se revezando no poder, tanto os liberais quanto os conservadores. No seu extremismo, equivalia

19. Vamireh Chacon, *História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. 3. ed. p. 44-45. Brasília – DF: 1998.

moderação à indiferença e, daí à ruptura da situação vigente, séria um passo: “os políticos que querem ser moderados, quando não são outra coisa que indiferentes... esses homens não podem conjurar a revolução no Brasil” (*A União*, Recife, 20 de setembro de 1876).

Esta profissão de fé política, ultramontana e maniqueísta, somava todos os adversários, por mais diversos, num único grupo antagônico, atraindo sua ira unificada.

Não obteve, o Partido Católico, um grande apoio popular. Vale, entretanto, o registro da existência desta agremiação política ímpar na história imperial brasileira.

Muito mais relevantes, historicamente, foram os surgimentos, em 1870 e 1873, respectivamente, do Partido Republicano e do Partido Republicano Paulista. Como bem observa Carlos Dalmiro da Silva Soares<sup>20</sup>:

A idéia de República, já muito antiga no Brasil, cresce à medida que se desagregam as instituições monárquicas. O Federalismo, reflexo do Liberalismo no panorama nacional, representa sua mais legítima aspiração. Liberais históricos, radicais e republicanos unem-se e fundam em 1870, na capital do império, usando da liberdade de imprensa e opinião vigente no segundo reinado um Clube Republicano e logo a seguir o jornal "a República" que será durante algum tempo o porta-voz de todas as reivindicações.

O republicanismo em ascensão passou a ter, oficialmente, uma entidade representativa em 1870, com a criação do Partido Republicano (PR). Uma dissidência interna surgida no Partido Liberal, a partir da derrubada do gabinete presidido por Zacarias de Góis, motivada por atritos entre o então primeiro-ministro e o Duque de Caxias, que, naquele momento, comandava as forças brasileiras na Guerra do Paraguai, gerou a publicação naquele ano, pela ala mais radical do Partido Liberal, composta, dentre outros, por Quintino Bocaiúva, Rangel Pestana e Saldanha Marinho, do chamado “Manifesto Republicano”, que originou o PR, no qual eram externadas as idéias de extinção do Senado vitalício, separação entre a Igreja e o Estado, abolição do Poder Moderador e instituição de uma forma de governo republicana, que privilegiasse o federalismo, em contraposição à forma de Estado unitária, então vigente.

A criação do Partido Republicano impulsionou a criação de vários outros partidos republicanos nas diversas províncias brasileiras. Foi somente em 1873,

20. Carlos Dalmiro da Silva Soares, *Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. Jus Navigandi*, Teresina, a. 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>>. Acesso em: 26 abr. 2005.

no entanto, que o Partido Republicano Paulista (PRP), que viria a se tornar o principal estandarte da proclamação da república e partido majoritário, ao lado do Partido Republicano Mineiro, durante o período batizado de República Velha (1889-1930), foi criado, após a chamada Convenção Republicana de Itu, cidade do interior de São Paulo. Sobre o surgimento do PRP, precioso é o ensinamento de Waldemar Martins Ferreira<sup>21</sup>:

Não tardou que se reunissem os republicanos, por iniciativa de Américo de Campo, aos 17 de janeiro de 1872, na capital provinciana, tomando deliberações relevantes. Em consonância com os princípios democráticos e federativos, decidiu-se que o partido republicano da província conservaria sua independência e autonomia relativamente ao da Corte (...). Nomeou-se comissão, composta por Américo Brasiliense, Manoel Ferraz de Campos Sales e Américo de Campos, a fim de incentivar e desenvolver os trabalhos de propaganda e preparar um congresso, que fortalecesse o partido, organizando-o.

Realizou-se aos 18 de abril de 1873, na cidade de Itu, o grande e primeiro conclave republicano, a que presidiu João Tebiriçá Piratininga e passou para a história com o nome – Convenção de Itu. Acorreram representantes das cidades de São Paulo, Campinas, Jundiá, Itu, Amparo, Bragança, Mogi Mirim, Constituição (Piracicaba), Botucatu, Tietê, Porto Feliz, Capivari, Sorocaba, Indaiatuba, Monte Mor e Jaú.

Ganhou o partido republicano, desde então, corpo e prestígio, aumentado com o segundo congresso reunido em São Paulo meses depois, em 1 de julho de 1873, em que se elegeu comissão permanente, incumbida da direção dos negócios do partido e encarregada de estudar e formular projeto de organização política sobre a base da federação de municípios e autonomia federal das províncias. Redigiu a comissão, constituída por João Tebiriçá Piratininga, presidente, Américo de Campos, secretário, João Tobias, Campos Sales, Martinho Prado Júnior, Antônio Augusto da Fonseca e Américo Brasiliense, manifesto, dado à publicidade aos 2 de julho de 1873, e, em outubro do mesmo ano, as bases para a Constituição do Estado de São Paulo. Foi o primeiro trabalho de organização federativa elaborado no Brasil.

Terceiro congresso reuniu-se em São Paulo, em abril de 1874 e, em 1878, o Congresso Republicano Provincial.

Logo depois, em 1884, logrou o partido eleger deputados gerais Prudente José de Moraes Barros e Manoel Ferraz de Campos Sales,

21. Waldemar Martins Ferreira, *História do Direito Constitucional Brasileiro*, p. 65-66, São Paulo – SP: Max Limonad, 1954.



que viriam a ser os dois primeiros presidentes civis da República. Em Minas Gerais elegeu-se Álvaro Botelho. Foram os primeiros republicanos que tiveram assento no Parlamento do Império.

Tornava-se patente, com o crescimento do republicanismo, com o desgaste nas relações entre o imperador e a Igreja Católica, provocado pela “Questão Religiosa”, e, principalmente, com o declínio do sistema de escravidão, finalmente abolido em 13 de maio de 1888, que o período imperial aproximava-se do seu ocaso.

Assim, em 15 de novembro de 1889, em um ato político que muito mais se assemelhou a um golpe de Estado do que a uma revolução, dado o distanciamento do povo em relação aos acontecimentos, é proclamada a República<sup>22</sup>, encerrando-se um período de sessenta e sete anos da única monarquia instituída na América após o seu descobrimento pelos europeus.

### **3. A REPÚBLICA VELHA E OS PARTIDOS POLÍTICOS DE CARÁTER REGIONAL**

Com o fim do Império, formalizado pelo Decreto nº. 01, de 15 de novembro de 1889, que estabeleceu a forma de governo republicano, os sistema de governo presidencialista e a instituição da forma federativa de organização política, em contraposição ao centralismo unitário previsto pela Constituição de 1824, é convocada uma Assembléia Nacional Constituinte, com a finalidade de elaborar uma nova Carta Magna para o país.

22. Sobre os últimos momentos da monarquia, disserta, com acuidade, Célio Ricardo Tasinafo (Madrugada tumultuada: um registro, hora a hora, dos acontecimentos que levaram ao golpe republicano e ao fim da Monarquia no Brasil. *Desvendando a História*, São Paulo – SP, ano 1, n. 5, p. 26-31, jun. 2005): “Era aproximadamente 1 hora da madrugada do dia 17 de novembro de 1889 quando o tenente-coronel Mallet chegou ao paço da cidade, no centro do Rio de Janeiro, para conduzir os membros da família real ao navio que os levaria para fora do Brasil. Todos dormiam e o primeiro a ser acordado e informado sobre as novas ordens do governo republicano foi o conde D’Eu, marido da ex-princesa imperial d. Isabel. Ciente de que não poderiam mais embarcar às 14 horas daquele dia, como ficara acertado na véspera, o conde se pôs a acordar todos os que pernoitavam ali, avisando-os da necessidade de colocarem-se prontos para sair o quanto antes. Pedro de Alcântara, ex-imperador D. Pedro II, foi acordado pelo seu médico particular e apareceu, na sala principal do Paço para a entrevista com o enviado do novo governo, às 2 da madrugada. Vestindo sua tradicional sobrecasaca preta e já com a cartola na mão, o ex-chefe de Estado questionou a ordem para o embarque na madrugada: ‘que é isto? Então vou embarcar a esta hora da noite?’ Diante da resposta de que o governo assim o ordenava para evitar qualquer tumulto contra ou em favor do velho regime, D. Pedro quis ainda saber de qual governo viera a ordem e após ouvir de que era do governo republicano tendo à frente Deodoro da Fonseca arrematou: ‘então estão todos malucos!’. Embora em tom calmo, segundo todas as testemunhas que registraram aquele diálogo, o ex-imperador fez então eco aos prantos de sua filha Isabel, que se dirigia em voz alta a Mallet: “como é isto, eles estão doidos?” Malucos os não, o fato é que os líderes da recém-nascida República tiveram suas ordens cumpridas e, pouco mais de uma hora após aquele episódio, toda a família real estava embarcada”.

Redigida por Ruy Barbosa, a nova Constituição, promulgada a 24 de fevereiro de 1891, confirmou, inspirada na Constituição dos Estados Unidos da América, a instituição do federalismo e do sistema presidencialista de governo, prevendo eleições diretas para presidente e vice-presidente da República a cada quatro anos.

Com a República, foi abolida a exigência de renda para ser eleitor ou candidato. Votavam os homens maiores de 21 anos, enquanto os analfabetos eram proibidos de votar. O presidente da República e seu vice eram escolhidos em pleitos diferentes, devendo alcançar a maioria absoluta dos votos. Caso isso não acontecesse, o Congresso deveria escolher entre os dois mais votados nas urnas. O mandato era, como já ressaltado, de quatro anos, sem reeleição.

O bicameralismo, instituído no período imperial, foi preservado pela nova Constituição. Os senadores, entretanto, deixaram de ser vitalícios, passando a exercer um mandato de nove anos. Eram previstos três senadores por estado. Os deputados federais, por sua vez, eram eleitos para cumprir mandatos de três anos.

Era grande a autonomia dos estados federados, que eram livres para organizar o processo eleitoral para escolha de seus governadores e representantes das assembleias legislativas.

As regras referentes à escolha dos representantes políticos municipais, por sua vez, eram instituídas por cada estado-membro da federação, através de suas respectivas constituições. Como bem observa Jairo Nicolau<sup>23</sup>:

Um aspecto interessante do sistema político da Primeira República é o status dado à política municipal. Como a Constituição de 1891 concedeu autonomia aos estados para deliberar sobre a matéria, houve uma enorme variação quanto ao processo eleitoral dos municípios. Em alguns estados havia eleição para o chefe do Executivo (o nome variava de acordo com o estado: prefeito, intendente, superintendente, agente do executivo) de todos os municípios. Em Minas Gerais (entre 1903-30) e no Rio de Janeiro (até 1920), o presidente da Câmara era responsável pela função executiva. Em alguns estados (Ceará e Paraíba) todos os prefeitos eram indicados pelo governador. Em outros, havia indicação para os prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e cidades com obras e serviços de responsabilidade do estado.

Uma pequena minoria da população participava das eleições. Tal fato decorre da proibição de voto aos analfabetos (cerca de 50% dos habitantes brasileiros

23. Jairo Nicolau, *História do voto no Brasil*. 1. ed. p. 27-28, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.

à época) e às mulheres, bem como à facultatividade do voto. Além disso, as fraudes eleitorais eram muito freqüentes, transformando as eleições em verdadeiras farsas, como, mais uma vez, observa Jairo Nicolau<sup>24</sup>:

(...) o processo eleitoral era absolutamente viciado pelas fraudes em larga escala e, salvo poucas exceções, as eleições não eram competitivas. As eleições, mais do que expressar as preferências dos eleitores, serviram para legitimar o controle do governo pelas elites políticas estaduais.

A fraude era generalizada, ocorrendo em todas as fases do processo eleitoral (alistamento de eleitores, votação, apuração de votos e reconhecimento dos eleitos). Os principais instrumentos de falsificação eleitoral foram o *bico de pena* e a *degola*. A eleição a bico de pena consistia na adulteração das atas feitas pela Mesa Eleitoral (que também apurava os votos). Nas palavras de Vitor Nunes Leal, “inventavam-se nomes, eram ressuscitados os mortos e os ausentes compareciam; na feitura das atas, a pena todopoderosa dos mesários realizava milagres portentosos”. A Câmara dos Deputados tinha uma comissão responsável por organizar a lista dos deputados presumivelmente legítimos para a legislatura seguinte (Comissão Verificadora dos Poderes). O controle da comissão pelos deputados governistas permitia que, frequentemente, parlamentares eleitos pela oposição não tivessem seus diplomas reconhecidos. Tal mecanismo era conhecido no meio político como *degola* e foi largamente utilizado na Primeira República.

Durante a Primeira República (1889-1930), três sistemas eleitorais foram utilizados nas eleições para a Câmara dos Deputados. O primeiro deles representava a reprodução do sistema vigente nos últimos anos do período imperial, instituído em 1881 pela Lei Saraiva: o país foi dividido em circunscrições eleitorais equivalentes aos estados membros da federação, podendo o eleitor votar em tantos nomes quantas fossem as cadeiras do seu estado na Câmara dos Deputados, sendo exigida a maioria simples dos votos para que houvesse a eleição (os mais votados do estado eram eleitos). Esse sistema foi utilizado, entretanto, somente nas eleições de 15 de novembro de 1890.

O segundo sistema eleitoral, em vigor a partir de 1892, dividiu os estados federados em distritos. O eleitor podia votar em dois nomes, sendo eleitos os três candidatos mais votados em cada um dos distritos. Esse sistema perdurou até 1904, quando foi instituída a Lei Rosa e Silva, de autoria do senador de mesmo nome, a partir da qual cada distrito seria responsável pela eleição de cinco representantes para a Câmara dos Deputados. Ao eleitor, pelo novo sistema, era

24. Idem, p. 34.

permitido votar em até quatro nomes, sendo possível o voto cumulativo (o eleitor podia sufragar seus quatro votos ao mesmo candidato). O sistema eleitoral instituído pela Lei Rosa e Silva perdurou até o final da chamada República Velha.

No que se refere aos partidos políticos, a principal característica do período histórico conhecido como “República Velha” foi a quase que total inexistência de partidos de caráter nacional. Os velhos partidos imperiais (Liberal e Conservador) foram substituídos por instituições regionalizadas, que como bem ressaltam Paulo Bonavides e Paes de Andrade<sup>25</sup>:

não possuíam programas, não eram congruentes, não tinham atuação permanente. Funcionavam apenas como fachadas de oligarquias patriarcais. Neles a força do coronel reproduzida historicamente, em plena madrugada do século XX, a mesma autoridade dos barões feudais da Idade Média, sendo a República, ao mesmo tempo, uma desigual e injusta federação de oligarcas.

Neste mesmo sentido, observa Josaphat Marinho<sup>26</sup> que:

Apesar de adotarem, não raro, a mesma designação da unidades federadas – como ocorria, por exemplo, com os que usavam o nome “Partido Republicano”, acrescido da indicação do Estado – esses partidos eram fragmentários e excessivamente pragmáticos, sem unidade nem energia de idéias. Não constituíam, em realidade, um sistema partidário, um tecido de relações vivas, mas um aglomerado de organizações débeis, em lutas e alianças eventuais. Fortes e poderosos, circunstancialmente, eram seus chefes, que nem sempre se confundiam com os titulares oficiais do comando partidário.

A realidade apontada pelos três doutrinadores supramencionados é ilustradora da chamada “política dos governadores”, característica da Primeira República. Ante uma estrutura social pautada na confusão entre o patrimônio público e o privado protagonizada pelas elites agrárias que começaram a se apossar do território brasileiro desde a sua divisão em capitânicas hereditárias, ainda no século XVI; no nepotismo e no clientelismo<sup>27</sup>, prevalecia, politicamente, o interesse de poucos na sustentação de privilégios, enquanto as grandes massas rurais e urbanas mantinham-se oprimidas e espoliadas, à margem da cidadania. A “política dos governadores”, assim, assinalava uma prática segundo a qual cada estado federado era tratado como uma “fazenda particular”, nas palavras de Nelson

25. Paulo Bonavides & Paes de Andrade, *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. p. 255-256, Rio de Janeiro – RJ: Paz e Terra, 1991.

26. Josaphat Marinho, Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, p. 46-47, out./dez. 1966.

27. Sobre o tema, cf. tópico 6.8 desta dissertação.

Werneck Sodré<sup>28</sup>, tendo os oligarcas regionais atribuições de verdadeiros “senhores feudais”, com poderes de reprimir, à força, qualquer espécie de manifestação de resistência.

Os dois principais partidos políticos da República Velha refletiam, fielmente, esta descrita realidade: o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM) não passavam de instrumentos de perpetuação do poder das elites agrárias dos seus respectivos estados, que, durante mais de trinta anos, se revezaram no comando do país, naquilo que ficou conhecido como a “política do café-com-leite”. Os presidentes da República eram escolhidos através de acordos entre as oligarquias dos principais estados brasileiros, capitaneadas por paulistas e mineiros, garantindo uma estabilidade política no nível federal, interrompida apenas durante o período compreendido entre a morte do presidente Afonso Pena, em 1909, e o término do mandato do presidente Hermes da Fonseca, em 1914, eleito após uma ruptura política entre paulistas e mineiros, decorrente da indicação de Davi Campista como candidato à presidência, sem o apoio dos mineiros. A candidatura de Campista terminou sendo abortada, sem antes, entretanto, servir de estopim para o afastamento das duas grandes facções políticas da primeira República.

Na mais empolgante das eleições presidenciais da República Velha, Ruy Barbosa, candidato apoiado pelo Partido Republicano Paulista, terminou sendo derrotado por Hermes da Fonseca, sobrinho do ex-presidente Deodoro da Fonseca, candidato apoiado por mineiros e gaúchos.

Para a sucessão de Hermes da Fonseca, a aliança entre paulistas e mineiros foi reatada, tendo sido a mesma a base de sustentação para a eleição do paulista Vencesláu Brás à presidência da República no período de 1914 a 1918.

Comparando os partidos políticos imperiais com os partidos políticos da chamada “República Velha”, profere, Paulo Bonavides<sup>29</sup>, a seguinte lição:

Os partidos políticos do Império foram corrilhos de elite. Deles teve o povo sempre arredado. Na primeira república, o presidencialismo, peculiar à organização política dos países latino-americanos, e que engendra caudilhos e ditadores, mas raramente estadistas, pouco influiu no sentido de apurar a essência partidária e fazer das agremiações políticas no regime representativo democrático, a manifestação ativa da consciência popular.

28. Nelson Werneck Sodré, *Formação histórica do Brasil*. 10. ed. p. 304, Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 1979.

29. Paulo Bonavides, *Teoria do Estado*. 2. ed. p. 153-154, Rio de Janeiro: Forense, 1980

Assim, no parlamentarismo do Império, como no presidencialismo da República, não teve nem poderia ter o partido político em nossa pátria raízes fundas e sólidas nesse elemento novo da vida pública nacional que denominamos povo.

Retraído e ausente, o povo comparecia apenas ocasionalmente ao domínio político para exprimir os seus anseios, e porventura o fazia, como o fez nos comícios da Abolição, da Campanha civilista e da Reação Republicana, não era por via das entidades partidárias enquadradas na vida política, senão através de arregimentação dirigida por elites, que arvoraram menos a bandeira de um partido que o estandarte de idéias soltas e ocasionais, cuja semente, deitada por suas mãos ao solo da consciência pátria, ali iam vingar, à margem das organizações partidárias existentes, envelhecidas quase todas para pulsar ao calor de novas idéias ou ter a intuição precursora da reforma e do progresso. A intervenção do povo, ainda rara, se fazia, pois, inteiramente fora dos partidos.

Não foi apenas de PRP, PRM e de pequenos partidos regionais que viveu a República Velha, entretanto. Em 1922, foi fundado o Partido Comunista Brasileiro – PCB, inspirado no Partido Comunista russo, ideologicamente caracterizado como adepto das idéias socialistas, em fase de implementação em alguns países do leste europeu, que, após a Revolução Russa de 1917, lideradas por Vladimir Lênin, uniram-se para formar a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Logo, entretanto, o PCB seria posto na clandestinidade, por, teoricamente, “representar uma ameaça à soberania nacional e ao Estado democrático de Direito”.

Em 1926, por sua vez, um outro importante partido político veio ao lume: foi ele o Partido Democrático (PD), fundado em São Paulo por dissidentes do Partido Republicano Paulista. Sobre o referido partido, leciona Boris Fausto<sup>30</sup>:

Em São Paulo, a diferenciação da sociedade, entre outros fatores, tornou inviável abrigar no PRP todos os interesses – muitos deles pessoais – e concepções políticas. As dissidências no partido não eram novidade, mas seu ímpeto foi reduzido até os anos 20. Os dissidentes acabavam por retornar ao PRP ou desistiam da política.

Em 1926, após a aparição de movimentos e pequenos partidos como a Liga Nacionalista e o Partido da Mocidade, surgiu o Partido Democrático (PD), com um programa liberal. Seu objetivo central era a reforma política por meio do voto secreto e obrigatório, a representação das minorias, independência dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a atribuição ao Judiciário da fiscalização eleitoral.

30. Boris Fausto, *História do Brasil*. 12. ed. p. 317-318, São Paulo – SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

Até 1930 pelo menos, os quadros dirigentes do PD, em sua maioria, constituíam-se de profissionais de prestígio e jovens filhos de fazendeiros de café. Entre eles encontravam-se professores da Faculdade de Direito, como Waldemar Ferreira e Francisco Morato, o advogado criminalista Marrey Júnior, o jornalista Paulo Duarte, figuras ligadas ao café, como Paulo Moraes Barros, Sampaio Vidal, Paulo Nogueira Filho. Para presidir o partido foi escolhido o respeitado conselheiro Antônio Prado, representante da grande burguesia paulista e velho adversário do “perrepismo”.

O PD atraiu alguns imigrantes, mas a linha de seu jornal – o Diário Nacional – indica que suas bases estavam na classe média dos “quatrocentões”. Os imigrantes enriquecidos foram alvo de violentas críticas, em especial os “plutocratas da indústria”. O Conde Francisco Matarazzo figurava em primeiro lugar como alvo dessas investidas.

O PD se diferenciava do PRP pelo seu liberalismo, que o partido no poder repudiara na prática, e pela maior juventude relativa de seus integrantes. Ele despertou entusiasmo em uma parcela ponderável da classe média que não era contemplada pelos favores do “perrepismo” e aspirava a ampliar oportunidades na sociedade e na administração pública. Em fins de 1926, o PD reuniu 50 mil nomes em listas de apoio publicadas nos jornais. Apesar das fraudes, elegeu três deputados federais na eleição de fevereiro de 1927 – um êxito que não se repetiu na eleição estadual de 1928. Nessa ocasião foram eleitos dois deputados, um resultado aquém das expectativas do partido.

Seria engano pensar que o PD se definia como um partido moderno que controlava as grandes cidades, enquanto o arcaico PRP controlava o campo. Os democráticos também tinham redutos na área rural, onde se utilizavam das mesmas práticas coronelistas de seus adversários. Os métodos do clientelismo e o recurso à fraude eram comuns também na capital do estado. O PRP tirava ampla vantagem desses instrumentos. Por exemplo, em 1929, o PD não só perdeu as eleições para prefeito de São Paulo como não conseguiu eleger um único vereador.

No plano da política nacional, a divisão partidária contribuiu para tornar problemática a presença paulista, em uma evolução oposta ao Rio Grande do Sul.

A criação do PD e o enfraquecimento do PRP já denotavam uma clara tendência a uma decadência do modelo político do café-com-leite<sup>31</sup>, refletida na

31. A expressão “café-com-leite”, utilizada para designar o período compreendido entre a proclamação da República e a Revolução de 1930, decorre do domínio político exercido, à época, pelos cafeicultores de São Paulo e pelos pecuaristas de Minas Gerais.

grande reforma constitucional promovida em 1926 e consolidada a partir da depressão econômica mundial gerada pela chamada “Crise de 1929”, decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova York.

Finalmente, em 1930, após um novo rompimento político entre as elites agrárias de São Paulo e Minas Gerais, Getúlio Vargas, candidato apoiado por mineiros e gaúchos nas eleições presidenciais daquele ano, derrotado, em 1º de março, pelo candidato dos paulistas, Júlio Prestes, lidera um movimento político batizado historicamente de “Revolução de 1930”, cujo estopim foi o assassinato, por um adversário político, do paraibano João Pessoa, candidato a vice-presidente na chapa de Getúlio, e que termina por levar à deposição o presidente da República, Washington Luís. Descrevendo as ações militares que levaram ao triunfo os revolucionários, leciona Boris Fausto<sup>32</sup>:

A Revolução estourou em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, em 3 de outubro de 1930. Em São Paulo, o PD esteve praticamente à margem das articulações revolucionárias e a situação não se alterou. Em Minas, houve alguma resistência em Belo Horizonte, onde um regimento de infantaria lutou durante cinco dias até entregar-se por falta de água e alimentos.

No Nordeste, o movimento foi desfechado na madrugada do dia 4, sob o comando de Juarez Távora, tendo a Paraíba como centro de operações. Para garantir o êxito da Revolução em Pernambuco, Juarez contou com o apoio da população do Recife. O povo ocupou prédios federais e um depósito de armas, enquanto os ferroviários da Great Western entraram em greve.

A situação no Nordeste logo pendeu para os revolucionários, e as atenções se concentraram na tropa formada por contingentes do Exército, brigada militar e voluntários que, tendo assumido o controle do Sul do país, preparava-se para invadir o Estado de São Paulo. Os revolucionários estacionaram em Ponta Grossa, no norte do Paraná, onde Góis Monteiro montou seu quartel general, e Getúlio Vargas com suas comitivas se instalou em um vagão de trem. Aí foi planejado um ataque geral às forças militares que apoiavam Washington Luís, a partir de Itararé, já em território paulista. Mas a “Batalha de Itararé” ficou conhecida como a batalha que não ocorreu. Antes do confronto decisivo, a 24 de outubro, os generais Tasso Fragoso, Mena Barreto e Leite de Castro, pelo Exército, e o almirante Isaías Noronha, pela Marinha, depuseram o presidente da República no Rio de Janeiro, constituindo uma junta provisória de governo.

32. Boris Fausto, op. cit. p. 324-325.



A junta permanecer no poder mas recuou, diante das manifestações populares e da pressão dos revolucionários vindos do Sul. Getúlio Vargas deslocou-se de trem a São Paulo e daí seguiu para o Rio, onde chegou precedido por 3 mil soldados gaúchos. O homem que, no comando da nação, iria insistir no tema da unidade nacional, fez questão de fazer transparecer, naquele momento, seus traços regionais. Desembarcou na capital da República em uniforme militar, ostentando um grande chapéu dos pampas. O simbolismo do triunfo regional se completou quando os gaúchos foram amarrar seus cavalos em um obelisco existente na Avenida Rio Branco.

A 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas é empossado na presidência da República, em ato que sepulta a República Velha e dá início a uma nova fase na história do Brasil: a Era Vargas.

#### **4. A REFORMA ELEITORAL E OS PARTIDOS POLÍTICOS APÓS A REVOLUÇÃO DE 1930**

Com a posse de Vargas na presidência, intensifica-se uma política centralizadora do governo provisório. O novo presidente da República dissolve o Congresso Nacional, os legislativos estaduais e municipais e nomeia interventores federais em quase todos os estados brasileiros (a exceção ficou por conta de Minas Gerais).

No campo econômico, Getúlio Vargas também tratou de concentrar em suas mãos a política do café, principal produto de exportação do país. Assim, foi criado, em maio de 1931, o Conselho Nacional do Café, substituído, em 1933, pelo Departamento Nacional do Café, enfraquecendo ainda mais o poder das elites agrárias do estado de São Paulo, maiores derrotadas pela Revolução de 1930.

Oprimidos pelo centralismo do governo federal, os oposicionistas, liderados por setores do Partido Democrático, em São Paulo, deflagram, em 09 de julho de 1932, na capital paulista, a Revolução Constitucionalista, que uniu diferentes setores da sociedade, em especial cafeicultores, industriais e a classe média paulistana. Como bem observa Boris Fausto<sup>33</sup>:

A luta pela constitucionalização do país, os temas da autonomia e da superioridade de São Paulo diante dos demais estados eletrizaram boa parte da população paulista. Uma imagem eficaz, na época, associava São Paulo a uma locomotiva que puxava vinte vagões vazios – os vinte demais estados da federação. O rádio, também utilizado pela primeira vez em grande escala, contribuiu também para incentivar a presença do povo nos comícios e o fluxo

33. Boris Fausto, *Ibidem*, p. 346.

de voluntários à frente de combate. Muitas pessoas doaram jóias e outros bens de família, atendendo ao apelo da campanha “Ouro para o bem de São Paulo”.

Apesar do entusiasmo demonstrado pelos paulistas, em apenas três meses as tropas federais, em contingente muito superior e melhor armadas, puseram fim à “guerra paulista”. Não se pode afirmar, entretanto, que os paulistas foram completamente derrotados: o principal intento dos revolucionários terminou sendo atingido, com a convocação, em 1933, de uma Assembléia Nacional Constituinte, que veio a elaborar uma nova Constituição para o país, a Constituição Federal de 1934, considerada a primeira Constituição social do Brasil, inspirada que foi na Constituição da Alemanha de Weimar, de 1919. A nova Constituição foi pioneira na previsão de um capítulo específico para a ordem econômica, além de instituir diversos direitos sociais, criar a Justiça do Trabalho (embora ainda vinculada ao Poder Executivo), reduzir a idade para atingimento da capacidade eleitoral de 21 para 18 anos e estabelecer o sistema proporcional nas eleições para a Câmara dos Deputados.

Antes da promulgação da nova Constituição, entretanto, há de se ressaltar a instituição do Código Eleitoral de 1932, que, entre muitas inovações, estabeleceu sanções para os eleitores que não se alistassem, sendo, a partir de então, obrigado o cidadão alistável a apresentar seu título de eleitor para trabalhar como funcionário público; e instituiu um novo sistema eleitoral, que englobava aspectos dos sistemas proporcional e majoritário, visando, mais uma vez, à representação das minorias. Segundo Jairo Nicolau<sup>34</sup>:

Pelo novo sistema, os nomes dos candidatos deviam ser impressos ou datilografados em uma cédula. Podia-se votar em tantos nomes, independente dos partidos, quantos fossem as cadeiras do estado na Câmara dos Deputados mais um: o Piauí, por exemplo, tinha quatro cadeiras na Câmara dos Deputados, então os eleitos podiam votar em até cinco nomes. Havia um sistema de apuração que privilegiava o primeiro nome da lista (chamado de primeiro turno). Os votos dados aos candidatos que encabeçavam cada cédula eram somados para se obter a votação final de cada partido. Calculava-se o quociente eleitoral (número de eleitores que compareceram dividido pelo número de cadeiras a serem ocupadas). Cada partido elegia tantas cadeiras quantas vezes atingisse o quociente eleitoral e os candidatos mais votados de cada partido eram eleitos. Como eram computados os votos para os nomes que não encabeçavam a lista de cada cédula? Eles eram somados e os nomes mais votados (portanto, um sistema majoritário) ficavam com as cadeiras não ocupadas depois da distribuição pelo quociente.

34. Jairo Nicolau, *História do voto no Brasil*. 1. ed. p. 40, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002

Essa segunda parte da distribuição de cadeiras recebia o nome de *segundo turno*. Esse sistema foi utilizado nas eleições de 1933 (constituente) e 1934 (Câmara dos Deputados).

O novo Código Eleitoral também trouxe como novidade a criação da Justiça Eleitoral, com a responsabilidade de organizar o alistamento, as eleições, a apuração dos votos e o reconhecimento e a proclamação dos eleitos; bem como instituiu o sufrágio secreto, universal e periódico, estendendo, assim, o direito de voto às mulheres. Seguiu, dessa forma, o Brasil uma tendência mundial de universalização do sufrágio, simbolizada na concessão do direito de votar às mulheres na Nova Zelândia em 1892, na Austrália em 1902, na Noruega em 1907, na Dinamarca em 1915, na Inglaterra em 1918, na Suécia em 1919, na Holanda em 1917, no Canadá em 1916, na Alemanha em 1919, nos EUA em 1920, na Rússia em 1923, na Bélgica em 1920 e na Espanha em 1931<sup>35</sup>.

Finalmente, com o Código Eleitoral de 1932, a luta das mulheres pela cidadania, iniciada ainda em meados do século XIX, frutificava. Como bem observa Carlos Dalmiro da Silva Soares<sup>36</sup>:

As primeiras manifestações pelo voto feminino, no Brasil, ocorreram em 1852, quando a jornalista Violante Bivas e Velascos fundou o primeiro jornal totalmente feito por mulheres do país, o "Jornal da Senhora".

Depois, em 1873, a professora Francisca Senhorinha de Motta Diniz abriu, na cidade de Campanha da Princesa, o jornal feminista "O Sexo Feminino", também inteiramente editado por mulheres. Esse periódico faria, em 1875, uma ampla defesa do voto feminino.

A partir de partir daí as datas começaram a atropelar-se. Em 1878, estreou em São Paulo a peça "O voto feminista", de Josefina Álvares de Azevedo, que mais tarde, provocaria grandes debates sobre este tema.

É de se ressaltar que não havia uma expressa proibição ao voto feminino na Constituição Imperial de 1824. Os costumes e o patriarcalismo, entretanto, impediam que o sufrágio pudesse vir a ser exercido pelas mulheres. É neste sentido a lição de Walter Costa Porto<sup>37</sup>:

35. Pedro Calmon, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. 3. ed. p. 232, Rio de Janeiro – RJ: Freitas Bastos, 1954.

36. Carlos Dalmiro da Silva Soares, *Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. Jus Navigandi*, Teresina, a. 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>>. Acesso em: 26 abr. 2005.

37. Walter Costa Porto, *O Voto no Brasil, da Colônia à 6ª República*. 2. ed. p. 232, Rio de Janeiro – RJ: Topbooks, 2002.

O texto da Constituição monárquica, de 1824, não proibia, efetivamente, o voto da mulher. Concedia o sufrágio, inicialmente, no primeiro grau, com as restrições de renda, à “massa dos cidadãos ativos em Assembléias Paroquiais” (art. 90) e, em segundo grau, a todos que podiam votar naquelas Assembléias (art. 94).

A Constituinte propusera, nos artigos 120 e 122 de seu projeto, quase igual redação, mas não chegou a discuti-los, antes de sua dissolução.

As condições sociais e econômicas do tempo, no entanto, não permitiam a estipulação, por lei ordinária, desse direito político à mulher, que o patriarcado absorvente limitava ao recôndito dos lares.

Quando, em 1827, se discutira no Senado projeto de lei acerca das escolas de primeiras letras, o marquês de Caravelas chegara a sugerir emenda segundo a qual as mestras deveriam ensinar às meninas somente as quatro operações e não “as noções de geometria prática”; com a redução dos estudos das meninas a ler, escrever e contar, condenara a “frívola mania” das mulheres se aplicarem a temas para os quais parecia que a natureza não as formara, um desvio, assim, dos verdadeiros fins para que foram criadas e da economia de suas casas.

Nas primeiras décadas do século XX, são intensificadas as mobilizações pela conquista da igualdade política das mulheres no Brasil. Em 1910, no Rio de Janeiro, a professora carioca, Deolinda Daltro, funda o Partido Republicano Feminino. Já nos anos 20, a bióloga Bertha Luz, que viria a ser a segunda deputada federal da história do Brasil, cria a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, considerada a primeira sociedade feminista brasileira. Sobre Bertha Luz, válida é a lição do falecido senador Nelson Carneiro<sup>38</sup>:

Berta Luz – naturalista formada em Paris, filha de mãe inglesa, “católica, tolerante, mas emancipada” e de pai médico e cientista doutorado pela Universidade de Berna –, Berta Luz retomaria e estenderia ao Brasil inteiro a campanha feminista exatamente a partir da década de 20. No ano de 1922 comparecia à Conferência Mundial de mulheres nos Estados Unidos, Baltimore. Na volta, transformou a liga pela Emancipação Feminina, criada em 1919, na Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (1922), que se espalharia Brasil afora. Entre os primeiros resultados do seu trabalho, surgiu o reconhecimento do direito das mulheres ao voto nada menos que no Rio Grande do Norte, proposto pelo governador Juvenal Lamartine durante sua campanha e concedido pelo

38. Nelson Carneiro, O Poder Legislativo na República. In: *O Direito na República: contribuição da Academia de Letras Jurídicas da Bahia às comemorações do centenário da proclamação da República*. p. 31. Brasília – DF: Centro Gráfico do Senado, 1989.

governador seguinte, José Augusto. Um mês após, era alistada a primeira eleitora brasileira, Celina Guimarães Viana.

Sobre o pioneirismo do Rio Grande do Norte no que se refere ao voto feminino (suscitado por Nelson Carneiro), é de se ressaltar, por sua vez, o ensinamento de Ricardo Oriá<sup>39</sup>:

Quando assumiu o cargo de presidente do estado, Juvenal Larmartine solicitou aos deputados estaduais que elaborassem uma nova lei eleitoral que assegurasse o direito de voto às mulheres. Foi sancionada a Lei nº. 660, de 25 de outubro de 1927, que regulava o serviço eleitoral no estado e estabelecia que no Rio Grande do Norte não haveria mais distinção de sexo para o exercício do voto e como condição básica de elegibilidade. Nesse mesmo dia, a professora potiguar, Celina Guimarães Viana, natural de Mossoró, entrou com uma petição ao juiz eleitoral solicitando sua inscrição no rol dos eleitores daquele município.

No histórico dia 13 de março de 1934, pela primeira vez, uma mulher discursava na Câmara dos Deputados. Era a médica paulista Carlota de Queirós, eleita deputada federal por seu estado, que, em seu discurso, proferiu, entre outras, as seguintes palavras<sup>40</sup>:

Além de representante feminina, única nesta Assembléia, sou, como todos os que aqui se encontram, uma brasileira, integrada nos destinos do seu país e identificada para sempre com seus problemas (...). Num momento como este, em que se trata de refazer o arcabouço das nossas leis, era justo, portanto, que a mulher também fosse chamada a colaborar.

Estava instituída, assim, a representação política das mulheres no Brasil!

No que se refere aos partidos políticos, o período histórico compreendido entre 1930 e 1937 testemunha o nascimento das primeiras organizações políticas brasileiras com capacidade para mobilizar as grandes massas, surgidas no contexto mundial de decadência do liberalismo, instituído a partir da Crise de 29: A Aliança Nacional Libertadora, liderada por Luís Carlos Prestes, de perfil socialista, e a Ação Integralista Brasileira, liderada por Plínio Salgado, de perfil reacionário e inspirada no Partido Fascista italiano.

A Aliança Nacional Libertadora configurava-se como uma “frente política”, muito mais do que como um partido. Era adepta do comunismo, mas buscava congregar também pessoas não comprometidas com essa ideologia. Cinco itens

39. Ricardo Oriá, *Mulheres no Parlamento Brasileiro: Carlota Pereira de Queirós*. *Plenarium*, Brasília – DF, ano I, n. 1, p. 242, nov. 2004.

40. In: Ricardo Oriá, *op. Cit.*, p. 243.

resumiam o programa da ANL, como observa Maria do Carmo Carvalho Campello de Souza<sup>41</sup>: “luta antiimperialista com suspensão definitiva das dívidas; nacionalização; proteção aos pequenos e médios produtores; gozo das liberdades populares; constituição de um governo popular”.

A Ação Integralista Brasileira, por sua vez, representava, como já ressaltado, uma ideologia reacionária, inspirada no programa fascista implementado por Benito Mussolini, na Itália. O eixo da sua proposta, como bem observa Rodrigo Patto Sá Mota<sup>42</sup>:

era a formação de um Estado integral, uma organização estatal forte, centralizada e autoritária que se responsabilizaria pela renovação nacional e pelo combate às tendências negativas da modernidade. Os Estado seria integral porque abarcaria todo o universo social, interferindo nos diversos níveis da vida das pessoas.

Comunistas e Integralistas travaram uma grande rivalidade durante a década de 30. Tinham, entretanto, as duas correntes, alguns pontos em comum, como, por exemplo, a crítica ao liberalismo econômico, a valorização do unipartidarismo e o culto à imagem do líder carismático. Refletiam, as duas tendências, a conjuntura internacional posterior à Crise de 29, descrente na viabilidade da democracia como o melhor regime político.

Sentimentos diversos, entretanto, afastavam os comunistas dos integralistas, como leciona Boris Fausto<sup>43</sup>:

Os integralistas baseavam seu movimento em temas conservadores, como a família, a tradição do país, a Igreja Católica. Os comunistas apelavam para concepções e programas que eram revolucionários, em sua origem: a luta de classes, a crítica às religiões e aos preconceitos, a emancipação nacional obtida através da luta contra o imperialismo e a reforma agrária. Essas diferenças eram mais do que suficientes para produzir o antagonismo entre os dois movimentos. Além disso, eles refletiam a oposição existente na Europa entre seus inspiradores: o fascismo, de um lado e o comunismo soviético de outro.

Embora com a ANL e a AIB tenha surgido, no Brasil, um relativo sentimento de construção de partidos políticos de caráter nacional, não foi ainda neste momento que o país passou a contar com um verdadeiro sistema partidário federal. Manteve, a Constituição de 1934, a existência de partidos estaduais, sendo o

41. Maria do Carmo Carvalho Campello de Souza, *Estado e partidos políticos brasileiros (1930 a 1964)*. 2. ed. p. 74, São Paulo – SP: Alfa – Omega, 1983.

42. Rodrigo Patto Sá Mota, *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. P. 73, Belo Horizonte – MG: Editora UFMG, 1999.

43. Boris Fausto, *ibidem*, p. 356.

Código Eleitoral de 1932 excessivamente liberal quanto aos requisitos para a criação das agremiações partidárias. De acordo com observação de Jairo Nicolau<sup>44</sup>, “no pleito de 1933, mais de 100 partidos, quase todos de âmbito estadual, concorreram e mais de 40 obtiveram representação na constituinte”.

Além disso, havia previsão acerca da possibilidade de lançamento de candidaturas avulsas, bem como foi adotado o sistema de representação profissional, típico de regimes fascistas, segundo o qual caberia aos sindicatos a indicação de representantes das diversas categorias para compor o parlamento, criando, assim, uma grande bancada apartidária.

Em 1937, Getúlio Vargas, efetivado pela Constituição de 1934 como presidente da República, com mandato previsto para expirar em 20 de julho de 1938, seria obrigado a convocar eleições presidenciais. Neste contexto, como bem ressalta Orlando Soares<sup>45</sup>, “surgem dois candidatos: um elitista, Armando de Sales Oliveira, e outro populista, o sertanejo nordestino (paraibano) José Américo de Almeida, que percorreu o país, pronunciando entusiasmados discursos”. Além desses dois candidatos, apresenta-se, também, para a disputa o integralista Plínio Salgado.

Grande, entretanto, era a movimentação das forças político-econômico-militares dominantes para manter Vargas no poder, dando-lhe amplos poderes de ditador, nos moldes dos regimes nazi-fascistas. Havia um plano de instituir no Brasil o modelo político do Estado corporativo, que caracteristicamente, segundo Jorge Miranda<sup>46</sup>:

definia-se em dois planos, o econômico-social e o mais estritamente político. Propunha-se organizar todas as atividades da Nação dentro de organismo representativos de interesses morais, culturais e econômicos, organismos esses que procuravam identificar com instituições sociais naturais. A integração nestas instituições dissolveria os conflitos e os antagonismos, nomeadamente os conflitos de classes: o corporativismo afirmava a harmonia necessária de interesses e, por isso, proibia, por exemplo, a greve. Nestas instituições é que o indivíduo realizaria a sua personalidade e a sua cidadania e através deles é que deveria participar na vida política.

Faltava, entretanto, um estopim para a deflagração de um golpe de Estado. Como nenhum fato extraordinário que viesse a justificar uma ação mais enérgica

44. Jairo Nicolau, A reforma política e os pequenos partidos. In: *Reforma Política no Brasil: realizações e perspectivas*. p. 13. Fortaleza – CE: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

45. Orlando Soares, Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 26, n. 103, p. 183-184, jul./set. 1989.

46. Jorge Miranda, A democracia representativa: princípios e problemas gerais. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília – DF, v. 2, n. 1, p. 28, jan./abr. 1998.

do governo federal acontecia ou estava por acontecer foi necessário criar um: eis que surge o “Plano Cohen”, documento forjado, atribuído a um fictício comunista de nome Cohen, que propunha uma revolução comunista no país, a ser implementada a partir do assassinato em massa de centenas de autoridades. Conforme lição de Boris Fausto<sup>47</sup>:

Aparentemente, o “plano” era uma fantasia a ser publicada em um boletim da Ação Integralista Brasileira, mostrando como seria uma insurreição comunista e como reagiriam os integralistas diante dela. A insurreição provocaria massacres, saques e depredações, desrespeito aos lares, incêndios de igrejas etc.

O fato é que de obra de ficção o documento foi transformado em realidade, passando das mãos dos integralistas à cúpula do Exército. A 30 de setembro, era transmitido pela “Hora do Brasil” e publicado em parte nos jornais.

Os efeitos da divulgação do Plano Cohen foram imediatos. Por maioria de votos, o Congresso aprovou às pressas o estado de guerra e a suspensão das garantias constitucionais por noventa dias. (...)

Em fins de outubro, o deputado Negrão de Lima percorreu os Estados do Norte e do Nordeste para garantir o apoio dos governadores ao golpe. Ele era portador de uma carta do governador mineiro Benedito Valadares, em nome de Getúlio, na qual se anunciava que a situação política não comportava a realização de eleições, sendo ainda necessário dissolver a Câmara e o Senado. A proposta recebeu o apoio dos governadores, com exceção de Juraci Magalhães, da Bahia, e Carlos Lima de Cavalcanti, de Pernambuco. Somente a 9 de novembro a oposição se mobilizou. Armando Salles de Oliveira lançou um manifesto aos chefes militares, apelando para que impedissem a execução do golpe. O gesto só serviu para apressar o golpe. Sob a alegação de que o texto estava sendo distribuído nos quartéis, Getúlio e a cúpula militar decidiram antecipar o golpe, marcado para o dia 15 de novembro.

No dia 10 de novembro de 1937, tropas da polícia militar cercaram o Congresso e impediram a entrada dos congressistas. O ministro da Guerra – general Dutra, se opusera a que a operação fosse realizada por forças do Exército. À noite, Getúlio anunciou uma nova fase política e a entrada em vigor de uma Carta constitucional, elaborada por Francisco Campos. Era o início do Estado Novo.

47. Boris Fausto, *História do Brasil*. 12. ed. p. 363-364, São Paulo – SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.



## 5. O ESTADO NOVO E A EXTINÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Com o golpe de 10 de novembro, um regime político altamente autoritário é implementado. A autonomia dos estados foi suprimida (tendo sido queimadas todas as bandeiras estaduais), governadores foram substituídos por interventores, concentrou-se o controle dos poderes executivo, legislativo e judiciário nas mãos do ditador, retirou-se a liberdade dos sindicatos, transformados que foram em pessoas jurídicas de direito público, sujeitas à intervenção do Estado.

Em 02 de dezembro de 1937, foram extintos todos os partidos políticos brasileiros. Tal fato gerou uma reação dos integralistas, que planejaram, então, a derrubada e a morte de Getúlio Vargas, caso ele viesse a resistir. A tentativa do contragolpe, em maio de 1938, entretanto, foi sufocada pela segurança do Palácio Guanabara, residência de Vargas, tendo sido os revoltosos fuzilados.

Com o Estado Novo, foram suspensas as eleições no Brasil (1937-1945). Havia, no entanto, uma previsão constitucional na Carta de 1937 quanto à organização destas, que deveriam ser indiretas para os principais cargos da República (presidente, deputados federais e membros do Conselho Federal, nome que se atribuiu ao Senado). Segundo Walter Costa Porto<sup>48</sup>:

Para a escolha dos membros da Câmara dos Deputados, eram eleitores, no primeiro grau, os vereadores às Câmaras Municipais e, em cada município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto, no mesmo ato de eleição da Câmara Municipal (art. 47).

Para o Conselho Federal, cada estado elegeria, por sua Assembléia Legislativa, um representante. Dez outros membros seriam nomeados pelo presidente da República.

Finalmente, o presidente da República seria eleito por um colégio eleitoral composto de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada estado um número de eleitores proporcional à sua população, mas não podendo o máximo exceder de vinte e cinco; de cinqüenta eleitores designados pelo Conselho de Economia Nacional, dentre empregadores em número igual; de vinte e cinco eleitores designados pela Câmara dos Deputados e de vinte e cinco pelo Conselho Federal, dentre cidadãos de notória reputação.

Sintetizando a Constituição outorgada por Vargas em 10 de novembro de 1937, leciona José Afonso da Silva<sup>49</sup>:

48. Walter Costa Porto, *O Voto no Brasil, da Colônia à 6ª República*. 2. ed. p. 270, Rio de Janeiro – RJ: Topbooks, 2002.

49. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. p. 85, São Paulo – SP: Melhoramentos, 1998.

Em síntese, teve a *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 1937, como principais preocupações: fortalecer o Poder Executivo, a exemplo do que ocorria em quase todos os outros países, julgando-se o chefe do governo em dificuldades para combater pronta e eficientemente as agitações internas; atribuir ao Poder Executivo uma intervenção mais direta e eficaz na elaboração das leis, cabendo-lhe, em princípio, a iniciativa e, em certos casos, podendo expedir decretos-leis; reduzir o papel do parlamento nacional, em sua função legislativa, não somente quanto à sua atividade e funcionamento, mas ainda quanto à própria elaboração da lei; eliminar as causas determinantes das lutas e dissídios de partidos, reformando o processo representativo, não somente na eleição do parlamento, como principalmente em matéria de sucessão presidencial; conferir ao Estado a função de orientador e coordenador da economia nacional, declarando, entretanto, ser predominante o papel da iniciativa individual e reconhecendo o poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo; reconhecer e assegurar os direitos de liberdade, de segurança e de prosperidade do indivíduo, acentuando, porém, que devem ser exercidos nos limites do bem público; a nacionalização de certas atividades e fontes de riqueza, proteção ao trabalho nacional, defesa dos interesses nacionais em face do elemento alienígena.

A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve uma ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-lei que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo.

Vinte e uma emendas sofreu essa Constituição, através de *leis constitucionais*, que a alteravam o sabor das necessidades e conveniências do momento e, não raro, até do capricho do chefe do governo.

Com a entrada dos Estados Unidos na II Guerra Mundial, em dezembro de 1941, após o ataque japonês à sua base naval de Pearl Harbour, no Havaí, Vargas passa a ser pressionado para fazer ingressar o Brasil na grande guerra, ao lado dos “aliados”. Vendo-se acuado pelos norte-americanos, ciente da dependência econômica do país perante os mesmos, Vargas viu-se obrigado a declarar guerra ao chamado “Eixo” (Alemanha, Itália e Japão), embora, ideologicamente, tivesse muito mais afinidades com esses países do que com os Estados Unidos. Assim, em junho de 1944, passa o Brasil a participar efetivamente da guerra, com o envio à Europa da Força Expedicionária Brasileira (FEB).

Terminada a guerra, em 1945, derrotadas também estavam as ideologias nazi-fascistas, o que transformava Vargas em um elemento estranho na nova ordem mundial que se instaurava. Pressionado, mais uma vez, pelos Estados Unidos,

Vargas se vê obrigado a convocar eleições presidenciais, para governadores de estados, Congresso Nacional e assembléias legislativas. Surge assim, o Decreto-Lei nº. 7586, de 28 de maio de 1945, batizado de “Lei Agamenon”, em homenagem ao seu elaborador, o então ministro da Justiça, Agamenon Magalhães.

Com a Lei Agamenon, é restituída a Justiça Eleitoral, o sufrágio universal e o voto obrigatório, direto e secreto. Da mesma forma, é introduzido um sistema eleitoral exclusivamente proporcional para as eleições à Câmara dos Deputados. As vagas remanescentes eram preenchidas pelo partido mais votado.

São também, com a Lei Agamenon, estabelecidos critérios para a organização dos partidos políticos. Para obter registro, um partido necessitava obter a assinatura de 10 mil eleitores distribuídos por, pelo menos, 5 estados, com não menos de 500 eleitores em cada um deles. Em 1946 esse número de eleitores subiu para 50 mil. Estava traçado o caminho para a formação de um novo sistema partidário no Brasil, o primeiro de caráter verdadeiramente nacional.

Uma curiosidade estabelecida pela nova lei diz respeito à possibilidade de múltiplas candidaturas por um mesmo candidato. Conforme lição de Jairo Nicolau<sup>50</sup>:

Também foi permitido que um mesmo candidato concorresse em diversos estados e para diferentes cargos. Getúlio Vargas, por exemplo, foi inscrito pelo PTB para concorrer ao Senado do Rio Grande do Sul e em São Paulo e para deputado federal em sete estados e no Distrito Federal. O ex-presidente recebeu mais da metade dos votos do total dos recebidos pela bancada do PTB, ajudando com seus votos a eleger diversos deputados do partido. Como Vargas optou pela cadeira de senador pelo Rio Grande do Sul, as cadeiras que ele garantiu para a Câmara dos Deputados foram ocupadas pelos suplentes.

Com a proximidade das eleições presidenciais, surge um movimento popular de apoio a Getúlio, apoiado até mesmo pelos comunistas (que entre o nacionalismo de Vargas e o liberalismo das forças oposicionistas preferiram apoiar o então presidente), denominado de “Queremismo”. Tal movimento ficou assim conhecido, segundo Francisco de Assis Silva<sup>51</sup>, “porque a massa em suas manifestações públicas gritava ‘queremos Getúlio! Queremos Getúlio!’”.

Com receio de que Vargas se mantivesse no poder, os oposicionistas, com o apoio de setores militares antigetulistas, articulam a derrubada do presidente, o que termina por ocorrer em 29 de outubro de 1945, quando tropas militares

50. Jairo Nicolau, *História do voto no Brasil*. 1. ed. p. 45, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.

51. Francisco de Assis Silva, *História do Brasil*. 1. ed. p. 259, São Paulo – SP: Moderna, 1993.

lideradas pelo general Góis Monteiro cercam o Palácio Guanabara e obrigam Getúlio a renunciar. Encerrava-se, assim, o Estado Novo.

## **6. A CONSTITUIÇÃO DE 1946 E O SURGIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS DE MASSA NO BRASIL**

Com a deposição de Vargas e a eleição de Eurico Gaspar Dutra para a presidência da República, é instaurada uma nova Assembléia Nacional Constituinte. Como bem observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>52</sup>:

Derrubado Getúlio do poder em 29 de outubro, por uma Lei Constitucional outorgada, a de nº. 13, de 12 de novembro de 1945, foram dados poderes constituintes a esse Parlamento. E foi ele que, reunido em 1946 como Assembléia Constituinte, elaborou a nova Constituição. Tomou por base, à falta de um projeto, o texto de 1934.

Em 18 de setembro de 1946, é, assim, promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, retomando preceitos estampados nas anteriores constituições de 1891 e de 1934.

Foram previstos, no novo texto constitucional, o direito de voto para os alfabetizados maiores de 18 anos; a obrigatoriedade de alistamento e voto; a eleição do presidente da República e do seu vice por maioria simples de votos em pleitos simultâneos, mas independentes (mandato de 5 anos); a eleição, por cada estado, de 3 senadores, com mandato de 8 anos (renovação alternada de 1/3 e 2/3); a autonomia das constituições estaduais para definir a duração do mandato dos governadores (4 ou 5 anos) e o caráter da eleição para os prefeitos de capitais e estâncias hidrominerais (direta ou indicação do governador). Nas cidades consideradas, por lei federal, de excepcional importância para a defesa do país, os prefeitos eram indicados pelo governador.

Em 1950, foi instituído um novo Código Eleitoral, que alterou a fórmula para a eleição proporcional na Câmara dos Deputados, estabelecendo um sistema de repartição racional das sobras, em substituição ao modelo implementado pelo Código Eleitoral de 1932, que dava ao partido mais votado todas as vagas remanescentes (sobre o tema, conferir o capítulo I desta obra).

A partir de 1955, eleitor passou a ser obrigado a votar em uma única seção, indicada no título eleitoral. A cédula oficial, confeccionada e distribuída pela Justiça Eleitoral, passou a ser adotada no mesmo ano.

52. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Idéias para a nova Constituição brasileira*. p. 14, São Paulo – SP: Saraiva, 1987.

Destacando o êxito democrático dos processos eleitorais verificados durante a vigência da Constituição Federal de 1946, discorre Jairo Nicolau<sup>53</sup>:

Do ponto de vista eleitoral, a República de 1946 foi muito bem sucedida. Os principais postos de poder político foram ocupados via eleições (salvo os prefeitos de algumas cidades). As eleições foram competitivas, sempre com mais de um candidato apresentando-se para os postos executivos e dezenas de candidatos para os cargos proporcionais. Ao longo do período, 23 legendas participaram das eleições – o Partido Comunista Brasileiro (PCB) teve o registro cassado em 1947 e disputou apenas em 1945. Ainda que tenha havido denúncias de fraudes em certos pleitos e em algumas regiões do país, nenhum analista do período considera que elas tenham ocorrido a ponto de alterar significativamente o resultado dos pleitos. O processo eleitoral foi aperfeiçoado com a adoção do novo título eleitoral e da cédula única, que reduziu enormemente a incidência de fraudes nas últimas eleições do período.

Em relação aos partidos políticos, o período de vigência da Constituição Federal de 1946 caracterizou-se como uma época na qual, finalmente, partidos políticos de caráter nacional começaram a se constituir. Em 1945, ano em que, com a decadência do Estado Novo e com a Lei Agamenon, os partidos políticos foram legalizados, ainda não haviam surgido agremiações partidárias que, efetivamente, tivessem um perfil descentralizado por todo o território brasileiro. Como bem observa Gláucio Ary Dillon Soares<sup>54</sup>:

A situação político-partidária, depois de muitos anos de ditadura, caracterizava-se pela existência de um só partido efetivamente nacional dotado de uma ideologia consistente: o Partido Comunista Brasileiro, fundado em março de 1922, que soube manter, mesmo durante a ditadura, uma estrutura organizacional nacional ancorada nas capitais e nas principais cidades.

O PSD e a UDN, ainda que inexistentes durante a ditadura como partidos políticos formais, dispunham das bases sócio-econômicas e de um aparelho organizacional nos níveis municipais e estadual, sendo a sua formação um problema de articulação entre os líderes estaduais. Em boa parte, o PSD representava o situacionismo da época da ditadura e a UDN a oposição. A UDN, produto da conspiração contra Vargas, já dispunha, inclusive, de uma base organizacional a nível nacional, além de um importante entrosamento com setores das Forças Armadas. Tanto o PSD quanto a UDN ancoravam boa parte do seu poder na dominação sócio-econômica local, seja exclusiva de um dos dois, ou dividida entre eles.

53. Jairo Nicolau, *História do voto no Brasil*. 1. ed. p. 54, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002

54. Gláucio Ary Dillon Soares, *Sociedade e política no Brasil*. p. 69-70, São Paulo – SP: Difusão Européia do Livro, 1973.

O PTB, por outro lado, não dispunha desta base organizacional partidária, tendo inicialmente servido somente como um instrumento de mobilização do voto operário, em benefício de Getúlio Vargas seus seguidores. Contudo, o aparelho sindical, montado por Getúlio, oferecia uma base organizacional urbano-industrial que, efetivamente, foi utilizada com bastante êxito pelo PTB.

Neste sentido, para o PCB, 1945 significou a possibilidade de trabalhar abertamente e desenvolver uma estrutura organizacional já existente; para o PSD e para a UDN, 1945 significou somente um trabalho de articulação, no nível nacional, de estruturas estaduais e locais já montadas; mas, para o PTB, 1945 representou a necessidade de organizar um partido político nacional a partir de bases precárias. Este problema refletiu-se na representação nas eleições.

Era a vontade do legislador, entretanto, que os grandes partidos políticos pudessem vir a surgir, a partir do momento em que um novo sistema partidário para o país passou a ser discutido por uma comissão especial designada para elaborar um anteprojeto de lei eleitoral. Como ressalta Barbosa Lima Sobrinho<sup>55</sup>, foi nesta comissão, composta por José Linhares, Vicente Piragibe, Lafayette de Andrada, Miranda Valverde e Hahnemann Guimarães, que surgiu a idéia do partido nacional. Dos trabalhos da referida comissão viria a ser editada a já citada Lei Agamenon.

Com o passar do tempo, três grandes partidos nacionais passaram a dominar a cena política: foram eles a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

O PSD e o PTB eram a prova incontestável da ainda grande influência de Getúlio Vargas nos primeiros anos do novo regime político. Partido forte nas zonas rurais, o PSD teve nos antigos interventores estaduais, aliados de Vargas, seu principal núcleo formador. De acordo com David Fleischer<sup>56</sup>, “em cada estado, o interventor varguista foi encarregado de organizar o PSD, convocando todos os caciques locais que haviam sido nomeados prefeitos municipais para fundar a nova agremiação governista”. Era um partido de posturas pragmáticas, cujos adeptos eram reconhecidos pela grande habilidade para costurar alianças e acordos. Para Alaor Barbosa<sup>57</sup>:

55. Barbosa Lima Sobrinho, *Estudos Constitucionais: Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos*. p. 64, Instituto de Direito Público e Ciência Política, Rio de Janeiro – RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1956.

56. David Fleischer, Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. p. 250, Rio de Janeiro – RJ: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo – SP: UNESP, 2004.

57. Alaor Barbosa, *Partidos políticos: aspectos do fenômeno*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 26, n. 103, p. 222, jul./set. 1989.

O PSD representava os interesses dos fazendeiros, dos industriais, dos banqueiros, dos profissionais liberais, de doutrinadores do liberalismo (político e econômico), de uma espécie de políticos caracteristicamente pragmáticos e praticantes da técnica da conciliação como meio e forma de solução de conflitos políticos. Aberto à intervenção do Estado na economia, algo reformista, anticomunista mas não de todo hostil a uma convivência com os comunistas e esquerdistas em geral. Um partido maleável, muito mais atento aos fins do que a princípios, e conduzido por homens experientes e habilidosos, mestres da tática de preservação do poder. (...) O PSD criou e desenvolveu um tipo de comportamento político denominado pessedismo, palavra com que se designava muita coisa vaga: uma combinação de habilidade e permeabilidade políticas, de nacionalismo superficial e retórico, de pragmatismo administrativo e de um certo cinismo, reconceituado pelos próprios pessedistas como pragmatismo, ou realismo eleitoral.

O PTB, por sua vez, foi idealizado por Vargas para funcionar como sustentáculo da retomada do seu fortalecimento político. Era o trabalhismo um movimento predominantemente de massas, que tinha por base a estrutura sindical corporativista montada pelo ex-presidente durante o Estado Novo. Foi o PTB o partido que, talvez, tenha mais simbolizado o “populismo”<sup>58</sup> vigente à época. Como bem observa Afonso Arinos de Melo Franco<sup>59</sup>, “Vargas queria ser o caudilho trabalhista, para se opor a Prestes, caudilho comunista. Queria repetir, com o chefe vermelho, a manobra que em 1937 tão bem lhe saíra com o chefe verde: servir-se dele e depois destruí-lo”.

Pelo PTB, Getúlio Vargas foi eleito, em 1950, presidente da República, com 48,7% dos votos. Depois do suicídio do seu grande líder, o PTB teve em João

58. Conforme lição de Francisco Weffort (O populismo na política brasileira. In: FURTADO, Celso (coord.). *Brasil: tempos modernos*. 3. ed. Rio de Janeiro – RJ: Paz e Terra, 1979. p. 49), “O populismo é produto da longa etapa de transformação por que passa a sociedade brasileira a partir de 1930. Como estilo de governo, sempre sensível às pressões populares, ou como política de massas, que buscava conduzir, manipulando suas aspirações, o populismo só pode ser compreendido no contexto do processo de crise política e de desenvolvimento econômico que se abre com a revolução de 1930. Foi a expressão do período da crise da oligarquia e do liberalismo, sempre muito afins na história brasileira, e do processo de democratização do estado que, por sua vez, teve que apoiar-se sempre em algum tipo de autoritarismo, seja o autoritarismo institucional da ditadura Vargas (1937-1945), seja o autoritarismo paternalista ou carismático dos líderes de massas da democracia do após-guerra (1945-64). Foi também uma das manifestações das debilidades políticas dos grupos dominantes urbanos quando tentaram substituir-se à oligarquia nas funções de domínio político de um país tradicionalmente agrário e dependente, numa etapa em que pareciam existir as possibilidades de um desenvolvimento capitalista nacional. E foi sobretudo a expressão mais completa de emergência das classes populares no bojo do desenvolvimento urbano e industrial verificado nestes decênios e da necessidade, sentida por alguns dos novos grupos dominantes, de incorporação das massas ao jogo político”.

59. Afonso Arinos de Melo Franco, *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3. ed. p. 90-91, São Paulo – SP: Alfa-Omega, 1980.

Goulart seu grande nome, elegendo este duas vezes para a vice-presidência da República, em 1955 e em 1960. Com a renúncia do presidente Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961, Jango, como era mais conhecido, tornar-se-ia presidente da República.

Já a UDN, pode ser definida como um partido de perfil urbano, com ligações com o empresariado moderno e com as classes médias das grandes cidades. Com uma ideologia liberal, a UDN combateu o Estado Novo, tendo, entre seus líderes, vários inimigos de Getúlio Vargas, dentre os quais o brigadeiro Eduardo Gomes e o ex-governador da Guanabara, Carlos Lacerda. Segundo Rodrigo Patto Sá Motta<sup>60</sup>:

A UDN tendia a ser mais doutrinária, defendendo majoritariamente posturas liberais. Criticava o excesso de intervencionismo estatal, adotado em nome da proteção da economia e dos interesses nacionais, e posicionava-se a favor da abertura aos investimentos estrangeiros e à entrada do capital externo. Sua postura internacionalista levaria a choques com a crescente opinião nacionalista, influente particularmente na esquerda, que chamava os udenistas de entreguistas, quer dizer, defensores da entrega das riquezas nacionais a interesses estrangeiros.

À margem dos três grandes partidos supracitados, merece destaque a atuação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), legalizado pela Lei Agamenon e que teve, posteriormente, seu registro cancelado pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 1947.

Fundado em 1922, o PCB logo foi posto na clandestinidade, ainda na República Velha. Seus adeptos, então, se aglutinaram, nos anos 30, na Aliança Nacional Libertadora, que, com o Estado Novo, terminou sendo extinta, seguindo o destino de todos os demais partidos políticos existentes na época.

Mesmo com a extinção dos partidos políticos, em 1937, o PCB manteve suas atividades clandestinamente, ao ponto de se tornar, como já salientado, o único partido verdadeiramente nacional, nos primórdios da vigência da Lei Agamenon, que restituiu a sua legalidade.

Nas eleições gerais de 1946, o PCB se destaca, elegendo o seu grande líder, Luís Carlos Prestes, senador da república. Foi também pelo PCB que o escritor baiano Jorge Amado se elegeu, naquelas mesmas eleições, deputado federal pelo estado de São Paulo.

60. Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. p. 94, Belo Horizonte – MG: Editora UFMG, 1999.



Os tempos de legalidade do PCB, entretanto, estavam com os dias contados. Após ter titubeado em responder a uma pergunta formulada pelo senador baiano Juracy Magalhães, em que este o indagava sobre quem apoiaria em uma hipotética guerra entre o Brasil e a União Soviética, o líder comunista, Luís Carlos Prestes, terminou por fornecer o combustível necessário para um golpe arquitetado por setores conservadores que tinha por objetivo fechar as portas do popular “Partidão”.

Baseados, então, no artigo 141, § 13 da Constituição Federal de 1946, que vedava a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos do homem, dois cidadãos, sob o argumento de “acautelar o prevalecimento da democracia”, representaram ao Tribunal Superior Eleitoral, requerendo o cancelamento do Partido Comunista Brasileiro, que, à época, contava com uma bancada de um senador e quatorze deputados federais. Conforme relato de Waldemar Martins Ferreira<sup>61</sup>:

Alegara um que esse partido se caracterizava como organização internacional, orientada pelo comunismo marxista-leninista da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que, em caso de guerra do Brasil com a Rússia, com esta ficariam os seus partidários. Acrescentara outro que, após seu registro, aquele partido passou a exercer ação nefasta, insuflando luta de classes, fomentando greves e criando ambiente de confusão e desordem.

Após um longo e intenso debate, o TSE terminou, por acórdão proferido em 07 de maio de 1947, cancelando o registro do PCB, cassando, por consequência, o mandato dos seus quinze parlamentares federais.

Feitas as observações acerca da UDN, do PSD, do PTB e do PCB, é de se destacar, em linhas gerais, a atuação de outras agremiações partidárias menores, que também tiveram importância no período de vigência da Constituição Federal de 1946. A primeira delas é o Partido Social Progressista, criado em 1946 e considerado a quarta maior legenda da chamada “terceira república”, e que tinha como grande líder o ex-governador paulista, Ademar de Barros. Conforme observação de Rogério Schmitt<sup>62</sup>:

Ao contrário das três grandes siglas nacionais, o PSP foi um partido com uma base eleitoral muito concentrada regionalmente. No estado de São Paulo, o PSP era o partido politicamente dominante.

61. Waldemar Martins Ferreira, *História do Direito Constitucional Brasileiro*. p. 251-252, São Paulo – SP: Max Limonad, 1954.

62. Rogério Schmitt, *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. p. 18, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2000.

Sua mais conhecida liderança foi Ademar de Barros, governador paulista por dois mandatos. Ele também concorreu por duas vezes à presidência, em 1955 e em 1960. Nas duas ocasiões, foi o terceiro candidato mais votado (com 25,8% e 18,8% dos votos, respectivamente). Foi por este partido que o potiguar João Café Filho elegeu-se vice-presidente em 1950 (com 35,1% dos votos).

Outro partido que merece destaque é o Partido Democrata Cristão (PDC), vinculado, originariamente, à Igreja Católica, e que elegeu Jânio Quadros (que contou com um substancial apoio da UDN) presidente da República, em 1960. Neste mesmo ano, o PDC também elegeu Nei Braga governador do Paraná. Foi também no PDC que Franco Montoro, que viria a ser governador de São Paulo, iniciou a sua carreira política.

Um considerável número de outras agremiações, que não obtiveram a mesma importância das demais citadas, completam o quadro político da “terceira república”<sup>63</sup>. São elas:

- a) o Partido Republicano (PR), fundado por Artur Bernardes, que fez parte da base da maioria dos governos federais da época;
- b) o Partido Trabalhista Nacional (PTN), que abrigou Jânio Quadros após a sua renúncia à presidência da república, tendo sido o partido pelo qual o ex-presidente foi derrotado, em 1962, nas eleições para o governo paulista;
- c) o Partido Libertador (PL), legenda importante no Rio Grande do Sul, que tinha como maior bandeira o parlamentarismo. É o partido pelo qual Octávio Mangabeira elegeu-se senador, em 1958, pelo estado da Bahia;
- d) o Partido Social Trabalhista (PST), originariamente fundado como Partido Proletário do Brasil, que teve em Miguel Arraes seu maior nome, elegendo-o governador de Pernambuco em 1962;
- e) o Partido Socialista Brasileiro (PSB), dissidência da UDN, conhecida como Esquerda Democrática, que em 1946 teve seu registro aceito pelo TSE. Teve em João Mangabeira seu nome mais conhecido. Foi o partido pelo qual Aurélio Viana elegeu-se senador da Guanabara em 1962;

63. Como observa Rogério Schmitt (op. cit. p. 13), “Durante a Terceira República, o TSE concedeu registro provisório a 32 organizações partidárias. Entre 1947 e 1952, entretanto, 16 desses registros foram cancelados, em quase todos os casos devido ao não cumprimento dos requisitos organizacionais para a obtenção do registro definitivo. Em 1946, outros três partidos já se haviam fundido entre si. Quando do golpe de 1964, havia 13 partidos políticos em funcionamento legal no Brasil, todos com registro eleitoral definitivamente concedido”.

- f) o Partido da Representação Popular (PRP), herdeiro da Ação Integralista Brasileira, que teve em Plínio Salgado seu maior líder (o político paulista obteve o quarto lugar nas eleições presidenciais de 1955, com 8,3% dos votos, concorrendo pelo partido);
- g) o Partido Rural Trabalhista (PRT), liderado pelo deputado federal Hugo Borghi e;
- h) o Movimento Trabalhista Renovador (MTR), dissidente do PTB, organizado em 1959, e que teve no deputado gaúcho Fernando Ferrari sua principal liderança.

Muitos são os doutrinadores que criticam o sistema partidário da Constituição de 1946. Entendem os mesmos que, durante a chamada “terceira república”, os partidos se caracterizaram como instituições frágeis e personalistas, cujos programas não eram respeitados e nem mesmo conhecidos pelo eleitor. Além disso, destaca-se negativamente, neste período, a crescente proliferação de coligações eleitoreiras e da prática da infidelidade partidária. Neste diapasão, em obra escrita em 1955, Ruy Bloem criticava os partidos políticos de sua época, classificando-os como fracacos ideologicamente e acentuadamente personalistas. Assim afirmava o autor<sup>64</sup>:

Nunca, realmente, no Brasil, os partidos foram tão fracos como agora, nem o personalismo tão acentuado. Os partidos políticos, por definição, na frase feliz de Pontes de Miranda, devem traduzir o que há de “comum” entre “diferentes” camadas da população: interesses, sentimentos, convicções. Devem, portanto, encarnar idéias, consubstanciadas em programas. O que vemos, entretanto, é que eles se têm formado simplesmente em torno de homens, quase sempre inspirados apenas pela ambição do poder.

Comentando o sistema partidário da “terceira república”, Manoel Gonçalves Ferreira Filho coaduna com aqueles que o vêem como um sistema pouco desenvolvido e insignificante. Para o doutrinador constitucionalista<sup>65</sup>:

Os quatorze partidos então registrados, treze dos quais representados no Congresso, não passavam de rótulos, sem maior significação. Seus programas de nada valiam nem para nada importavam. Não os conheciam os candidatos que, por força da lei, disputavam o pleito sob sua legenda, nem eram divulgados nas campanhas e na propaganda eleitoral. Não preocupavam os eleitores que, na

64. Ruy Bloem, *A crise da democracia e a reforma eleitoral*. p. 42, São Paulo – SP: Livraria Martins Editora, 1955.

65. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *A reconstrução da democracia: ensaios sobre a institucionalização da democracia no mundo e em especial no Brasil*. p. 115, São Paulo – SP: Saraiva, 1979.

verdade, não podiam chegar a apreender-lhes o conteúdo. É certo que houvesse exceções, mas estas, bem pouco importantes, não desmentem a regra generalizada.

Disto decorria que as divergências ideológicas não separavam partidos, mas dividiam cada um deles. Em todos havia homens de “direita”, de “centro” e de “esquerda”. Por isso, nas assembleias, toda vez que uma grande tese vinha a debate sempre entre adeptos e adversários formavam eleitos de todos os partidos. Por isso, ao ensejo das eleições, se acertavam as mais variadas coligações que não raro se contradiziam, por serem diferentes nos planos nacional, regional e local. Inglórias, em consequência, foram as tentativas de interpretá-los como representantes de correntes verdadeiramente implantadas na opinião.

Apesar das críticas, pode-se afirmar que o sistema partidário implementado pela Constituição de 1946 representou um avanço. Pela primeira vez, bem ou mal, o povo brasileiro pôde contar com partidos políticos de caráter nacional, representativos de interesses gerais e não apenas regionalizados, como, por exemplo, os partidos políticos da República Velha.

## 7. O REGIME MILITAR E O BIPARTIDARISMO

25 de agosto de 1961: Jânio da Silva Quadros, eleito presidente do Brasil com grande votação, renuncia ao cargo, surpreendendo o país, com menos de sete meses de exercício do seu mandato. Uma grave crise se instaura no país, gerada em torno da questão da sucessão de Jânio. Setores conservadores tentam impedir a posse do vice-presidente, João Goulart, que, na data da renúncia de Quadros encontrava-se na China, em missão oficial.

No Rio Grande do Sul, o governador Leonel Brizola, cunhado de João Goulart, passa a liderar a chamada “Rede da Legalidade”, através da qual é organizada a resistência popular ao iminente golpe de estado que se anunciava, contando com o apoio do III Exército, cujo líder, general Machado Lopes, se dispõe a lutar para garantir a posse de Goulart e o cumprimento da Constituição Federal.

Diante da real possibilidade de deflagração de uma guerra civil, o Congresso aprova, às pressas, a adoção do sistema parlamentarista de governo. João Goulart (ou Jango, como era mais conhecido), assim, é empossado na presidência, em 07 de setembro de 1961, tendo, entretanto, que se limitar a agir como chefe de Estado. A chefia do governo passa a ser exercida pelo primeiro-ministro, o mineiro Tancredo Neves. Sobre a sucessão de Jânio Quadros, leciona Boris Fausto<sup>66</sup>:

66. Boris Fausto, *História do Brasil*. 12. ed. p. 442-443, São Paulo – SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

A Constituição não deixava dúvidas quanto à sucessão de Jânio; deveria assumir o vice-presidente João Goulart. Entretanto, a posse ficou em suspenso, diante da iniciativa de setores militares que viam nele a encarnação da República sindicalista e a brecha por onde os comunistas chegariam ao poder. Por um acaso carregado de simbolismo, Jango se encontrava ausente do país, em visita à China comunista.

Enquanto o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzili, assumia provisoriamente a presidência da República, os ministros militares de Jânio – general Odílio Denys; brigadeiro Grün Moss, da Aeronáutica, e o almirante Sílvio Heck, da Marinha – vetaram a volta de Jango ao Brasil, por razões de segurança nacional. O grupo favorável ao impedimento não contava porém com a unanimidade da cúpula militar. No Rio Grande do Sul, o comandante do III Exército – general Machado Lopes – declarou seu apoio à posse de Goulart, abrindo o que se chamou de batalha da legalidade. A figura principal do movimento foi o governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, cunhado de Jango. Brizola contribuiu para a organização do esquema militar em torno de Machado Lopes e promoveu grandes manifestações populares em Porto Alegre. Quando o ministro da Marinha anunciou o envio de uma força naval para o Sul, Brizola ameaçou bloquear a entrada de Porto Alegre afundando vários navios.

Afinal, o Congresso adotou uma solução de compromisso. O sistema de governo passou de presidencialista a parlamentarista, e João Goulart tomou posse, com poderes diminuídos, a 7 de setembro de 1961. Desse modo, o parlamentarismo, proposto por muitos como uma fórmula capaz de dar maior flexibilidade ao sistema político, entrou em vigor pela porta dos fundos. Utilizado como simples expediente para resolver uma crise, não poderia durar muito, como de fato não durou.

Diante da impopularidade e do fracasso do sistema parlamentarista, é convocado um plebiscito, para janeiro de 1963, no qual o povo viria a optar entre a manutenção do parlamentarismo e o retorno do presidencialismo. Por ampla maioria, o povo brasileiro consagra o presidencialismo como sistema de governo a ser adotado pelo país, dando enfim, a João Goulart, amplos poderes para governar.

Com status de chefe de governo, e não apenas de chefe de Estado, Jango adota uma postura alinhada ao populismo varguista, desagradando setores conservadores da sociedade, que passam a fazer uma grande pressão contra o governo, que organizam em São Paulo, no dia 19 de março de 1964, a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, em resposta ao grande comício organizado pelo governo, seis dias antes, na estação ferroviária “Central do Brasil”, no Rio de Janeiro, em favor das chamadas “reformas de base”. Assim, com o apoio da

UDN e das elites econômicas do país, em 31 de março de 1964 os militares protagonizam um golpe de Estado, que leva à deposição de Jango e à instauração de um regime autoritário que duraria 21 anos.

Com a instauração do novo regime político, o general Castelo Branco assume, no dia 15 de abril de 1964, a presidência da República, adotando uma postura até certo ponto flexível, pregando um rápido retorno à democracia. Não deixa, entretanto, de praticar, o novo presidente, atos típicos de um Estado de exceção, manipulando a moribunda Constituição de 1946 com a edição dos chamados Atos Institucionais.

Com os quatro primeiros Atos Institucionais (o primeiro deles decretado antes mesmo da posse do novo presidente, em 09 de abril de 1964), suspende-se a imunidade parlamentar e a vitaliciedade dos magistrados, mandatos políticos são cassados, direitos políticos de centenas de cidadãos são suspensos e advém uma forte intervenção estatal nos sindicatos.

Em 1965, entra em vigor um novo Código Eleitoral e uma lei orgânica dos partidos políticos (Lei 4740/65). Pelo novo Código Eleitoral, é estabelecida a obrigatoriedade do eleitor votar em candidato do mesmo partido nas eleições para deputado federal e estadual; são proibidas as coligações entre os partidos nas eleições proporcionais; impõe-se o prazo máximo de seis meses antes das eleições para o registro de candidatos; passam a ser previstas multas de 5% a três salários mínimos para os eleitores que não se alistarem e de 5% a 20% do salário mínimo para os eleitores que não comparecerem para votar e não se justificarem perante o juiz eleitoral. Sem a prova de ter votado, se justificado ou pagado a multa, o eleitor passa a ser impedido de obter passaporte ou carteira de identidade, inscrever-se em concursos públicos e contrair empréstimo de órgão público.

A Lei 4740/65 (lei orgânica dos partidos políticos), por sua vez, que entrou em vigor simultaneamente ao Código Eleitoral, estabeleceu que os partidos até então existentes deveriam ser reorganizados. Assim, para ter o registro eleitoral confirmado, cada legenda deveria receber o aviso prévio de listas de eleitores totalizando, pelo menos, 3% do eleitorado que tivesse votado nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 ou mais estados com um mínimo de 2% dos eleitores de cada um deles. Seriam cancelados os registros dos partidos que não elegessem pelo menos 12 deputados federais, em pelo menos 7 estados da federação.

Mesmo diante da imposição de um novo regime político, de caráter autocrático, ainda no ano de 1965 são realizadas eleições em alguns estados brasileiros. Em muitos desses estados, entre os quais Minas Gerais e Guanabara, prospera a aliança, mesmo que camuflada, entre o PSD e o PTB, partidos vinculados à

prática populista, combatida pelos militares. Como bem ressalta Rodrigo Patto Sá Motta<sup>67</sup>:

Os grupos radicais ligados ao governo, principalmente uma parte da oficialidade militar, ficaram indignados com o resultado das urnas, considerando estar havendo um retorno da coalizão populista-reformista, inimigo contra o qual haviam saído dos quartéis em 1964. No seu entender, o comando revolucionário deveria reagir com dureza, pois de outro modo os objetivos da “revolução” estariam ameaçados.

Acuado pela chamada “linha-dura”, o grupo liderado pelo presidente Castelo Branco é obrigado a ceder, extinguindo, através do Ato Complementar nº. 04 ao Ato Institucional nº. 02, os partidos políticos então existentes, substituindo-os por duas “organizações provisórias”, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), instituindo, assim, o bipartidarismo. Conforme lição de Rogério Schmitt<sup>68</sup>:

O AC-4 exigia que as organizações partidárias provisórias registrassem, cada uma, a filiação de, no mínimo, 120 deputados federais e 20 senadores. Vale lembrar que, naquela legislatura, a Câmara do Deputados e o Senado Federal eram integrados por 409 e 66 membros, respectivamente. Do ponto de vista estritamente matemático, até três novos partidos poderiam ter sido organizados na arena parlamentar. Mas essa, claramente, não era a intenção do regime militar. Se, por um lado, o regime autoritário queria evitar a criação de um sistema de partido único, por outro também não queria reproduzir a alegada fragmentação partidária do período precedente. Restava então a alternativa do bipartidarismo, característico das democracias anglo-saxãs (Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo).

Em 15 de março de 1966, a ARENA e o MDB passam a existir, legalmente. Como observa Maria D’Alva Gil Kinzo<sup>69</sup>, ambas as agremiações:

não continham na legenda a denominação de partido, em vista do disposto no AC-4 que os colocava na posição de “organizações provisórias” formadas para a realização das eleições de 1966. Esse dispositivo permitia ao governo testar a viabilidade do novo arranjo e, em particular, a capacidade da ARENA em fornecer-lhe o desejado respaldo eleitoral e parlamentar.

67. Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. p. 115, Belo Horizonte – MG: Editora UFMG, 1999.

68. Rogério Schmitt, *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*, p. 31-32, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2000.

69. Maria D’Alva Gil Kinzo, Novos partidos: o início do debate. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil: 1970 a 1979*, p. 220, Petrópolis – RJ: Vozes, 1980.

Com o sucesso da ARENA, partido no qual se congregaram os adeptos do regime militar, nas eleições de 1966, os dois novos partidos deixaram de ser considerados “organizações provisórias” e passaram a ser considerados, verdadeiramente, partidos, em caráter definitivo.

Em janeiro de 1967, o país passa a contar com uma nova Constituição. Embora promulgada pelo Congresso Nacional, pode-se afirmar que a mesma foi imposta pelos militares, que apresentaram um projeto já pronto aos parlamentares, sobre quem, na prática, recaiu a incumbência de referendá-lo. Sobre a Constituição de 1967, salienta José Afonso da Silva<sup>70</sup> que a mesma sofreu:

poderosa influência da Carta Política de 1937, cujas características básicas assimilou. preocupou-se fundamentalmente com a segurança nacional. Deu mais poderes à União e ao Presidente da República. Reformulou, em termos mais nítidos e rigorosos, o sistema tributário nacional e a discriminação das rendas, ampliando a técnica do federalismo cooperativo, consistente na participação de uma entidade na receita de outra, com acentuada centralização. Atualizou o sistema orçamentário, propiciando a técnica do orçamento-programa e os programas plurianuais de investimento. Instituiu normas de política fiscal, tendo em vista o desenvolvimento e o combate à inflação. Reduziu a autonomia individual, permitindo a suspensão de direitos e de garantias constitucionais, no que se revela mais autoritária do que as anteriores, salvo a de 1937. Em geral, é menos intervencionista do que a de 1946, mas, em relação a esta, avançou no que tange à limitação do direito de propriedade, autorizando a desapropriação mediante pagamento de indenização por títulos da dívida pública, para fins de reforma agrária. Definiu mais eficazmente os direitos dos trabalhadores.

Começa então o ano de 1968, considerado o mais duro de todo o regime militar. No ano que ficou conhecido como aquele “que não acabou”, eclodem greves de caráter político em todo o país, como a de Contagem, em Minas Gerais, e a de Osasco, em São Paulo, reprimidas com rigor. Em 13 de dezembro daquele ano, a nação é surpreendida com a edição do Ato Institucional nº. 05, de forte caráter repressivo, que, entre outras medidas, coloca o Congresso em recesso indefinido. O país passa a conviver com um período de grande repressão, com a cassação de 88 parlamentares, aposentadorias compulsórias de ministros do STF e de professores universitários, extensão da censura e proibição de notícias referentes a movimentos operários e estudantis.

70. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. p. 89, São Paulo: Melhoramentos, 1998.



Em 30 de outubro de 1969, o General Emílio Garrastazu Médici ascende ao posto de Presidente da República para um mandato de cinco anos, nos quais a repressão e o autoritarismo atingem os níveis mais altos em todo o regime de exceção iniciado em 1964. Em 17 de outubro de 1969 é editada a Emenda Constitucional nº. 01, que modifica quase que por completo a Constituição de 1967, acentuando o caráter autoritário e centralizador do governo federal. Como bem observa José Afonso da Silva<sup>71</sup>, em perspectiva referendada por muitos outros constitucionalistas, a Emenda Constitucional nº. 01:

teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova Constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil.

Em 1971, é editada a lei nº. 5682 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que, entre outras disposições, introduziu a fidelidade partidária na legislação brasileira (sobre o tema, conferir capítulo IV). Com a edição desta nova lei, são instituídas também as sublegendas, nas eleições de prefeito e senador. Como observa Palhares Reis Moreira<sup>72</sup>:

Com a existência exclusiva de duas agremiações partidárias, os clãs locais se uniam pelo denominador comum, de apoiar, ou não, o governo. Como esta posição era cômoda a nível nacional, mas difícil de conciliar a nível local, foram criadas as chamadas sublegendas, grupos menores que tiveram permissão para disputar as eleições locais com candidatos próprios, somando os resultados a fim de impedir a desagregação partidária, especialmente do partido governista.

A sublegenda era, a rigor, um pequeno partido, enquanto as grandes legendas formais sempre agiram como “frentes” (amplas coligações) resultantes, em muitos casos, de alianças entre grupos clientelísticos locais.

Caso utilizasse a sublegenda, um partido podia apresentar até três nomes para a disputa do mesmo cargo. Os votos de cada partido era somado e o partido mais votado vencida a eleição, sendo eleito o candidato mais votado do partido.

O Objetivo da sublegenda foi acomodar forças políticas divergentes no bipartidarismo vigente. Foi utilizada nas eleições para prefeito (1972, 1976 e 1982) e senadores (1978, 1982 e 1986).

71. Loc. cit.

72. Palhares Moreira Reis, Os partidos políticos e a experiência brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 29, n. 114, p. 106, abr./jun. 1992.

Em 1974, chega ao fim o governo Médici, sendo eleito, para substituí-lo na presidência, o General Ernesto Geisel, candidato da ARENA, por meio de eleições indiretas realizadas pelo Congresso Nacional, obtendo 400 votos contra 76 dados a Ulysses Guimarães, candidato do MDB. A candidatura de Ulysses Guimarães, entretanto, embora derrotada (como já era previsto desde o seu lançamento), foi de suma importância para pavimentar a redemocratização. Alavancado pela candidatura de Ulysses, que fez campanha pelo Brasil inteiro, em oposição à ARENA e ao regime militar, propagando aquela que ficou conhecida como “anticandidatura”, o MDB, naquele mesmo ano, conseguiu quase que dobrar o seu número de deputados federais (de 87 para 165). No Senado, por sua vez, o MDB obteve mais votos do que a ARENA (14,6 milhões contra 10 milhões), conseguindo elevar de 07 para 20 senadores a sua bancada. Assim, finalmente o bipartidarismo começava a se efetivar. Sobre o tema, é a seguinte a observação de Rogério Schmitt<sup>73</sup>:

O pleito de 1974 foi o grande divisor de águas do bipartidarismo brasileiro. Realizada já no contexto do lento e gradual processo de abertura política iniciado pelo quarto presidente militar, o general Ernesto Geisel, a eleição de 1974 acabou trazendo resultados surpreendentes até para a própria oposição. O MDB quase duplicou a sua bancada na Câmara dos Deputados, a qual passou a ter pela primeira vez uma distribuição de poder próxima a um autêntico sistema bipartidário. Nas eleições para o Senado Federal, o MDB elegeu praticamente o triplo do número de senadores eleitos pela ARENA. O processo eleitoral adquiriu o caráter plebiscitário que marcaria os anos restantes do bipartidarismo. Os votos da oposição ao regime passaram a se dirigir ao partido originalmente destinado a uma função meramente figurativa.

Mesmo implementando a chamada “abertura lenta e gradual” para o regime democrático, o governo Geisel, de início, enfrenta crises, como a decorrente da morte do jornalista Wladimir Herzog nos “porões da ditadura”, desgastando o regime. A insatisfação popular com o regime militar aumenta com o fracasso do projeto do “milagre econômico”, decorrente, principalmente, das sucessivas tensões no Oriente Médio, que levam o mundo a conviver com as altas de preços dos barris de petróleo, que terminam por desestabilizar a economia mundial.

Em abril de 1977, em uma tentativa de fortalecimento do seu governo, Geisel fecha temporariamente o Congresso Nacional, objetivando a promoção de reformas. Estava editado o “Pacote de Abril” (Emenda Constitucional nº. 08), que criou a figura do “senador biônico”, ao instituir que nas eleições em que 2/3 do

73. Rogério Schmitt, *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. p. 45, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2000.

senado fossem renovados, um senador continuaria a ser eleito pelo voto direto e o outro seria eleito pelo mesmo Colégio Eleitoral que escolhia o governador.

Pouco antes, em 1976, o governo fez aprovar a “Lei Falcão”, que limitava a propaganda eleitoral no rádio e na televisão, com o objetivo de favorecer a ARENA, partido que sustentava o regime, em detrimento do MDB, partido no qual se concentrava a oposição. Como bem observa Nelson de Sousa Sampaio<sup>74</sup>:

A campanha política é a fase do processo eleitoral em que os candidatos lutam pela conquista do eleitorado, pelos meios mais variados: o pedido pessoal do voto, cartazes, faixas, anúncios em jornais, rádio e televisão. O normal é o candidato exprimir as suas idéias ou os seus propósitos ao eleitorado. Mas, com a chamada “Lei Falcão”, os candidatos só podiam informar o que eram ou tinham sido na vida. Tornou-se uma campanha de ex: ex-vereador; ex-deputado estadual, etc. Os ouvintes geralmente desligavam o rádio ou a TV nesses momentos. A propaganda política, dessa forma, em lugar de expor plataformas, recitava curriculum vitae dos candidatos.

Em 1978, os movimentos sindicais voltam a se fortalecer. Inconformada com o controle salarial promovido pelo governo e percebendo o enfraquecimento do regime, a classe trabalhadora parte para ações mais ofensivas, voltando a promover grandes greves, destacando-se os movimentos paredistas dos metalúrgicos do ABC paulista, quando começa a despontar a figura de um jovem sindicalista, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, denominado Luís Inácio da Silva, ou, simplesmente, Lula.

Nas eleições de 15 de novembro de 1978, o MDB mostra, mais uma vez, a sua força, principalmente nos centros urbanos, onde, sistematicamente, obteve mais votos do que a ARENA. O domínio dos arenistas na zona rural, entretanto, ainda lhes garante a maioria no Congresso Nacional. No Amazonas, por exemplo, o MDB venceu as eleições na capital, mas perdeu no resto do estado (51% dos votos na área urbana e 30% na área rural); na Bahia, o MDB venceu as eleições na capital, mas foi severamente derrotado pela ARENA no interior do estado, onde foi superado pelos votos brancos e nulos (60% dos votos na área urbana e 18% na área rural); no Ceará, venceu na capital, mas perdeu em 136 dos 141 municípios do estado (54% dos votos na área urbana e 15% na área rural); na Paraíba o MDB venceu nas duas maiores cidades, João Pessoa (70% dos votos) e Campina Grande (63% dos votos), mas perdeu nos pequenos municípios; o mesmo aconteceu no Mato Grosso do Sul, onde o MDB venceu nos dois maiores

74. Nelson de Sousa Sampaio, O processo eleitoral e suas distorções. *Estudos nacionais: as eleições de 1978*, v. 01, p. 74, Brasília – DF: Fundação Milton Campos, 1979.

centros urbanos (Campo Grande e Dourados), mas perdeu no resto do estado; no Pará, onde venceu em Belém e Santarém mas perdeu no resto do estado; e no Rio de Janeiro, onde a mesma lógica prevaleceu<sup>75</sup>.

Em 15 de março de 1979, toma posse o último presidente do regime militar, João Baptista de Oliveira Figueiredo, candidato da ARENA eleito pelo Colégio Eleitoral com 355 votos, contra 266 do seu adversário, Euler Bentes, do MDB.

## 8. A REDEMOCRATIZAÇÃO E A VOLTA AO PLURIPARTIDARISMO

Com enfraquecimento do regime militar, e o conseqüente crescimento das oposições, representadas pelo MDB, o governo militar joga a sua última cartada para manter-se no poder: é promovida, ainda em 1979, uma ampla reforma partidária, que extingue a ARENA e o MDB fazendo surgir novos partidos como o PDS (sucessor da ARENA), o PMDB (sucessor do MDB), o PDT, o PTB e o PT, com a clara intenção de dividir a força oposicionista alavancada pelo MDB, a partir de 1974. Como observa David Fleischer<sup>76</sup>:

o último governo militar, do general João Figueiredo (1979-1985), percebeu que, com a situação econômica e social cada vez pior e com a tendência do insatisfeito eleitorado em votar contra o governo (ou seja, em votar no MDB), a “camisa de força” tinha que mudar para permitir maiores espaços para manobras e negociação política para o governo no Congresso. Assim, justamente quando o MDB se fortaleceu, quase se tornando um “partido de massa”, o governo militar decidiu promover um novo realinhamento partidário, de cima para baixo, extinguindo a ARENA e o MDB, para criar um novo pluripartidarismo, agora “moderado”, com cinco ou seis partidos.

Sobre o Partido Democrático Social (PDS), pode-se afirmar que o mesmo se constituiu, inicialmente, como o principal herdeiro da antiga ARENA, com uma aparente roupagem nova, tendo como destaque, nos seus quadros, um grande número de governadores e ministros de Estado. Em 1980, o PDS contava com 225 deputados federais, 89% deles oriundos da antiga ARENA<sup>77</sup>.

Como principal herdeiro do antigo MDB surge o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), liderado por Ulysses Guimarães e tendo como

75. In: Gláucio Ary Dillon Soares, A política brasileira: novos partidos e velhos conflitos. FLEISCHER, David (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Brasília: UNB, 1988. p. 99-100.

76. David Fleischer, Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. p. 255, Rio de Janeiro – RJ: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo – SP: UNESP, 2004.

77. David Fleischer, o novo pluripartidarismo: perfil socioeconômico da Câmara dos Deputados (1979 versus 1983), p. 135.

principal bandeira a manutenção da unidade da oposição ao já decadente regime militar. Segundo lição de Rodrigo Patto Sá Mota<sup>78</sup>:

O Partido Democrático Brasileiro (PMDB) apareceu como o principal herdeiro do antigo partido da resistência democrática. Sua criação correspondia à intenção da maioria dos políticos e militantes do MDB de manter unida a frente oposicionista, fundando um novo partido que desse continuidade à luta contra o autoritarismo. Pretendiam atraparhar os planos do governo, acreditando que uma oposição unida era a melhor maneira de derrotar o regime militar e apressar o fim da transição democrática.

Neste sentido, aproveitar a popularidade da antiga sigla da oposição tornou-se vital, sobretudo tendo em vista que as regras de criação das novas organizações partidárias exigiram o uso da palavra “partido”, com a provável intenção de tornar impossível a manutenção da sigla MDB. A manobra foi contornada pelos políticos oposicionistas adicionando a palavra “partido” e a letra “P” à velha sigla, fórmula que o eleitorado reconheceria facilmente como uma continuidade do extinto partido das oposições. A força eleitoral do (P)MDB, diga-se de passagem, influenciou decisivamente para convencer os políticos das vantagens de não fracionar o bloco oposicionista.

Alguns oposicionistas, entretanto, defendendo a necessidade de instituição efetiva do pluripartidarismo como requisito para a consolidação democrática, preferiram formar novos partidos, entendendo que a frente oposicionista era demasiadamente ampla para constituir uma única organização política. Assim surgiram o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

PTB e PDT eram partidos que buscavam herdar, de certa forma, a herança trabalhista plantada por Getúlio Vargas nas décadas de 1940 e 1950. Uma grande disputa ocorreu entre o grupo político liderado pelo ex-governador do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, e o grupo liderado pela filha do ex-presidente Vargas, Ivete Vargas, pelo direito de utilização da sigla PTB, criada por Getúlio nos anos 40 do século XX. No final das contas, o grupo liderado por Ivete Vargas saiu-se vencedor da disputa no Tribunal Superior Eleitoral, não restando outra alternativa ao grupo liderado por Brizola senão a organização de uma outra agremiação partidária, o Partido Democrático Trabalhista (PDT).

O Partido dos Trabalhadores, por sua vez, teve uma formação bastante original em relação aos demais. Entre os seus principais fundadores, pouco se encontravam políticos tradicionais, egressos do Movimento Democrático Brasileiro

78. Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*, p. 129.

ou mesmo das antigas agremiações anteriores ao Regime Militar. Grupos de intelectuais de esquerda, sindicalistas e militantes populares ligados ao trabalho pastoral da Igreja Católica é que formaram a base para a construção deste novo, e então exótico, partido político. Como bem leciona Rodrigo Patto Sá Motta<sup>79</sup>:

Quanto ao Partido do Trabalhadores (PT), trata-se certamente de uma das construções mais originais da política brasileira. Contribuíram para sua fundação alguns parlamentares eleitos pela legenda do MDB em 1978, mas as forças principais do PT vieram do universo extraparlamentar. As bases sociais do partido se originaram fundamentalmente de três setores: líderes do sindicalismo em ascensão, com destaque para Luís Inácio “Lula” da Silva; intelectuais e pequenos grupos marxistas; e militantes populares ligados ao trabalho pastoral da Igreja Católica. A originalidade advém exatamente desta mistura – por sinal não isenta de conflitos – responsável pela união de católicos, marxistas, intelectuais e operários numa mesma entidade. Tratou-se igualmente de um dos raros casos na história brasileira de um partido criado fora do universo das elites e do Estado.

Sobre o caráter artificial dos novos partidos surgidos em 1979, pronunciou-se o ex-presidente da república Fernando Henrique Cardoso, em trabalho apresentado à Conferência “democratizing Brazil?”, na Yale University, nos Estados Unidos, realizada entre os dias 1º e 4 de março de 1983<sup>80</sup>:

Não se pode dizer que os partidos tenham nascido no parlamento, apenas, nem que eles sejam a expressão de uma máquina organizativa que se constituiu para permitir a adesão maciça dos militantes. E menos ainda que eles sejam movidos em suas lutas e diferenças por uma concepção global do mundo. Dizendo em todas as letras e sem temer o paradoxo: a legislação casuística de um regime autoritário de base militar teve um papel crucial (a despeito de suas intenções) na formação dos partidos brasileiros. Foi para obedecer a ditames legais que PMDB e PDS, PTB e PDT e até mesmo o PT tiveram que sair da casca do ovo da acomodação entre os parlamentares e uma direção partidária que sequer era burocrática, porque não havia uma máquina partidária propriamente dita para ser controlada.

Em 1982, o povo brasileiro retoma o direito de eleger os governadores dos estados. Lula, candidato do PT ao governo de São Paulo, obtém 9,8% dos votos válidos, alcançando a quarta posição: Franco Montoro é eleito governador daquele estado.

79. Op. Cit., p. 131.

80. Fernando Henrique Cardoso, Dependências e democracia. In: FLEISCHER, David (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. p. 51, Brasília: UNB, 1988.

Em 1984, o então Deputado Federal mato-grossense, Dante de Oliveira, apresenta proposta de imediata realização de eleições diretas para a Presidência da República, gerando uma grande mobilização social em todo o país, no que ficou conhecido como o movimento das “Diretas-Já”. Conforme lição de Alberto Tosi Rodrigues<sup>81</sup>:

A emenda do deputado Dante de Oliveira (PMDB-MT) havia sido concebida cerca de um ano antes do acirramento da mobilização das Diretas.

Ainda em janeiro de 1983, antes mesmo de sua posse, Dante decidira transformar em proposta de emenda à Constituição o tema que mais havia empolgado sua campanha de deputado federal em Cuiabá. Ele verificou junto ao sistema de processamento de dados da Câmara que todas as propostas que visavam restabelecer as eleições diretas estavam arquivadas, Nenhuma em trâmite. Saiu, então, à caça das 160 assinaturas regimentais necessárias para que pudesse apresentar uma emenda. Não conhecia nem era conhecido de quase nenhum colega, o que naturalmente lhe dificultava a tarefa. Consta que o deputado tentou convencer até mesmo um jornalista a apoiá-lo, tomando-o por parlamentar. O próprio Ulysses Guimarães, procurado, não teria dado muita importância ao assunto. Mesmo assim as assinaturas foram obtidas. No dia da sessão de abertura do Congresso o deputado posicionou-se, estrategicamente, próximo ao microfone do plenário. Foi o primeiro a apresentar emendas. O texto, simples e direto, foi redigido com a ajuda do advogado Sebastião de Oliveira, seu pai, antigo político da UDN de Mato Grosso, com base na Constituição de 1946.

No início de 1984 já tramitavam pelo Congresso cinco emendas, com redações diferentes, propondo eleições diretas para presidente. Por acordo entre os partidos, foram todas reduzidas à Dante de Oliveira, para facilitar os procedimentos.

Em 12 de janeiro de 1984, na Boca Maldita, em Curitiba, é realizado o primeiro comício da campanha das “Diretas-Já”. Ainda segundo Tosi Rodrigues<sup>82</sup>:

Organizado pelo PMDB e pelo governo do Paraná, o primeiro grande comício da campanha, a exemplo do ato da praça Charles Muller, não teve o caráter claramente suprapartidário das manifestações subseqüentes, mas reuniu – segundo avaliações díspares – entre 30 mil e 50 mil pessoas.

A organização se empenhou: 2,5 milhões de panfletos, 15 mil cartazes, 30 mil cédulas simbólicas para votação simbólica, 3 mil

81. Alberto Tosi Rodrigues, *Diretas Já: o grito preso na garganta*. 1. ed. p. 41-42, São Paulo – SP: Perseu Abramo, 2003.

82. p. 42-43, *et seq.*

camisetas, 15 chamadas na TV Globo-PR nos intervalos do “Jornal Nacional” – tudo pago, ao que consta, pelo Diretório Nacional do PMDB. Duzentos e cinquenta ônibus começaram a chegar do interior do estado a partir do meio-dia daquela quinta-feira. Depois das 17 horas, o centro de Curitiba entrou em ritmo de Copa do Mundo: comércio fechado, papel picado atirado dos prédios etc. O único incidente se deu quando peemedebistas decidiram suspender a apuração da eleição em que Leonel Brizola era o mais votado.

As presenças e os discursos anteciparam parte do tom geral da campanha, apesar da ausência de lideranças expressivas do PT e de Brizola. O locutor esportivo Osmar Santos fez a apresentação (“ser contra as diretas é o mesmo que torcer contra a Seleção Brasileira”, disse) e Ulysses inaugurou uma fala que se repetiria muitas outras vezes: “temos que acabar com essa bastilha nojenta e repugnante que é o Colégio Eleitoral, para libertar do calabouço o voto direto”.

A partir deste comício na Boca Maldita, vários outros começam a acontecer por todo o país. Em 25 de janeiro de 1984, dia do aniversário de 430 anos da fundação da cidade de São Paulo, um grande comício é realizado na capital paulista, reunindo milhares de pessoas. Figuras políticas de diversas tendências, como Ulysses Guimarães, Teotônio Vilela, Tancredo Neves, Fernando Henrique Cardoso, Leonel Brizola e Luís Inácio Lula da Silva se tornam presenças constantes nas manifestações pelas eleições diretas, que mobilizam todo o país e denotam o ocaso do regime militar.

Em 25 de abril de 1984, entretanto, o povo brasileiro sofre uma grande decepção: por 98 votos a favor, 65 contra, 3 abstenções e 113 deputados ausentes, a emenda Dante de Oliveira não é aprovada. Faltaram 22 votos. As eleições presidenciais seriam realizadas, mais uma vez, pelo Colégio Eleitoral.

Com a derrota da emenda das “Diretas-Já”, a oposição ao regime militar se articula para vencer as eleições presidenciais no Colégio Eleitoral. É escolhido, assim, o nome do governador mineiro Tancredo Neves como candidato à presidência da República, tendo como adversário o candidato do PDS, representante do regime militar, Paulo Salim Maluf.

A Escolha de Maluf como candidato do PDS, derrotando nas convenções o ministro Mário Andreazza, por sinal, é o estopim de uma ruptura na base de sustentação do governo Figueiredo. Setores do PDS, liderados pelos senadores José Sarney (que era o presidente do partido), Marco Maciel, pelo vice-presidente Aureliano Chaves e pelo então ex-governador da Bahia, Antonio Carlos Magalhães, decidem formar a “Aliança Democrática”, em apoio à candidatura de Tancredo à presidência. Assim, por iniciativa de Sarney, Maciel e Aureliano, é fundado o Partido da Frente Liberal (PFL), que indica Sarney como candidato a



vice-presidente da República na chapa liderada pelo governador mineiro. Como bem observa Teresa Maria Frota Haguette<sup>83</sup>:

Em 1984, a indecisão do presidente Figueiredo em prestar apoio a um candidato, entre outras coisas, propiciou a cisão no PDS, tendo sido criado o Partido da Frente Liberal – PFL – por iniciativa de Sarney, Aureliano Chaves e Marco Maciel. No mesmo ano, Tancredo Neves, consumado político mineiro, moderado e habilidoso, foi escolhido na convenção do PMDB como candidato à presidência da república tendo José Sarney como vice. Pouco depois, foi estabelecido um acordo entre o PFL e o PMDB, que se denominou de Aliança Democrática.

Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves é eleito, em Colégio Eleitoral, o primeiro presidente civil brasileiro em 21 anos, derrotando o candidato da situação, Paulo Salim Maluf. Na véspera de sua posse, marcada para o dia 15 de março daquele mesmo ano, Tancredo é internado em estado grave no Instituto do Coração, em São Paulo, vítima de uma suposta diverticulite, que o levaria à morte, em 21 de abril. José Sarney é, assim, efetivado como o novo Presidente do Brasil, dando início ao período conhecido como “Nova República”.

Ainda em 1985, é editada a Emenda Constitucional nº. 25, que estabeleceu uma ampla reforma política no país, dando início, segundo Bolívar Lamounier e Rachel Meneguello, à sétima etapa da evolução histórica dos partidos políticos brasileiros<sup>84</sup>. Assim, foi previsto o estabelecimento de eleições diretas para presidente pelo sistema de maioria absoluta (dois turnos); a convocação para 15 de novembro de eleições para prefeitos de capital, municípios considerados áreas de segurança nacional e para vereadores e prefeitos de novos municípios; a permissão de coligações nas eleições para prefeito e proibição das sublegendas; a representação do DF no Congresso, com 3 senadores e 8 deputados federais; a

83. Teresa Maria Frota Haguette, *Cidadania: o direito à oposição e o sistemas de partidos*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: Ed. UFMG, v. 78/79, p. 85, jan./jul. 1994.

84. Para os dois autores (In: *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. p. 20-21, São Paulo – SP: Brasiliense, 1986), “ao longo de sua história como nação independente, o Brasil conheceu nada menos do que sete formações partidárias distintas: 1) liberais versus conservadores, de 1837 até a proclamação da República, em 1889; 2) partidos únicos estaduais (ditos “republicanos”) na Primeira República, até a Revolução de 1930; 3) um pluripartidarismo embrionário (polarizado nos extremos pelos movimentos integralista e comunista) até o golpe que instaurou o Estado Novo, em novembro de 1937; 4) um pluripartidarismo melhor configurado de 1945 até sua extinção pelo Ato Institucional nº 2, de 1966; 5) um bipartidarismo tutelado (ARENA versus MDB) no âmbito do regime militar, de 1966 e 1979; 6) retorno controlado ao pluripartidarismo através da reforma partidária de 1979, tendo como principais organizações o PDS e o PMDB, sucessores, respectivamente, da ARENA e do MDB, até 1985; 7) ampliação do leque pluripartidário a partir da Emenda Constitucional nº. 25, de maio de 1985, que permitiu inclusive a legalização de partidos de origem marxista e suspendeu praticamente todas as restrições à formação de novos partidos”.

revogação da fidelidade partidária; a concessão de direito de voto aos analfabetos (o alistamento e o voto não eram obrigatórios)<sup>85</sup> e a flexibilização das regras existentes para a organização de partidos. Como bem ressalta Eduardo Martins de Lima<sup>86</sup>, a Emenda Constitucional n.º. 25, de 15 de maio de 1985:

previa a livre criação de partidos, sendo que sua organização e funcionamento resguardariam a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observadas também algumas regras: seria assegurado ao cidadão o direito de se associar livremente a partido político; estava vedada a utilização pelos partidos de organização paramilitar; proibida a subordinação dos partidos a entidade ou governo estrangeiros e o partido adquiriria personalidade jurídica mediante registro dos seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. Além disso, a emenda estabelecia que a atuação dos partidos deveria ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais e que não teria direito a representação no Senado e na Câmara dos Deputados o partido que não obtivesse o apoio, expresso, de 3% do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 estados, com o mínimo de 2% do eleitorado em cada um deles; os eleitos por partidos que não obtivessem os percentuais exigidos teriam seus mandatos preservados, desde que optassem, no prazo de 60 dias contados do início de vigência dessa lei, por qualquer dos partidos remanescentes.

Com a flexibilização da organização de partidos políticos no Brasil, um grande número de legendas é criado, fazendo surgir no país um novo interessante fenômeno: a criação de partidos políticos por anônimos, sem carreira política pretérita. Em 1985, segundo Jairo Nicolau, surgiram 19 partidos políticos nestas condições, sendo que apenas quatro destes (PDC, PTR, PMN e PSC) conseguiram, posteriormente, o registro definitivo. Para Nicolau<sup>87</sup>:

O advento dos partidos anônimos esteve diretamente vinculado a outra singularidade do período estudado: a migração de políticos de grandes partidos, sobretudo lideranças de expressão estadual,

85. Sobre o voto dos analfabetos, é interessante citar passagem da obra “História do Voto no Brasil” (p. 61-62), na qual o autor, Jairo Nicolau, observa que “as exigências de alfabetização ou de certa escolaridade para ter direito de voto foram pouco frequentes na história eleitoral de outras democracias. Na Europa, apenas Portugal condicionou o direito de voto à alfabetização, exigência que foi banida em 1974. Já na América Latina, em muitos países os eleitores eram obrigados a saber ler e escrever para poder votar. A abolição da exigência de alfabetização para o sufrágio ocorreu na seguinte ordem: Uruguai (1918), Colômbia (1936), Venezuela (1946), Bolívia (1952), Chile (1970) e Peru (1980). O Brasil foi o último país a permitir o voto dos analfabetos”.

86. Eduardo Martins de Lima, *Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada (1945-1964 e 1985-1998)*. p. 133, São Paulo – SP: Annablume; Belo Horizonte – MG: FUMEC, 2004.

87. Jairo Marconi Nicolau, *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. 1. ed. p. 23, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

para essas legendas. A capacidade de sobrevivência de alguns desses partidos esteve relacionada ao fenômeno da migração interpartidária: as lideranças políticas tradicionais, ao vincularem-se a essas legendas, tiveram todo o interesse de participar do processo de organização e obtenção do registro definitivo.

Destas pequenas legendas surgidas com a redemocratização do país, duas merecem observações especiais. A primeira delas é o Partido da Reconstrução Nacional, criado em 1989 para dar suporte à candidatura do ex-presidente Fernando Collor à presidência da República. Como bem observa Benjamin Alves Rabello Filho<sup>88</sup>:

O Partido da Reconstrução Nacional (PRN) foi uma criação pessoal do governador de Alagoas, Fernando Affonso Collor de Melo, em 1989, a partir da estrutura jurídica do antigo Partido da Juventude – PJ. Lançada a campanha de caça aos “marajás” do serviço público, Collor criou o PRN, que serviu de veículo partidário para a sua campanha eleitoral à presidência da república. Em 1989 o partido tinha uma bancada de aproximadamente 20 parlamentares, o que garantiu ao candidato um bom espaço nos horários de propaganda eleitoral gratuita. Coligado com o PTR e PST, Collor chegou à Presidência da República com uma bancada de 36 parlamentares. Em 1990, o PRN chegou a ter 45 parlamentares, sendo Renan Calheiros o grande líder, até romper politicamente com Fernando Collor, na disputa do governo de Alagoas. Instaurada a “CPI do PC”, por uma série de denúncias, Collor foi afastado em outubro de 1992 e renunciou em 29 de dezembro do mesmo ano. O vice-presidente Itamar Franco, àquela altura sem partido, assumiu, e, nas eleições de 1994, o partido praticamente inexistia nos grandes centros urbanos. A grande maioria de seus ex-integrantes ingressou no PP e PTB.

O PRN, dessa forma, pode ser considerado como a mais notável de todas as chamadas “legendas de aluguel” já surgidas no país. Com a eleição de Collor, em 1989, o partido angariou um grande número de adeptos, tornando-se um dos mais populares do país. Com o impeachment do ex-presidente, por sua vez, o partido terminou por se apequenar até ser extinto, em meados dos anos 90.

O outro partido “nanico” surgido com a flexibilização advinda após a redemocratização do país que merece destaque é o Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA). Inicialmente insignificante, o partido passou a ganhar notoriedade a partir do angariamento de popularidade por parte do seu fundador, o médico cardiologista Enéas Ferreira Carneiro.

88. Benjamin Alves Rabello Filho, *Partidos políticos no Brasil: doutrina e legislação*. p. 123, Belo Horizonte – MG: Del Rey, 2001.

Candidato à presidência da República em 1989, Enéas, com apenas 15 segundos no horário eleitoral, ganhou visibilidade ao consagrar um bordão que logo se popularizou e tornou-se a sua marca registrada: “meu nome é Enéas”!

Em 1994, novamente candidato à presidência da República, Enéas alcançou o terceiro lugar geral nas eleições, atrás apenas do presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, e do candidato do PT, e futuro presidente, Luís Inácio Lula da Silva. Assim, Enéas derrotou tradicionais políticos como o ex-governador do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, o senador e futuro governador de Santa Catarina, Espiridião Amin, e o ex-governador de São Paulo, Orestes Quéricia.

No ano de 2002, Enéas consagrou-se definitivamente como uma figura histórica (e ao mesmo tempo folclórica) da nossa política. Candidato a deputado federal pelo estado de São Paulo, obteve mais de um milhão e seiscentos mil votos, sendo, assim, o deputado federal mais votado da história do país, com grande margem de vantagem sobre o segundo colocado. Com a expressiva votação, e graças ao sistema eleitoral proporcional, Enéas conseguiu fazer com que o PRONA obtivesse seis cadeiras na Câmara dos Deputados, elegendo deputados com até menos de quatrocentos votos.

Não foram apenas legendas de pouca expressão, entretanto, que surgiram após a abertura política promovida pela Emenda Constitucional nº. 25/85. É possível destacar-se como relevantes, por exemplo, a criação do Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o ressurgimento do Partido Comunista Brasileiro (PCB), em uma clara demonstração da reabertura política proporcionada pela nova lei eleitoral.

Quanto ao PCB, é importante se ressaltar que, no ano de 1990, logo após, portanto, a queda do Muro de Berlim, adotando um novo perfil ideológico, o citado partido transformou-se no Partido Popular Socialista (PPS), presidido pelo senador pernambucano Roberto Freire, pelo qual Ciro Gomes disputou as eleições presidenciais de 1998 e 2002, obtendo, respectivamente, a terceira e a quarta colocações. Em meados dos anos noventa, um novo Partido Comunista Brasileiro foi organizado, não mais com a mesma projeção e importância dos seus antecessores.

Há de se ressaltar, também, a fundação, por dissidentes do PFL, do Partido Liberal (PL), em 1985. Em 1989, o referido partido lançou o empresário Guilherme Afif Domingos à presidência da república, obtendo uma razoável votação. Em 2002, o PL fechou uma coligação com o PT, elegendo, na chapa do presidente eleito Luís Inácio Lula da Silva, o seu vice, José Alencar.

Da mesma forma, merece destaque a recriação do Partido Socialista Brasileiro (PSB), em 1986. Surgido em 1947, por dissidentes da UDN, o PSB, após ser extinto pelo regime militar, renasce com a abertura política propiciada pela EC 25/85 tendo no ex-governador de Pernambuco, Miguel Arraes, falecido em agosto de 2005, o seu maior nome.

O mais importante partido surgido após a EC 25/85, entretanto, foi o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), nascido da cisão de setores do PMDB durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88. Como bem observa Silvana Krause e Denise Paiva<sup>89</sup>:

Três aspectos caracterizaram o PSDB em sua fase de fundação. Em primeiro lugar, o partido agrupava políticos descontentes com as posições mais conservadoras assumidas pelo PMDB durante a Assembléia Nacional Constituinte e ainda em relação à implantação de um sistema de governo parlamentarista para o Brasil e à duração do mandato do presidente Sarney. O segundo aspecto diz respeito às disputas internas e ao descontentamento com o grupo do então governador de São Paulo, Orestes Quércia, que vinha obtendo um crescente controle sobre o partido. Portanto, havia uma disputa regional no PMDB paulista que acabou por fortalecer a cisão interna que deu origem ao PSDB. O terceiro diz respeito ao fato de que o novo partido agrupava grupos heterogêneos, considerando-se que também reunia políticos conservadores oriundos do PFL e PTB.

Com uma bancada inicial de quase 70 parlamentares, quase todos oriundos do Movimento de Unidade Progressista, facção peemedebista, o PSDB lança, em 1989, a candidatura do então senador paulista Mário Covas à presidência da República, alcançando a quarta colocação naquele pleito. Em 1994, com a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, o partido, com apenas seis anos de fundado, conquista o mais alto cargo do país, consolidando-se como um dos mais importantes partidos políticos do país.

Em 1998, após a aprovação da emenda da reeleição, mais uma vez Fernando Henrique Cardoso se elege presidente da República, tendo como base do seu sucesso o êxito do “Plano Real”. Em 2002, entretanto, o candidato “tucano”<sup>90</sup> à presidência, José Serra, é derrotado, no segundo turno das eleições presidenciais, pelo candidato do PT, Luís Inácio Lula da Silva.

89. Silvana Krause e Denise Paiva, Perdas e ganhos, lideranças políticas brasileira e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional X lógica regional (1982-2001). In: PINTO, Céli Regina Jardim; SANTOS, André Marengo dos (org.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. p. 95, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2002.

90. O tucano é o símbolo do PSDB desde a sua fundação.

Por fim, nos últimos tempos vieram ao lume, merecendo destaque, o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), fundado ainda na década de 90, de grande importância nos movimentos estudantis e sindicais, e que lançou, nas duas últimas eleições presidenciais, o candidato Zé Maria, obtendo, entretanto, inexpressiva votação; o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), de forte penetração nos movimentos sociais, fundado por dissidentes do Partido dos Trabalhadores, em especial os deputados federais Luciana Genro, do Rio Grande do Sul, Babá, do Pará e a senadora alagoana Heloísa Helena, parlamentares expulsos daquela agremiação política após a posse do presidente Lula; o Partido Republicano Brasileiro (PRB), vinculado a setores evangélicos, que tem como principais referências o senador fluminense Marcelo Crivella e o vice-presidente da República, José Alencar, que deixou o PL para ingressar na legenda; o Partido da República, produto da fusão, no final do ano de 2006, entre o PL e o PRONA; e o Democratas (DEM), legenda que substituiu o antigo Partido da Frente Liberal (PFL), em 2007.

CAPÍTULO IV

**OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO  
DE 1988 E A EFETIVAÇÃO DO REGIME POLÍTICO  
DA DEMOCRACIA NO BRASIL**

**Sumário** • 1. O perfil ideológico da Constituição Federal de 1988: os princípios e objetivos fundamentais do Estado brasileiro – 2. Os partidos políticos na Constituição Federal de 1988: os princípios constitucionais da organização partidária: 2.1. Pluripartidarismo e liberdade partidária; 2.2. Caráter nacional; 2.3. Autonomia e democracia partidárias; 2.4. Vedação à utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar; 2.5. Acesso gratuito ao rádio e à TV – 3. Considerações finais sobre o regime político implementado pela Constituição Federal de 1988.

**1. O PERFIL IDEOLÓGICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:  
OS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DO ESTADO BRA-  
SILEIRO**

Com a morte do presidente da República eleito, Tancredo de Almeida Neves, em 21 de abril de 1985, o novo presidente, José Sarney, assume o compromisso de cumprir a promessa do político mineiro de realizar a construção da “Nova República”, remetendo ao Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional convocando a Assembléia Nacional Constituinte, proposta esta transformada na Emenda Constitucional nº. 26, de 27 de novembro de 1985.

Assim, após as eleições de 1986, nas quais o povo elege seus representantes naquele colegiado que daria uma nova Constituição ao país, é realizada, em 1º de fevereiro de 1987, no plenário da Câmara dos Deputados, a sessão de instalação da Assembléia Nacional Constituinte.

Cumprindo as determinações da Constituição Federal então vigente, o presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Carlos Moreira Alves, assume a presidência dos trabalhos e declara instalada a Assembléia, fazendo um extenso pronunciamento no qual, ao seu final, declara<sup>1</sup>:

Senhores constituintes: na feitura de uma Constituição, as questões são múltiplas, e as dificuldades várias. Resolve-las com prudência e sabedoria é o grande desafio que se apresenta a esta como a todas Assembléias Constituintes.

1. Casimiro Neto, *A Construção da Democracia*, p. 595, Brasília – DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

Os olhos conscientes da nação estão cravados em vós.

A missão que vos guarda é tanto mais difícil quanto é certo que, nela, as virtudes pouco exaltam, porque esperadas, mas os erros, se fatais estigmatizam.

Que Deus vos inspire! (Palmas prolongadas).

No dia seguinte, às 15 horas, ainda sob a presidência do Ministro José Carlos Moreira Alves, a Assembléia Nacional Constituinte se reúne para eleger o seu presidente. O Deputado Federal Ulysses Guimarães, um dos símbolos da luta pela redemocratização no país, é eleito, com 455 votos, afirmando que “a nação quer mudar, a nação deve mudar, a nação vai mudar”.

Dividida em oito comissões, subdivididas, cada uma delas, em três subcomissões, organizadas segundo critérios temáticos e compostas, cada uma, por 63 membros titulares e igual número de suplentes, observado o princípio da proporcionalidade partidária, a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 inicia seus trabalhos como a mais popular de todas as assembleias constituintes já instaladas no país. Como bem observa Walter Costa Porto<sup>2</sup>:

A elaboração da sétima Constituição brasileira se deu sob condições fundamentalmente diferentes daquelas que envolveram a preparação das Cartas anteriores. Em primeiro lugar, foi alargado, de modo extraordinário, o corpo eleitoral do país: 69 milhões de eleitores se habilitaram ao pleito de 1986. O primeiro recenseamento no Brasil, em 1872, indicava uma população de quase dez milhões de habitantes, mas, em 1889, eram somente 200 mil os eleitores. A primeira eleição presidencial verdadeiramente disputada entre nós, em 1910, em que porfiaram Hermes da Fonseca e Rui Barbosa, contou com apenas 700 mil eleitores, 3% da população, e somente na escolha dos constituintes de 1945 é que, pela primeira vez, os eleitores representaram mais de 10% do contingente populacional.

Com a maior participação dos meios de comunicação, em especial os jornais, revistas, rádio e televisão, uma maior divulgação e discussão dos problemas é proporcionada, sendo ressaltado, dessa forma o caráter democrático da participação popular na elaboração da nova carta constitucional.

Em 05 de outubro de 1988, em sessão solene realizada no plenário da Câmara dos Deputados, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, pautada numa ótica dualista do bem-estar social e do desenvolvimento e inspirada na “Constituição dirigente” portuguesa de 1976.

2. Walter Costa Porto, *O Voto no Brasil, da Colônia à 6ª República*. 2. ed. p. 363, Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.



Logo no seu preâmbulo<sup>3</sup>, a Constituição de 1988 explicita os preceitos fundamentais do novo Estado que se pretende construir, pautado na efetivação dos valores sociais e individuais, na construção de uma sociedade fraterna, livre, justa e democrática, na qual bem-estar social e desenvolvimento deverão estar sempre atrelados. Senão vejamos o que o mesmo dispõe:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

O perfil de um Estado pautado no regime político da democracia, na liberdade, na igualdade e na dignidade do ser humano, erigido pela Constituição Federal de 1988, é reforçado nos seus quatro primeiros artigos, referentes aos princípios fundamentais da República<sup>4</sup>. Vejamos, assim, o artigo 1º da CF/88:

**Art. 1º.** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

3. Comentando a força normativa do preâmbulo constitucional em face da iminente revisão constitucional por que passaria o país, em 1993, Edvaldo Brito (*Limites da Revisão Constitucional*, p. 38 e 42, Porto Alegre – RS, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993) professa: “Preâmbulo é um signo de origem latina. A raiz é *praeambulos* do latim tardio que deu *preambular* no século XVII já, aí, vindo do latim *praeambulare*. O conteúdo semântico é o de palavras ou atos que precedem as coisas definitivas. Assim, não tem razão Aurelino Leal ao atribuir-lhe a significação de ‘andar adiante’, mesmo dando-lhe a origem em ‘*praeambulare*’. Efetivamente, é nessa concepção, de palavras precedentes em um texto normativo de natureza jurídica, que o signo vem sendo utilizado no campo da Ciência do Direito *stricto sensu*; ora para que essas palavras anunciem circunstâncias que envolvem a emissão do texto, ora, para servirem de fundamento de validade da sua interpretação. (...) A função de nuncio das circunstâncias em que medrou a Constituição jurídica e ou a de fonte da validade da sua interpretação fazem com que o preâmbulo tenha não só um alcance político e literário, mas também, uma eficácia normativa. (...) Não há no preâmbulo desta lei maior brasileira mera declaração, mas um ato jurídico que cria direitos. (...) a revisão constitucional, prevista no ato das disposições constitucionais transitórias do texto de 1988, está condicionada pela expressão normativa dos princípios fundamentais ou valores superiores do seu preâmbulo, contra o qual não pode atentar”.
4. Sobre o significado da expressão “princípios fundamentais”, leciona Walter Claudius Rothenburg (*Princípios Constitucionais*, p. 65, Porto Alegre – RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999) que os mesmos “representam a manifestação primeira dos valores constitucionais, estando, nesse sentido, carregados de sentimentos e emoções. Ignorá-los seria desconsiderar a importância simbólica da Constituição e seu significado histórico enquanto projeção de expectativas da comunidade”.

- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

**Parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O caput do artigo 1º da Constituição denota que a forma de governo brasileira é a forma republicana, caracterizada pela transitoriedade na chefia de Estado. Segundo Darcy Azambuja<sup>5</sup>:

Nas monarquias o cargo de chefe de Estado é hereditário e vitalício; nas repúblicas, o cargo de chefe do Estado é eletivo e temporário. (...) Ao nosso ver, o conceito de república foi resumido pelo grande Rui Barbosa que, inspirado nos constitucionalistas americanos, disse ser a forma de governo em que além de “existirem os três poderes constitucionais, o legislativo, o executivo e o judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleição popular”.

Sobre o princípio republicano, válida é a lição de Jorge Miranda<sup>6</sup>, segundo a qual o mesmo postula:

- a) A configuração de todos os cargos do estado, políticos e não políticos, por estatuto jurídico traduzido em situações funcionais, e não em direitos subjetivos stricto sensu ou, muito menos, em privilégios;
- b) A temporariedade de todos os cargos do Estado, políticos e não políticos, eletivos e não eletivos;
- c) A duração curta de cargos políticos;
- d) A limitação da designação de novos mandatos (ou do número de mandatos que a mesma pessoa pode exercer sucessivamente), devendo entender-se a renovação assim propiciada tanto um meio de prevenir a personalização e o abuso do poder como uma via para abrir as respectivas magistraturas ao maior número de cidadãos;
- e) Após o exercício dos cargos, a não-conservação ou a não-atribuição aos antigos titulares de direitos não conferidos aos cidadãos em geral (e que redundariam em privilégios).
- f) A não sucessão imediata no mesmo cargo do cônjuge ou de qualquer parente ou afim mais próximo.

5. Darcy Azambuja, *Teoria Geral do Estado*, 36. ed., p. 212-213, São Paulo: Globo, 1997.

6. Jorge Miranda, A democracia representativa: princípios e problemas gerais. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília – DF, v. 2, n. 1, p. 20, jan./abr. 1998.

Como se pode aferir das lições de Azambuja, inspirada por Ruy Barbosa, e de Jorge Miranda, a República é forma de governo típica dos regimes democráticos, tendo na legitimação popular da alternância do poder o seu maior fundamento.

O Brasil, ainda de acordo com o caput do artigo 1º da Constituição, se constituiu sob a forma federativa de Estado. Josaphat Marinho<sup>7</sup>, em artigo intitulado “Federação e Poder”, caracteriza da seguinte forma a federação:

A federação, para fixar exemplo relevante, é uma espécie de poder condicionado, circunscrito. Apesar da variedade de teorias que a explicam, em essência a federação corresponde a um modelo de partilha de competências entre a União e os Estados-membros. Em regime como o brasileiro, os Municípios também são erguidos à categoria de entidades constitucionais da federação. Trate-se, porém, de divisão bipartida ou tripartida, a federação distribui competências, que reciprocamente se limitam. Salvo nos casos de competência concorrente ou suplementar, ou mediante convênios, as áreas definidas na Constituição têm que ser respeitadas. Nem uma área tem autoridade indeterminada. Pela obediência ao que traça a Constituição, especificando poderes e serviços de cada órgão, é que a União, os Estados e os Municípios conseguem manter a unidade nacional na diversidade de situações regionais e locais. Assegura o equilíbrio geral, o respeito de todas as entidades às prescrições constitucionais, que somente conferem, a cada qual, franquias delimitadas.

A forma federativa de Estado, no Brasil, é cláusula pétrea, ou seja, imodificável e inatacável por Emenda Constitucional, conforme preceitua o art. 60, § 4º da Carta Magna. Denota, a federação, divisão de poderes, sendo, a princípio, adotado por Estados pautados sob o regime político da democracia<sup>8</sup>.

7. Josaphat Marinho, *Federação e Poder. Direito, Sociedade e Estado*. p. 91, Salvador – BA: Memorial das Letras, 1998.

8. Comentando sobre a federação e a república, Geraldo Ataliba (*República e Constituição*, 2. ed., p. 38, São Paulo: Malheiros, 1998) defende que não só a federação, mas a república, por suas características democráticas, seria intocável pela função constituinte reformadora. Para Ataliba: “No que respeita, porém, a esses dois princípios, pode-se dizer que nossa Constituição é ‘rigidíssima’. Não há possibilidade de ser ela alterada quanto a essas matérias, nem mesmo por meio de emendas. Nesse ponto ela é inalterável. Não pode o órgão de reforma, o Congresso Nacional, sequer discutir qualquer projeto tendente (que abrigue tendências; que leve; que conduza; que encaminhe; que facilite; que possibilite, mesmo indiretamente) à abolição dos dois princípios, reputados tão importantes, tão fundamentais, tão decisivos, que tiveram um tratamento sacro, proteção absoluta, erigidos que foram em tabus jurídicos. Intocáveis, na plena extensão do significado da palavra (nas clássicas e magistras observações de Terrán, isso demonstra de modo categórico sua sobrançeria sobre todos os demais preceitos constitucionais, seu cunho de intocabilidade e sacralidade). Relativamente a eles, tudo o mais é secundário, é mutável por via de emenda. Eles são perenes, eternos, imutáveis (juridicamente). Quer isto dizer que: só por via revolucionária, só mediante quebra da ordem jurídica, podem eles ser alterados, atingidos, reduzidos, modificados. Só o poder constituinte originário pode minimizá-los ou aboli-los”. Mesmo sendo contestável o caráter imodificável da forma republicana de governo no Brasil, é inegável que o princípio republicano, entendido na sua plenitude, conota um caráter democrático ao Estado brasileiro.

Sobre a configuração constitucional do Brasil como Estado democrático de Direito, por sua vez, Manoel Jorge e Silva Neto<sup>9</sup> leciona:

Diz ainda o art. 1º que a sociedade política nacional constitui-se em Estado Democrático de Direito.

Estamos diante de outra expressão a merecer análise cuidadosa.

Após a Constituição de 1998, abandonou-se a remissão ao Estado de Direito para consagrar, como visto, o Estado Democrático de Direito.

O exato entendimento da alteração feita pelo constituinte material passa, sobretudo, pela compreensão do acréscimo do termo “democrático” à locução “Estado de Direito”. Sendo assim, a última delas está a designar um modelo de Estado reverente ao Direito; a primeira reflete a necessidade de concessão de iguais oportunidades de desenvolvimento profissional, intelectual, material ou espiritual das pessoas partícipes da comunidade política. (...) a interpretação dos dispositivos constitucionais e legais de cunho econômico induz ao reconhecimento de que o propósito de tais normas não é outro senão alcançar a justiça social – firmada, em nível constitucional, como *telos* do Estado brasileiro.

Pode-se afirmar, assim, que o Estado brasileiro, ao se intitular “Estado democrático de Direito”, tem como base fundamental de legitimidade a busca da realização da justiça social.

Em relação ao inciso I do artigo 1º da Constituição Federal, que traz a soberania como fundamento da república, pode-se extrair a idéia de que a Constituição tem força normativa e vital própria, sendo elemento condicionante da realidade histórica concreta do seu tempo. Ferdinand Lassalle<sup>10</sup>, em conferência proferida em 1863 sobre a essência da Constituição, defendeu a idéia de que a Constituição nada mais é do que a soma dos fatores reais de poder que atuam no seio da cada sociedade, fatores esses que se constituiriam em “força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são”<sup>11</sup>. Para Lassalle existiria uma Constituição escrita e uma Constituição jurídica, esta caracterizada pela congruência e convergência dos fatores reais de poder da sociedade, não passando a Constituição escrita, quando não conformada pelos fatores reais de poder, de mera folha de papel.

9. Manoel Jorge e Silva Neto, *Direito Constitucional Econômico*, p. 89-90, São Paulo: LTr, 2001.

10. Ferdinand Lassalle, *A Essência da Constituição*, 5. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

11. Loc. cit., p. 10-11.

Konrad Hesse<sup>12</sup>, se contrapondo a Lassalle, proferiu, em 1959, aula inaugural na Universidade de Freiburg, na Alemanha, quando declamou que:

A Constituição jurídica não significa simples pedaço de papel, tal como caracterizada por Lassalle. Ela não se afigura “impotente para dominar, efetivamente, a distribuição de poder”, tal como ensinado por Georg Jellinek e como, hodiernamente, divulgado por um naturalismo e sociologismo que se pretende cético. A Constituição não está desvinculada da realidade histórica concreta de seu tempo. Todavia, ela não está condicionada, simplesmente, por essa realidade.

O fundamento da soberania, exposto como fundamental do Estado brasileiro, denota não apenas independência perante entes externos, mas supremacia interna e força normativa da Constituição Federal.

A cidadania e o pluralismo político, por sua vez, denotam que o sistema jurídico brasileiro é constituído sob a forma de uma democracia pluralista e participativa, na qual “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”, conforme redação do parágrafo único do artigo 1º da Carta Constitucional. Segundo lição de Maria de Lourdes Manzini Covre<sup>13</sup>:

Podemos afirmar que ser cidadão significa ter direitos e deveres, ser súdito e ser soberano. Tal situação está descrita na Carta de Direitos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, que tem suas primeiras matrizes marcantes nas cartas de Direito dos Estados Unidos (1776) e da Revolução Francesa (1798). Sua proposta mais funda de cidadania é de que todos os homens são iguais ainda que perante a lei, sem discriminação de raça, credo ou cor. E ainda: a todos cabem o domínio sobre seu corpo e sua vida, o acesso a um salário condizente para promover a própria vida, o direito à educação, à saúde, à habitação, ao lazer. E mais: é direito de todos poder expressar-se livremente, militar em partidos políticos e sindicatos, fomentar movimentos sociais, lutar por seus valores. Enfim, o direito de ter uma vida digna de ser homem.

Isso tudo diz mais respeito aos direitos do cidadão. Ele também deve ter deveres: ser o próprio fomentador da existência dos direitos a todos, ter responsabilidade em conjunto pela coletividade, cumprir as normas e propostas elaboradas e decididas coletivamente, fazer parte do governo, direta ou indiretamente, ao votar, ao pressionar através dos movimentos sociais, ao participar de assembléias – no bairro, sindicato, partido ou escola. E mais:

12. Konrad Hesse, *A Força normativa da Constituição* (Die normative kraft der verfassung), tradução: Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

13. Maria de Lourdes Manzini Covre, *O que é cidadania*. Coleção Primeiros Passos, 11. reimpressão. da 3. ed. de 1995, p. 09, São Paulo – SP: Brasiliense, 2003.

pressionar os governos municipal, estadual, federal e mundial (em nível de grandes organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional – FMI).

Ao dispor sobre a cidadania como um dos fundamentos da Constituição Brasileira, está indicada uma concepção de Estado que prima pela participação política do povo em suas questões fundamentais. Como afirma Dalmo de Abreu Dallari<sup>14</sup>:

A participação política é uma necessidade da natureza humana. Para todos os seres humanos é indispensável a vida em sociedade e para que esta seja possível torna-se necessária uma organização, ou seja, é preciso que exista uma ordem, na qual as pessoas possam viver e conviver.

É necessário ter sempre em conta que a ordem social é ordem humana, ordem de pessoas que têm inteligência e vontade e que se acham em constante movimento. Por esse motivo a ordem social não pode ser confundida com uma simples arrumação de coisas. Assim, portanto, não se pode admitir que nas sociedades humanas se estabeleça distinção entre os que arrumam e o que são arrumados.

Em vista de tais características, todo indivíduo que viva numa sociedade democrática tem várias tarefas importantes a executar. É preciso estabelecer as regras de organização e funcionamento da sociedade; é indispensável que essas regras sejam flexíveis e que sofram alteração sempre que houver mudanças significativas na realidade social, devendo-se decidir quando e em que sentido mudar; é necessário, ainda, tomar decisões para resolver as situações de conflito, fixando os rumos em que a sociedade deve caminhar e resolvendo os conflitos de acordo com esses rumos. Para que os que vivem numa sociedade não-democrática a tarefa mais importante, como é evidente, é lutar para que ela se torne democrática.

O fundamento da cidadania denota que o princípio da soberania popular é abraçado em nosso país, consistindo esse princípio na realização do ideal maior de igualdade política. De acordo com Georges Burdeau, Francis Hamon e Michel Troper<sup>15</sup>:

a doutrina da soberania popular ensinaria que a soberania pertence ao povo, concebido como o conjunto dos homens que vivem em um determinado território. Esse povo seria, portanto, um ente real. Ele próprio pode, portanto, exercer sua soberania. A doutrina da soberania popular seria, portanto, compatível com a democracia direta. No entanto, caso essa democracia direta parecesse pouco praticável, o povo poderia delegar o exercício da soberania.

14. Dalmo de Abreu Dallari, *O que é participação política*. Coleção primeiros passos, 15. reimpressão, p. 89-90, São Paulo: Brasiliense, 2001.

15. Francis Hamon, Michel Troper & Georges Burdeau, *Direito Constitucional*, 27. ed., p. 177-178, Barueri-SP: Manole, 2005.

Mas como o povo é um ente real, ele é perfeitamente capaz de ter e de expressar uma vontade distinta daquela dos governantes. Todos aqueles que compõem o povo podem e têm o direito de escolher esses governantes e de controlar as suas ações.

Ao se referir ao pluralismo político como base fundamental do nosso ordenamento jurídico, a Constituição, por sua vez, conforme lição de José Afonso da Silva<sup>16</sup>:

opta, pois, pela sociedade pluralista que respeita a pessoa humana e sua liberdade, em lugar de uma sociedade monista que mutila os seres e engendra as ortodoxias opressivas. O pluralismo é uma realidade, pois a sociedade se compõe de uma pluralidade de categorias sociais, de classes, de grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos. Optar por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos. O problema do pluralismo está precisamente em construir o equilíbrio entre as tensões múltiplas e por vezes contraditórias, em conciliar a sociabilidade e o particularismo, em administrar os antagonismos e evitar divisões irredutíveis. Aí se insere o papel do poder político: “satisfazer pela edição de medidas adequadas o pluralismo social, contendo seu efeito dissolvente pela unidade de fundamento da ordem jurídica”.

Ainda sobre o pluralismo político, Manoel Jorge e Silva Neto afirma<sup>17</sup>:

Pluralismo político é o fundamento do estado brasileiro que viabiliza a coexistência pacífica de centros coletivos irradiadores de opiniões, atitudes e posições diversas, tendentes a influenciar na formação da vontade da sociedade política. Esquadrinhando-o, temos que representa: i) “fundamento do Estado brasileiro”, em face da “residência” constitucional do postulado; ii) “que viabiliza a coexistência pacífica”, porquanto o ideal pluralista reflete a regra de ouro do livre arbítrio: a liberdade de um indivíduo termina quando começa a liberdade do outro (Spencer); iii) “de centros coletivos”, porque não se presta o pluralismo político a assegurar a liberdade de manifestação de pensamento de pessoa individualmente considerada, direito assegurado pelo fundamento concernente à cidadania e consubstanciado, por exemplo, no art. 5º, IV; iv) “irradiadores de opiniões, atitudes e posições diversas”, sendo certo que ali onde se verificar diversidade quanto à opção política, ideológica, sexual e religiosa, deve ser conduzido esforço à respectiva e imprescindível harmonização; v) “tendentes a influenciar na formação da vontade da sociedade política”, na medida em que,

16. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 15. ed., p. 147, São Paulo: Malheiros, 1998.

17. Manoel Jorge e Silva Neto, *Curso Básico de Direito Constitucional*. Tomo II, p. 27-29, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2005.

se a hipótese é de “pluralismo político”, guarda implícita, sempre, a possibilidade de o grupo interferir para fazer prevalecer a sua vontade.

Cidadania e pluralismo político conformam o Estado brasileiro sob o regime político da democracia participativa, na qual o povo participa de forma direta e indireta das questões e decisões políticas do Estado e da sociedade. A legitimidade do Estado brasileiro sob a ótica democrática está intrinsecamente vinculada a essa característica participativa adotada pelo nosso regime político, estabelecido pela Constituição de 1988.

O inciso III do artigo 1º da Constituição de 1988, por sua vez, traz como um dos fundamentos da república a dignidade da pessoa humana. Mas o que vem a ser dignidade da pessoa humana? Segundo Rizzato Nunes<sup>18</sup>:

Dignidade é um conceito que foi sendo elaborado no decorrer da história e chega ao início do século XXI repleta de si mesma como um valor supremo, construído pela razão jurídica.

Com efeito, é reconhecido o papel do Direito como estimulador do desenvolvimento social e freio da bestialidade possível da ação humana. (...) para definir dignidade é preciso levar em conta todas as violações que foram praticadas, para, contra elas, lutar.

Então, se extrai dessa experiência histórica o fato de que a dignidade nasce com o indivíduo. O ser humano é digno porque é.

Aqui temos de recorrer a Heidegger – que paradoxalmente, em vida, chegou a sonhar com o nacional-socialismo alemão como um elemento de construção do ser. A formulação sobre o ser é de conjugação única e tautológica. O ser é. Ser é ser. Logo, basta a formulação: sou.

Então, a dignidade nasce com a pessoa. É-lhe inata. Inerente à sua essência.

Pode-se afirmar que o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana é essencial à construção de um Estado democrático de Direito. Não há liberdade onde não há respeito à dignidade da pessoa humana; não se pode falar em igualdade de forma desatrelada a este princípio fundamental. Será inconstitucional, portanto, toda e qualquer norma que fira o princípio da dignidade da pessoa humana.

O inciso IV do artigo 1º expõe como fundamentos constitucionais os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Ao explicitar tais fundamentos, a escolha política do legislador constituinte pela consagração de um Estado em que bem-

18. Rizzato Nunes, *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*: doutrina e jurisprudência. P. 46 e 49, São Paulo: Saraiva, 2002.



estar social e desenvolvimento tornam-se elementos indissociáveis se clarifica, determinando-se uma ideologia constitucional firmada na democracia social, conforme se afere do magistério de Manoel Jorge e Silva Neto<sup>19</sup>.

Ao se referir aos valores sociais da livre iniciativa (dessa forma deve ser interpretado o preceito constitucional) a Constituição de 1988 denota a opção do Estado brasileiro pelo modelo econômico capitalista, sob uma ótica econômica desenvolvimentista, mas também promotora do bem-estar. Como bem lembra André Ramos Tavares<sup>20</sup>:

O desenvolvimento que se pretende só pode ser um desenvolvimento amplo. Não apenas econômico, porque este decorrerá de outras variantes. É o que Amartya Sen observa: “sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele”. Deve se dirigir, como já apontava Oscar Dias Corrêa, “à melhoria das condições humanas”. Ainda na esteira do pensamento sustentado por Amartya Sen, há de compreender o desenvolvimento como liberdade: “o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”.

As implicações que estão contidas no princípio do desenvolvimento nacional são extremamente relevantes no contexto brasileiro, devendo o legislador implementá-las com a celeridade que a matéria exige.

Ao se referir aos valores sociais do trabalho, por sua vez, a Constituição valoriza o trabalho como fundamental à efetivação da dignidade humana e instrumento indispensável ao bem-estar social. Trabalho gera desenvolvimento e não há bem-estar sem desenvolvimento.

A busca do pleno emprego, como objetivo fundamental do Estado brasileiro, e a efetivação dos direitos sociais perpassam pelo reconhecimento do fundamento constitucional dos valores sociais do trabalho como basilar e conformador de todo o sistema jurídico.

Tão importante quanto o artigo 1º da Constituição Federal é o seu artigo 3º, que expõe os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, assim dispendo:

**Art. 3º.** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;

19. Manoel Jorge e Silva Neto, *Direito Constitucional Econômico*. p. 96, São Paulo – SP: Ltr, 2001.

20. André Ramos Tavares, *Direito Constitucional Econômico*, 1. ed., p. 143, São Paulo: Objetiva, 2003.

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A construção de uma sociedade livre, justa e solidária, indubitavelmente, é objetivo intrínseco à realização do bem-estar social e do regime político da democracia. A garantia do desenvolvimento nacional, por sua vez, expõe o objetivo de se alcançar o progresso econômico, essencial para a consolidação do bem comum. Como bem afirma Fávila Ribeiro<sup>21</sup>, o desenvolvimento nacional:

não há de ser uma obra do acaso, mas o resultado de um persistente trabalho de todos os segmentos populacionais, tendo o seu próprio ritmo e com rumos definidos, agora com envergadura constitucional. Não se trata – e quanto a isto está bastante claro – de um mero crescimento econômico, envolvendo-se ainda profundamente nos aspectos cultural, social, político e jurídico, correspondendo a um significativo avançar civilizatório.

Dentro da ótica dualista do bem-estar social e do desenvolvimento, o Estado brasileiro deverá, ao máximo, buscar a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem-estar geral, sem admitir discriminações desarrazoadas. É importante ressaltar, neste ponto, que o inciso IV do artigo 3º da Constituição somente pode ser interpretado em consonância com o art. 5º, inciso I (princípio da igualdade). Assim, dentro da noção aristotélica de igualdade, dever-se-á tratar desigualmente os desiguais para se realizar a igualdade material, e não apenas formal. Discriminações positivas, portanto, visando a realização da igualdade material, são respaldadas constitucionalmente no sistema jurídico brasileiro.

Sobre os objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988, é importante ressaltar o seu caráter eficaz. Os objetivos fundamentais não se constituem em meras normas programáticas, meramente diretivas de uma interpretação com conteúdo meramente ético-moral. As normas do artigo 3º da Constituição são normas jurídicas, dotadas de aplicabilidade imediata. Para Uadi Lammêgo Bulos<sup>22</sup>:

As normas constitucionais programáticas têm eficácia jurídica pelas seguintes razões:

- a) impedem que o legislador comum edite normas em sentido contrário ao direito assegurado pelo constituinte, antes mesmo

21. Fávila Ribeiro, *Pressupostos constitucionais do Direito Eleitoral: no caminho da sociedade participativa*, p. 26, Porto Alegre – RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990.

22. Uadi Lammêgo Bulos, *Manual de Interpretação Constitucional*, p. 13, São Paulo: Saraiva, 1997.

- da possível legislação integrativa que lhes dá plena aplicabilidade, condicionando, assim, a futura legislação com a consequência de ser inconstitucional;
- b) impõem um dever político ao órgão com competência normativa;
  - c) informam a concepção estatal ao indicar suas finalidades sociais e os valores objetivados pela sociedade;
  - d) condicionam a atividade discricionária da administração e do Judiciário;
  - e) servem de diretrizes teleológicas para a interpretação e aplicação jurídica (subsunção, integração, correção); e
  - f) estabelecem direitos subjetivos por impedirem comportamentos que lhe sejam antagônicos.

Edvaldo Brito, em preciosa lição, contesta o caráter puramente ético-moral das “normas programáticas”, para demonstrar que estas, nesse sentido, não in-existentes, uma que toda norma constitucional possui natureza jurídica e eficácia. De acordo com Brito:

colhe-se que a norma é eficaz quando emitida pela fonte a quem a convenção atribuiu o poder (aptidão para gerar consequência: eficácia formal) e tem um relato com mensagem a ser recebida pelo destinatário sem possibilidade de ele desconfirmá-lo com sucesso (“eficácia” social ou, propriamente, efetividade). Assim, trabalha-se na área da acepção ampla em que se reconhece, como pressuposto, um mínimo de eficácia ao Direito e se pode distinguir eficácia e efetividade e, com muito mais propriedade, adotar a lição de José Afonso da Silva de que é premissa o enunciado: “não há norma constitucional alguma destituída de eficácia. Todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre uma inovação da ordem jurídica preexistente à entrada de vigor da constituição a que aderem, e na ordenação da nova ordem instaurada”. (...)

Premissa de tal grandeza é incompatível com a doutrina tradicional da norma programática, segunda a qual os direitos econômicos e sociais, debuxados nas hipóteses normativas constitucionais, seriam, na realidade, conteúdos ético-sociais ou econômicos-sociais constitutivos de programas a serem posteriormente implementados se e quando as autoridades competentes deliberarem fazê-lo. Por isso, essas hipóteses normativas não seriam, propriamente, normas, mas simples enunciados de natureza deontica.

Não há, neste sentido, norma programática. Toda norma do tecido constitucional tem natureza jurídica e, por isso, participa de todas as características desse tipo de regra. Ruy Barbosa sepulta as dúvidas, afirmando que não há, numa Constituição, cláusulas, a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos.

Pode-se afirmar, portanto, que as normas contidas em todo o título I da Constituição Federal de 1988 (Dos Princípios Fundamentais) têm eficácia jurídica, sendo vinculantes a todos os destinatários da Constituição. Não existem normas constitucionais sem eficácia jurídica. Não existem normas constitucionais de conteúdo meramente ético-moral.

## **2. OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA**

Explicitados os fundamentos e objetivos fundamentais do Estado brasileiro instituídos pela Constituição Federal de 1988, passemos, então, a estudar os princípios constitucionais da organização partidária, consolidados pelo artigo 17 da carta magna, que assim dispõe:

**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.

§ 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.

Como bem observa Bonifácio de Andrada<sup>23</sup>:

23. Bonifácio de Andrada, *Direito Partidário: comentários à legislação em vigor*. p. 13-14, Brasília – DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 1997.

O artigo diz que é livre a criação, a fusão, a incorporação e a extinção dos partidos políticos, mas assinala que, uma vez existindo entidade partidária, há de conter nos seus estatutos o princípio de respeito à soberania nacional, o acatamento ao regime democrático, a adoção do pluripartidarismo e sobretudo, a ratificação dos direitos fundamentais da pessoa humana. Quer dizer, o partido tem a liberdade para surgir, para se instituir, para se incorporar, para fundir-se com o outro, até mesmo para extinguir a associação. Todavia os preceitos básicos da democracia e da soberania nacional deverão estar nos seus programas.

## 2.1. Pluripartidarismo e liberdade partidária

Começamos a análise discorrendo sobre os fundamentos do pluripartidarismo e da liberdade partidária, estampados no caput do artigo 17 da Constituição federal, supracitado, que confere o direito à livre criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos no Brasil.

Decorrem os princípios do pluripartidarismo e da liberdade partidária do fundamento constitucional do pluralismo político e do objetivo fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, estudados no tópico anterior, bem como do direito fundamental à liberdade de associação, consagrado no inciso XVII do artigo 5º da Constituição Federal, segundo o qual “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”.

Como já ressaltado anteriormente, a Emenda Constitucional nº. 25, de 1985, implementou uma ampliação do leque partidário, suspendendo quase que totalmente as restrições à formação de novos partidos. Isso possibilitou uma grande democratização da atividade política, ao garantir o embate de idéias entre as mais diversas correntes ideológicas existentes no seio da sociedade. Tal determinação foi mantida pelo legislador constituinte de 1988, que, assim, consagrou o partido político como veículo de opinião indispensável à instrumentalização da democracia brasileira. Como já afirmamos em outra oportunidade, é o partido político elemento essencial à democracia<sup>24</sup>:

assecuratório da reflexão da pluralidade de opiniões no ambiente da sociedade, por dispor de traços ideológicos peculiares e programas de ação, identificando o eleitor com um grupo abrangente de pessoas que comungam de suas idéias e posicionamentos sócio-políticos, traduzindo, assim, os interesses globais da sociedade. Ao votar em um candidato filiado a um partido, o eleitor está assumindo uma posição ideológica, defendendo um programa político,

24. Jaime Barreiros Neto, *A Atual Reforma Política Brasileira em Face das Suas Questões Mais Controvertidas*. 1. ed. p. 10, Salvador – BA: Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 2001.

pelo qual o partido tem responsabilidade, tendo, o seu voto, adquirido uma postura sociológica, o que não ocorre quando se vota em um candidato despido de legenda, propenso a atitudes individualistas e antidemocráticas, por não dispor dos limites de um programa partidário. Um candidato a qualquer cargo eletivo, quando filiado a um partido político, não estará, em sua campanha, defendendo posicionamentos meramente individuais, mais facilmente sujeitos a distorções, mas sim estará pugnando por ideais inerentes a uma abrangente parcela da sociedade, uma vez ser exigência da Constituição Federal, em seu artigo 17, I, para o funcionamento e organização dos partidos políticos, o seu caráter nacional.

Neste mesmo sentido, opina Robert MacIver, ressaltando o caráter indispensável dos partidos políticos na democracia moderna, aglutinadores e organizadores, que são, da opinião pública. Segundo MacIver<sup>25</sup>:

...a opinião pública é demasiado dispersa para ser eficaz, a menos que se lhe organize, sendo canalizada por amplas linhas de uma divisão de opiniões fundamentais. O partido político contribui a projetar os problemas, aclarar as diferenças entre os grupos por discussão direta, a eliminar confusão entre as correntes de opinião que se embaraçam. Cada partido formula seu próprio programa, exercita e seleciona os candidatos, permite ao público eleger entre alternativas suficientemente distintas. O partido educa o povo ainda buscando simplesmente influenciá-lo, porque deve chamar a sua mente e consciência com base em uma determinada linha de atuação. Por esse exato motivo ajuda a remover a inércia do público, e assim amplia o raio de ação da opinião pública. Em poucas palavras, o partido político, em seus esforços para aconchegar-se ao cidadão, e ainda sendo pouco escrupulosos tais intentos, faz com que funcione a democracia normalmente. É, digamos, o meio, o agente graças ao qual permanece a opinião pública plasmada em terreno político acessível a todos.

O pluripartidarismo, como já defendido no capítulo II desta obra, é o mais democrático sistema partidário. É ele o único sistema que possibilita que todas as correntes ideológicas possam se manifestar, dando efetividade ao fundamento constitucional do pluralismo político, estampado no artigo 1º, V da Constituição de 1988.

É de se ressaltar que a lei 9096/95 prevê, em seu artigo 13, que:

**Art. 13.** Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representantes, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha

25. Robert MacIver, Tratado del Gobierno, tradução de Augustin Gil Lasierra, p. 189, Madrid – Espanha: Editorial Tecnos S/A, 1966 *apud* Fávila Ribeiro, *Direito Eleitoral*, 4. ed. p. 46, Rio de Janeiro – RJ: Forense, 1996.

o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

De acordo com José Bispo Sobrinho<sup>26</sup>, “o funcionamento dos partidos políticos se realiza pelo exercício das atividades de seus órgãos”, sendo que, tradicionalmente, tais atividades são desenvolvidas por meios de ações de deliberação, de direção, de execução, de cooperação com outras entidades (movimentos sindicais, estudantis, grupos de pressão etc.) e de ação parlamentar, através das bancadas do partido nos órgãos legislativos (Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital, Câmara dos Deputados e Senado Federal). Segundo Sobrinho<sup>27</sup>:

Ao desenvolver suas atividades parlamentares, apresentando e votando projetos de lei, fazendo indicações sobre matérias de iniciativa de outro poder ou competência de outra esfera de governo, defendendo posições de interesse da população, o representante do partido estará desenvolvendo uma ação parlamentar. Esta atividade, além de ter como fim o bem-estar da população e o interesse social, é movida pelos ideais programáticos do partido político.

De acordo com o artigo 13 da Lei 9096/95, a partir das eleições de 2006 só receberiam o apoio institucional do Estado (participação no fundo partidário e acesso aos programas eleitorais gratuitos no rádio e na TV) os partidos que viessem a conquistar o direito ao funcionamento parlamentar. Na prática, esta proposta poderia vir a inviabilizar o funcionamento de diversos partidos políticos, muitos deles importantes e tradicionais, que não venham a alcançar 5% dos votos válidos nas próximas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. Alegando que tal preceito feria o princípio do pluralismo político, o Supremo Tribunal Federal terminou por declarar a sua inconstitucionalidade, em sede de controle concentrado

O projeto de lei 2679/03, referente à reforma política, elaborado pela comissão especial da reforma implantada na Câmara dos Deputados, propõe a redução desse índice de 5% para 2% dos votos válidos em todo o território nacional. Seria uma forma de amenizar o problema que pode ser gerado pela implementação da regra prevista na Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1996, extinguindo legendas de relevância histórica e social para o nosso país que, contudo, não consigam atingir o mínimo de votos necessários para manter o seu funcionamento.

26. José Bispo Sobrinho, *Comentários à lei orgânica dos partidos políticos* (lei nº9096, de 19 de setembro de 1995), p. 47, Brasília – DF: Brasília Jurídica, 1996.

27. *Ibidem*, p. 48.

Em outra oportunidade<sup>28</sup>, nos manifestamos favoravelmente à extinção dos pequenos partidos políticos, por entendermos que tais instituições, popularmente apelidadas de “nanicas”, poderiam por em risco a própria sobrevivência do regime político da democracia, uma vez que um candidato eleito por uma destas legendas, em grande parte das vezes, não guarda qualquer compromisso social ou ideológico para com os seus eleitores e a própria sociedade, utilizando-se dos partidos como trampolim para projetos pessoais, desvinculados dos interesses gerais da população, caracterizando, assim, o fenômeno batizado como “legenda de aluguel”. Defendemos, entretanto, na ocasião, a necessidade de resguardo daqueles partidos que, embora carentes de um maior apoio popular nos pleitos eleitorais, exercem um papel histórico e/ou político relevante para a democracia brasileira.

Continuamos a entender que, da mesma forma que “um minúsculo átomo de urânio, ao sofrer fissão do seu núcleo, pode desencadear estragos radioativos de proporções incalculáveis”, pode um pequeno partido político, transformado em “legenda de aluguel”, causar danos irremediáveis à democracia. No entanto, modificamos nosso entendimento quanto à extinção dos pequenos partidos: se, naquela oportunidade, defendíamos a extinção das legendas pouco representativas, hoje passamos a entender que as mesmas devem ter apenas sua atuação restringida, proibindo-se, por exemplo o lançamento, por sua parte, de candidatos a cargos majoritários.

Não é democrática e constitucional a restrição à liberdade de expressão, que tem nos partidos políticos um dos seus principais canais de interlocução. Deve-se combater a prática do aluguel de legendas partidárias, que distorce os objetivos democráticos para os quais os partidos políticos são constituídos; não se pode simplesmente, contudo, extinguir, legendas partidárias, restringindo-se o espaço público de debate e de propagação das diversas ideologias existentes em uma sociedade pluralista.

## 2.2. Caráter nacional

O inciso I do artigo 17 da Constituição Federal de 1988 estabelece como preceito fundamental para a formação dos partidos políticos brasileiros o caráter nacional dos mesmos. O que significa entretanto, a expressão “caráter nacional”? Buscando responder a este questionamento, Sérgio Sérulo da Cunha<sup>29</sup> leciona:

28. Jaime Barreiros Neto, *ibid.*, p. 9-18.

29. Sérgio Sérulo da Cunha, *A nova lei partidária. Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 29, n. 114, p. 128, abr./jun. 1992.



Caráter não é afecção física, mas psicológica ou espiritual; no caso, ideológica ou política. Corresponde ao que a Constituição de Portugal, em denominação talvez mais feliz, chama de “índole”. Índole nacional, caráter nacional, representa identificação estatutária, programática, com os atributos da nacionalidade.

Como já ressaltado no capítulo III, referente à história dos partidos políticos e da democracia no Brasil, apenas a partir de 1945, com a reabertura democrática pós-Estado Novo, é que partidos políticos representativos dos interesses de toda a população brasileira, e não apenas de interesses regionalizados, passaram a se consolidar. Foi quando partidos como a UDN, o PSD e o PTB surgiram e se fortaleceram, suplantando o fenômeno verificado durante a República Velha, quando predominaram partidos representativos de oligarquias regionais (como, por exemplo, o Partido Republicano Paulista).

A Constituição de 1988, dando vazão à tradição consolidada pela Constituição Federal de 1946, exigiu o caráter nacional aos partidos políticos brasileiros, tendo sido estabelecido pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9096/95), em seu artigo 7º, I, como necessário para a criação dos mesmos, o requisito do apoio de eleitorado correspondente a pelo menos meio por cento dos votos válidos dados na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados da federação, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Além disso, em obediência ao fundamento constitucional da soberania, a lei 9096/95, em consonância com o artigo 17, I e II da CF/88, vedou aos partidos políticos qualquer espécie de subordinação a governos estrangeiros. É importante lembrar que, na década de 40 do século XX, o Partido Comunista Brasileiro teve o seu registro cassado justamente pelo fundamento de subordinação política e ideológica ao governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (sobre o tema, conferir o tópico 4.6 desta obra).

Sobre a importância do caráter nacional dos partidos políticos, enfim, sintetiza Fávila Ribeiro<sup>30</sup>:

As disputas partidárias antes de se fragmentarem e darem expressão às contendas locais ou regionais têm que atravessar todo o espaço nacional, com a conjugação ordenada de peculiares aspectos que confirmam expressão global aos problemas brasileiros, em cada periodização histórica, indicando e patrocinando soluções de generalizado alcance. O caráter nacional dos partidos faz depender

30. Fávila Ribeiro, *Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-Constituinte e a Emenda Constitucional nº. 25/85*. p. 61, São Paulo – SP: Saraiva, 1986.

o seu êxito na competência que revelem na formulação de uma política abrangente e integradora, procurando corrigir os acumulativos e perniciosos efeitos das disparidades internas. E assim a identidade nacional dos partidos requer a sua independência externa, e internamente a sua missão integradora, evitando que o processo civilizatório fique concentrado a certas áreas privilegiadas social, cultural, econômica e politicamente.

### 2.3. Autonomia e democracia partidárias

A Constituição de 1988, no seu artigo 17 consolidou e a lei orgânica dos partidos políticos (Lei 9096), de 1995, referendou como fundamentais à organização dos partidos políticos no Brasil os princípios da autonomia e da democracia partidárias<sup>31</sup>.

Por autonomia partidária devemos entender a capacidade de auto-organização e gestão de que gozam os partidos políticos brasileiros a partir da Constituição de 1988, representada na confecção dos seus estatutos, livres, portanto, da ingerência indevida do Estado. Como bem observa José Bispo Sobrinho<sup>32</sup>:

A autonomia assegurada ao partido político para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento é uma novidade introduzida pela Carta Magna de 1988. Até então, referidas agremiações não gozavam dessa autonomia, pois todos os atos “interna corporis”, bem como sua organização e funcionamento dependiam de norma geral dirigida a todos os partidos.

De fato, a organização dos partidos, a composição dos seus quadros bem como o modo de funcionamento eram impostos pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos e normas esparsas e cíclicas elaboradas para cada eleição. O partido não tinha liberdade de se auto-organizar. A autonomia conferida pelo constituinte de 1988 foi um avanço na organização político-partidária.

Há limites, entretanto, à autonomia partidária. Tais limites são, justamente, aqueles decorrentes do atendimento aos demais preceitos fundamentais à organização dos partidos políticos brasileiros, tais como o caráter nacional, proibição

31. Neste sentido, afirma Ítalo Fioravanti Sabo Mendes (Algumas considerações sobre a nova lei dos partidos políticos (lei nº. 9096/95). *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*, São Paulo – SP, Imprensa Oficial – TRE/SP, n. 37, p. 12-13, mar. 1997): “É importante considerar que as normas contidas na Lei nº. 9096/95 tiveram a clara intenção de reproduzir o espírito do art. 17 e seus parágrafos da Constituição Federal, que buscou conferir a máxima autonomia aos partidos políticos no que pertine à definição da sua estrutura interna, organização e funcionamento. (...) Com efeito, com a edição da referida lei nº. 9096/95, as questões referentes à estrutura interna, organização e funcionamento do partido político se encontram dentro da sua esfera de autonomia, não cabendo, portanto, à Justiça Eleitoral dispor acerca de tais temas”.

32. José Bispo Sobrinho, *Comentários à lei orgânica dos partidos políticos* (lei nº9096, de 19 de setembro de 1995). p. 26, Brasília – DF: Brasília Jurídica, 1996.

de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes, a necessidade de prestação de contas à Justiça Eleitoral e a vedação à utilização de organização paramilitar. Como bem ressalta José Maria Coelho Filho<sup>33</sup>:

apesar de sua autonomia, a atuação do partido político encontra balizas na própria Constituição Federal, devendo ser dirigido pelos princípios instituidores do Estado Democrático de Direito ali elencados. Toda e qualquer prática antidemocrática deve ser prontamente repelida.

Tal entendimento é corroborado por Clémerson Merlin Cléve<sup>34</sup>, para quem:

Se é certo, porém, que aos próprios partidos compete a definição da respectiva estrutura interna, não é menos certo que pode a lei, respeitada a autonomia conferida pela Constituição, fixar determinadas regras para efeito de compatibilizar a liberdade partidária com outros postulados constitucionais de observância obrigatória. Cumpre, então, deixar claro que a autonomia do partido imuniza a agremiação da interferência *indevida* do legislador ordinário, mas não imuniza totalmente a agremiação contra o atuar normativo do legislador, desde que compatível com os parâmetros fixados pela Constituição. De modo que, não se tratando de soberania, mas antes de autonomia, pode, com efeito, o legislador, observando sempre o núcleo essencial do conceito, estabelecer alguns parâmetros para a atuação partidária que servirão, inclusive, de base para a elaboração dos respectivos estatutos, pelas agremiações.

Discorrendo sobre o preceito da autonomia partidária, faz-se mister divagar, em linhas gerais, sobre a questão da natureza jurídica dos partidos políticos brasileiros após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O artigo 1º da atual Lei dos Partidos Políticos estabelece que a natureza jurídica dos partidos políticos brasileiros é de pessoa jurídica de direito privado, destinada a “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”. Diferiu, assim, a nova lei da antiga redação do atual Código Eleitoral brasileiro (Lei nº. 4737/65), que, em seu artigo 2º, classificava os partidos políticos como “pessoas jurídicas de direito público”.

Neste momento, necessário se faz distinguir os conceitos de pessoa jurídica de direito público e de pessoa jurídica de direito privado. Primeiramente, faz-se

33. José Maria Coelho Filho, Os partidos políticos e sua democratização como requisito para o Estado democrático de Direito. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, Fortaleza-CE, Ed. ABC Fortaleza, n. 12, p. 31, mar. 2000.

34. Clémerson Merlin Cléve, *Fidelidade Partidária: estudo de caso*. 1. ed. p. 162, Curitiba-PR: Juruá, 1998.

mister conceituar pessoa jurídica: para Orlando Gomes<sup>35</sup>, pessoas jurídicas “são, em síntese, grupos humanos dotados de personalidade para a realização de fim comum”.

Quanto à distinção entre pessoa jurídica de direito público e pessoa jurídica de direito privado, o ponto nevrálgico a ser aferido diz respeito à função a ser exercida por cada uma delas: as pessoas jurídicas de direito público, basicamente, visam ao interesse público, são criadas por lei e titularizam poderes públicos. Já as pessoas jurídicas de direito privado são constituídas com o objetivo fundamental de atender ao interesse privado, obedecendo, na maioria das vezes, ao disposto no Código Civil<sup>36</sup>, não estando, a princípio, sujeitas a intervenções estatais. Como bem observa Cristiano Chaves de Farias<sup>37</sup>:

No que tange às funções e capacidades da pessoa jurídica, a partir da inteligência do art. 40 do Estatuto Civil, é possível estruturá-las em: a) pessoas jurídicas de direito público ou b) pessoas jurídicas de direito privado.

As pessoas jurídicas de direito público, marcadas pela presença fundamental e preponderante do Poder Público, subdividem-se, a depender do âmbito de sua atuação funcional, em pessoas de direito público interno (CC, art. 41), englobando os órgãos da administração direta (a União, os Estados federados, o Distrito Federal e os Municípios) e da administração indireta (as autarquias e fundações públicas), e de direito público externo, regidas pelo Direito Internacional Público, exemplificadas pela UNESCO e a ONU.

As pessoas jurídicas de direito público interno estão submetidas ao Direito Administrativo, enquanto as de direito público externo, ao Direito Internacional Público.

Já as pessoas jurídicas de direito privado (CC, art. 44), instituídas para atender a interesses particulares, abarcam as fundações, as associações, as sociedades, as organizações religiosas e os partidos políticos.

35. Orlando Gomes, *Introdução ao Direito Civil*. 12. ed. p. 186, Rio de Janeiro – RJ: Forense, 1997.

36. Neste aspecto, vale ressaltar, em linhas gerais, a palpitante polêmica quanto à natureza jurídica das fundações públicas, decorrente do exposto no art. 5º, IV do Decreto-Lei nº. 200/67, com redação dada pela lei nº. 7569/87, que classifica as fundações públicas como pessoas jurídicas de direito privado não submetidas, entretanto, ao Código Civil, o que originou, segundo Fernanda Marinela (*Direito Administrativo*, 1. ed. vol. I, p. 89, Salvador – BA: Edições JusPodivm, 2005), “uma grande impropriedade, já que não é possível compatibilizar estas duas regras”. Posteriormente, a Constituição de 1988 estabeleceu que as fundações públicas seriam classificadas como pessoas jurídicas de direito público, regra, entretanto, flexibilizada pela Emenda Constitucional nº. 19/98, que reacendeu a discussão ao dar às fundações, segundo Marinela, “a mesma forma de criação das empresas públicas e sociedades de economia mista que são empresas privadas”. Hoje, a doutrina se divide completamente a respeito da questão, que, a quem interessar, poderá ser aprofundada por meio de consulta à doutrina especializada.

37. Cristiano Chaves de Farias, *Direito Civil: teoria geral*. 2. ed. p. 264-265, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2005.

É de se ressaltar que, pelo Código Eleitoral de 1932, os partidos políticos eram pessoas jurídicas de direito privado, que adquiriam personalidade jurídica com o registro no cartório competente. A partir de 1946, entretanto, os partidos políticos passaram a ser considerados pessoas jurídicas de Direito Público, situação que perdurou até a promulgação da carta constitucional de 1988<sup>38</sup>. Comentando a modificação legislativa suscitada pela Constituição de 1988, José Bispo Sobrinho<sup>39</sup> assevera que “o constituinte de 1988 corrigiu um grave equívoco, até então atribuído à personalidade jurídica do partido político. (...) O partido político não integra a Administração Pública, portanto não há razão para ser considerado como pessoa jurídica de direito público”.

Não é pacífico, entretanto, o entendimento de que os partidos políticos, após a Constituição de 1988, passaram a ter personalidade jurídica de direito privado, mesmo com a edição da lei n.º. 9096/95. Sérgio Sérulo da Cunha<sup>40</sup>, por exemplo, entende que a natureza jurídica dos partidos políticos brasileiros continuaria a ser de direito público, uma vez que o critério para diferenciar uma pessoa jurídica de direito público e uma pessoa jurídica de direito privado seria a necessidade de realização de interesses públicos pela pessoa jurídica, sendo este o papel principal exercidos pelos partidos políticos. Tal entendimento, entretanto é minoritário, prevalecendo o entendimento coadunado por Fávila Ribeiro, segundo quem “o posterior ato de registro a emanar da Justiça Eleitoral deixa de ser o elemento determinante de sua plasmação existencial, sendo o reconhecimento, em caráter permanente, do atributo político, sem que isso ocasione metamorfose do privado em público”. O fato de exercerem, portanto, função essencial ao interesse público não faz dos partidos políticos pessoas jurídicas de direito público, uma vez que tais entidades não são criadas por lei e gozam de autonomia perante o Estado.

Por fim, havemos de ressaltar a imperiosa necessidade de democratização interna dos partidos políticos, de forma a resguardar a própria autonomia do partido político e a sua característica basilar de canal de interlocução de idéias no seio social.

Em obra publicada pela primeira vez em 1911, Robert Michels ressaltou o caráter oligárquico dos partidos políticos, entendendo que os mesmos não

38. Neste sentido, Palhares Moreira Reis, Os partidos políticos e a experiência brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 29, n. 114, p. 164-165, abr./jun. 1992.

39. José Bispo Sobrinho, op. cit. p. 31-32.

40. Sérgio Sérulo da Cunha, A lei dos partidos políticos (Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995). In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Direito Eleitoral*. 1. ed. p. 142, Belo Horizonte – MG: Del Rey, 1996. Cap. XIII.

passam de potências oligárquicas repousadas sobre uma base democrática que os legitima e possibilita a dominação dos eleitores pelas elites, dos mandantes pelos mandatários. Para Michels<sup>41</sup>:

Reduzida à sua mais simples expressão, a lei sociológica fundamental que rege inevitavelmente os partidos políticos (dando à palavra “políticos” seu sentido mais amplo) pode ser formulada assim: a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre aqueles que delegam. Quem diz organização diz oligarquia.

Para que a tese de Michels não seja cruelmente confirmada, é necessário que os partidos políticos primem pela democratização interna, possibilitando o amplo debate de idéias entre os seus membros. Afinal, como observa Orides Mezzaroba<sup>42</sup>:

A característica marcante da democracia intrapartidária está na formação da vontade do partido. Ela deve ser tomada em verticalidade ascendente, jamais o inverso. Os órgãos executivos devem, obrigatoriamente, submeter-se às convenções e assembleias partidárias.

Dentre os direitos que devem prevalecer no interior da organização partidária, destacam-se os seguintes: participação dos membros de forma direta ou por seus representantes nas convenções e nos órgãos da organização; garantia do voto aos militantes em qualquer decisão e em qualquer nível do partido; garantia de alternâncias periódicas dos cargos de direção do partido; direito de revogabilidade dos cargos; garantia de que os órgãos sempre decidam de forma colegiada; prevalência do princípio majoritário nas votações em todos os órgãos do partido; liberdade de expressão no interior da organização; direito de abandonar o partido a qualquer momento; direito de ampla defesa em caso de eventual aplicação de sanções internas; direito de informação sobre qualquer assunto de interesse da organização; liberdade para que o filiado possa debater as suas idéias; o direito de formar correntes de opinião; transparência nas finanças e na contabilidade da organização; inclusão de uma “cláusula de consciência” para os representantes para efeitos do mandato partidário.

Para todos os efeitos, a existência de correntes internas dentro da organização deve ser respeitada. Não se trataria aqui de facções com características excludentes, mas de correntes que

41. Robert Michels, *Sociologia dos Partidos Políticos*. Trad. Arthur Chaudon. p. 196, Brasília – DF: UNB, 1982.

42. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 182-183, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2004.

proporcionem o debate e a alternância periódica nos órgãos de direção. Pelas suas próprias características o partido deve ser dinâmico e acompanhar permanentemente todas as transformações políticas, econômicas, jurídicas e sociais que envolvem o Estado e – por que não? – o mundo. Assim sendo, o melhor antídoto para a imobilidade da organização é o embate interno de idéias e o revezamento nos cargos de direção.

Esses, portanto, são alguns dos princípios que devem nortear a democracia intrapartidária.

#### **2.4. Vedação à utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar**

O parágrafo quarto do artigo dezessete da Constituição Federal de 1988 dispõe acerca da vedação à utilização de organizações paramilitares pelos partidos políticos. Tal dispositivo decorre, basicamente do fato de se constituírem os partidos políticos em “instituições comprometidas com as estruturas democráticas, sendo a disputa eleitoral o seu método exclusivo para conduzir os seus líderes aos órgãos estatais representativos”<sup>43</sup>.

Permitir que os partidos políticos pudessem se utilizar de organizações paramilitares seria incentivar a prática de atos atentatórios à estabilidade da democracia. Com a proibição prevista no artigo 17, § 4º da Constituição Federal, o legislador constituinte buscou evitar, nas suas origens, a transformação do salutar debate de idéias em um choque de milícias, que poderia terminar por gerar até mesmo guerras civis. Afinal, a democracia não se constrói através da imposição da força, mas sim através do poder da argumentação e do consenso.

Para Orides Mezzaroba<sup>44</sup>, a proibição à utilização de organizações paramilitares pelos partidos políticos gera dois efeitos, um de caráter interno e outro de caráter externo. Internamente, o efeito da vedação constitucional seria o de evitar a oligarquização dos partidos através da formação de estruturas hierárquicas rígidas. Externamente, por sua vez, a citada vedação teria o condão de expurgar qualquer possibilidade de propagação de ideologias autoritárias ou segregacionistas, proibido que é, até mesmo, o uso de uniformes padronizados por parte dos membros de partido políticos. Segundo Mezzaroba<sup>45</sup>:

43. Fávila Ribeiro, *Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-Constituinte e a Emenda Constitucional nº. 25/85*. p. 51, São Paulo – SP: Saraiva, 1986.

44. Orides Mezzaroba, *Partidos políticos: princípios e garantias constitucionais*. 1. ed. p. 36-37, Curitiba-PR: Juruá, 2004.

45. Loc.cit.

No âmbito interno, os partidos devem zelar por não estabelecer qualquer estrutura hierárquica rígida que configure relação de comando e obediência, dentro da perspectiva da “lei de ferro”, desenhada por Michels (1982). Por outro lado, externamente os partidos políticos ficam proibidos de utilizar fardamentos (Lei dos Partidos Políticos, art. 6º) ou nomenclaturas que caracterizem qualquer tipo de patente ou insígnia de comando.

Considerando, no entanto, que cabe aos partidos o resguardo dos princípios constitucionais da *soberania nacional*, do regime democrático, do *pluripartidarismo* e dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana (art. 17, *caput*), tanto no âmbito da atuação externa, como na sua prática interna, conclui-se que a inclusão do dispositivo que veda a utilização de organizações paramilitar pelos partidos, representa apenas uma figura retórica, sem qualquer sentido no ponto em que é inserida, se for levado em consideração o espírito democrático da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a não ser, talvez, para reforçar tal proibição.

### 2.5. Acesso gratuito ao rádio e à TV

Prevê o parágrafo terceiro do artigo dezessete da Constituição o direito dos partidos políticos ao acesso gratuito ao rádio e à TV. Este acesso, regulamentado também pela lei 9096/95, é indispensável à propagação das idéias e ao fomento do debate democrático, uma vez que o rádio e a televisão são os dois instrumentos de comunicação mais populares do planeta, acessíveis à quase totalidade dos cidadãos brasileiros. É de se ressaltar que, segundo a lei 9096/95, a propaganda política no rádio e na TV não se restringe à de cunho eleitoral, englobando também aquela de caráter doutrinário, a chamada propaganda partidária. Neste sentido, válida é a lição de Joel Cândido<sup>46</sup>, segundo a qual:

Propaganda política é gênero; propaganda eleitoral e propaganda partidária são espécies desse gênero. Propaganda eleitoral ou propaganda política eleitoral é uma forma de captação de votos usada pelos partidos políticos, coligações ou candidatos, em época determinada por lei, através da divulgação de suas propostas, visando a eleição a cargos eletivos. Propaganda partidária é a divulgação genérica e exclusiva do programa e da proposta política do partido, em época de eleição ou fora dela, sem menção a nomes de candidatos a cargos eletivos, exceto os partidários, visando a angariar adeptos.

Desde o século XVII que o termo “propaganda”, derivado do latim, popularizou-se e difundiu-se no continente europeu, a partir do momento em que o papa Gregório XV criou a “Congregação da Propaganda da Fé”, no que foi seguido

46. Joel J. Cândido, *Direito Eleitoral Brasileiro*. 8. ed. p. 153, Bauru – SP: Edipro, 2000.



pelo papa Urbano VIII, fundador do “Colégio de Propaganda”, que tinha por objetivo preparar sacerdotes para a doutrinação em todo o mundo<sup>47</sup>.

No mesmo século XVII, na França, já é possível vislumbrar-se o surgimento do marketing político, com o rei Luís XIV. É notório que o histórico monarca, conhecido como “O Rei Sol”, buscava, meticulosamente, associar sua imagem à de um herói, comparando-se a deuses da mitologia grega, como Zeus, o maior de todos os deuses, em esculturas e pinturas, de forma a manipular a opinião pública, construindo a imagem de um monarca divino e invencível.

Também na França, mas já no início do século XIX, Napoleão Bonaparte destacou-se como adepto da propaganda como meio de fortalecimento do seu poder. Assim é que funcionava, junto ao seu governo, um serviço de imprensa chamado “Bureau de Opinião Pública”, cuja função era fabricar e ajudar a fortalecer a imagem do célebre estadista francês.

Durante o domínio nazista na Alemanha, a idéia da utilização da propaganda como instrumento de domínio das massas e fortalecimento do poder político se fortalece definitivamente. Com Adolf Hitler e seu ministro da propaganda, Joseph Paul Goebbels, segundo homem da hierarquia nazista, fundam-se os parâmetros da moderna propaganda política: objetividade, através da restrição da propaganda a poucos pontos a serem valorizados; direção da mesma às massas, e não aos intelectuais; e a necessidade da repetição, uma vez que para Hitler “toda publicidade tem seu êxito assegurado na constância e na continuidade de sua aplicação. Discorrendo sobre a importância de Goebbels e da propaganda para a sustentação do regime nazista na Alemanha, leciona José Nivaldo Junior<sup>48</sup>:

Quem pôs em prática os postulados de Hitler foi Goebbels. Este notável orador que, um dia, sem sucesso, tentou arranjar emprego como produtor de teatro, acabaria assinando alguns dos espetáculos políticos mais impressionantes do nosso tempo.

No início de sua trajetória, os nazistas não tinham recursos para utilizar a mídia formal – a imprensa, os correios, os grandes painéis. Goebbels recorreu aos pequenos cartazes, colados em cilindros nas esquinas, com tipos grandes e letras vermelhas. Na sua ótica, não são os grandes escritores, mas os grandes oradores que fazem as revoluções. Tratou, pois, de treinar oradores inflamados.

Ele entendia que o modo mais eficiente de fazer qualquer platéia aceitar uma idéia era prepará-la emocionalmente. Usava, para tanto, música adequada, cerimonial convincente, apelava para o

47. Darcy Azambuja, *Introdução à Ciência Política*. 13. ed. p. 339-340, São Paulo – SP: Globo, 2001.

48. José Nivaldo Junior, *Maquiavel, o poder, história e marketing*. 4. ed. p. 143-144, São Paulo – SP: Martin Claret, s.d.

ritual e para a solenidade. Entendeu e utilizou o efeito hipnótico dos gritos, dos lemas, das canções patrióticas, dos holofotes e seus jogos de luzes. Como ninguém, tirou proveito da cadência dos pés e da marcha rítmica.

Ficaram famosos os lemas nazistas que Goebbels adaptava de frases que encontrava nos livros que lia: Lebensraum (Espaço vital!) Sangue e solo! Os judeus são a desgraça da Alemanha! Povo sem espaço! Alemanha, desperta (Deutschland, erwache). Este último lema “soava como um tambor das massas”.

Goebbels utilizava seu jornal *Ataque* como instrumento de Hitler. A verdade só existe na propaganda quando coincide com os interesses do partido e do Führer. “Se coincidir com a verdade real, tanto melhor. Se não coincidir, será preciso fazer adaptações”.

A partir da década de 1950, ganhou impulso, nos Estados Unidos, a idéia de que a publicidade poderia influenciar, decisivamente, eleitores indecisos ou indiferentes ao processo eleitoral. Conforme relato de Renan Garcia Miranda<sup>49</sup> (p. 12-13):

Em 1952 um diretor de publicidade de Nova York que acompanhava as eleições presidenciais norte-americanas sustentou que se fosse dada plena liberdade aos homens de publicidade, estes poderiam influenciar, com êxito, eleitores indecisos ou indiferentes. Sua agência realizou um estudo durante a campanha eleitoral empregando as mesmas técnicas utilizadas para vender detergentes, móveis ou cervejas. Depois das eleições procurou os mesmos eleitores indecisos que havia submetido ao teste e verificou que havia acertado em 95% dos casos ao prever como cada um deles iria votar. Na época, o porta-voz da agência afirmou que o eleitor indeciso “decide-se devido a algum motivozinho insignificante, como não gostar da esposa do candidato”.

As teses acerca da importância do marketing político nas disputas eleitorais foram definitivamente comprovadas com as eleições do republicano Dwight Eisenhower e do democrata John Kennedy para a presidência dos Estados Unidos, em 1952 e 1960, respectivamente.

No primeiro caso, o general Eisenhower, herói da Segunda Guerra Mundial, construiu uma campanha eminentemente televisiva, criando um programa de respostas curtas e rápidas a pessoas contratadas para fazer perguntas, enquanto seu adversário, o democrata Adlai Stevenson, menosprezando a mídia eletrônica, ainda incipiente, pautou sua campanha em longos e monótonos discursos,

49. Renan Garcia Miranda, Política, mentiras e videotape. *Desvendando a História*, São Paulo – SP, ano 1, n. 5, p. 12-13, jun. 2005.

inapropriados aos novos tempos. O resultado foi uma vitória arrasadora de Eisenhower nas urnas.

No caso de Kennedy, celebrizou-se um debate televisivo travado entre o candidato democrata e seu adversário, o republicano Richard Nixon, considerado decisivo para o desfecho das eleições presidenciais dos Estados Unidos em 1960. Enquanto Nixon se recusou a ser assessorado, rejeitando sugestões acerca da roupa que deveria vestir, evitando ser maquiado e não fazendo a barba, Kennedy, assessorado por publicitários, manteve-se sóbrio e impecável quanto ao seu traje. Como bem ressalta Renan Garcia Miranda<sup>50</sup>:

O que era dito importava pouco. Os assessores de Kennedy entenderam que qualquer gesto ou expressão teatral, que num comício cairia tão bem, soaria excessivo diante da TV. Afinal ela estava na sala das pessoas. Era como se o candidato atingisse o indivíduo em sua intimidade. As pesquisas foram definitivas: os que ouviram o debate pelo rádio deram a vitória a Nixon; os que viram pela TV, elegeram Kennedy.

Anos depois, Nixon declararia algo para pensarmos quando assistimos ao horário eleitoral: “confie totalmente no seu produtor de televisão, deixe que ele lhe maquie, mesmo que você não suporte que maquiado (...). Isto me desanima, eu detesto fazê-lo, mas, por ter sido queimado uma vez porque não o fiz, nunca mais cometi esse erro e eu insistiria com veemência com todos os futuros candidatos que estejam certos de lembrar que, mais importante do que o que você diz, é como você aparece na televisão”.

No Brasil, a introdução da propaganda eleitoral gratuita na legislação se deu no ano de 1962. Desde então, várias foram as regulamentações acerca do tema, dentre as quais se destaca a Lei Falcão, que no regime militar restringiu a propaganda política no país<sup>51</sup>.

Atualmente, está em vigor, no que se refere à propaganda política, a lei nº. 9096/95. Como bem observa Carlos Ranulfo Melo, a partir desta última modificação legislativa<sup>52</sup>:

os partidos que obtivessem 5% dos votos para a Câmara dos Deputados – excluídos nulos e brancos e distribuídos em um terço dos estados, com o mínimo de 2% em cada um deles – passaram a ter acesso a um programa semestral de 20 minutos em rede nacional e estadual, além de 40 minutos semestrais em inserções de 30 segundos a um minuto. Em caráter transitório, partidos com o mínimo de

50. Ibid., p. 13.

51. Cf. capítulo III desta obra, referente à história da democracia e dos partidos políticos no Brasil.

52. Carlos Ranulfo Melo, *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. p. 50-51, Belo Horizonte – MG: UFMG, 2004.

1% dos votos para a Câmara dos Deputados e com representação em cinco estados tiveram assegurado um programa de 10 minutos em rede nacional e 20 minutos de pequenas inserções nos estados nos quais tivessem obtido representação. Para os demais partidos, ficou assegurado um programa de dois minutos por semestre, em rede nacional.

Segundo ainda a lei 9096/95, fica vedada a propaganda política paga no rádio ou na TV. O objetivo é evitar o abuso do poder econômico que venha a desequilibrar as disputas entre os partidos políticos em favor daqueles detentores de maiores recursos financeiros.

Por fim, é de se ressaltar que vários são os projetos de lei visando impor restrições à propaganda política no rádio e na TV. Mais uma vez, tais proposições têm por objetivo não permitir que o poder econômico termine por se tornar o fator determinante para o êxito de partidos políticos e respectivos candidatos.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O REGIME POLÍTICO IMPLEMENTADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Ante o exposto neste capítulo, pode-se afirmar, indubitavelmente, que a Constituição Federal de 1988 tem sua base de legitimidade pautada na construção de uma sociedade democrática, justa, livre, solidária e equilibrada. Como bem leciona Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino<sup>53</sup>, podemos entender por legitimidade o:

atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É por esta razão que todo poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado.

Uma Constituição é legítima, de acordo com Tercio Sampaio Ferraz Junior<sup>54</sup>, quando reconhece e aplica regras de participatividade, se adapta às mudanças, não perdendo, entretanto, o seu caráter de permanência, adota regras de intangibilidade, elevando certos valores à condição de inalteráveis e regras de consecução, referentes à própria incidência constitucional, retratada na imperatividade incontestável de seus valores máximos. Para Ferraz Junior<sup>55</sup>:

53. *Dicionário de Política*, 12. ed. vol. 2. p. 657, Brasília: UNB; LGE editora, 2004.

54. Tercio Sampaio Ferraz Junior, Legitimidade na Constituição de 1988. *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*, p. 25-26.

55. Loc. cit.

uma Constituição não deve ser vista apenas como um ato fundante, um texto básico, mas como uma prática que se renova a cada instante, na sua interpretação, aplicação, na sua observância. O verdadeiro espaço de uma constituição não se situa na sua corporificação física num documento, mas na organização da comunidade, na convivência de cidadãos que vivem juntos, não importa onde estejam. Esse espaço é o espaço político em que os membros da sociedade aparecem como cidadãos.

A Constituição deve ser vista como uma força ativa, sendo dotada de força normativa, configurando-se, também, como fator real de poder na sociedade. Segundo Konrad Hesse<sup>56</sup>:

Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional – não só a vontade de poder (*wille zur macht*), mas também a vontade de Constituição (*wille zur verfassung*).

A legitimidade de uma Constituição se alcança quando se estabelece, diante dessa, “uma justificativa de expectativas constitucionais contra argumentos desiludidores, que, ainda que propostos, são desacreditados”<sup>57</sup>. Para que uma constituição seja legítima, portanto, é necessário que a tarefa hermenêutica seja realizada sob um ponto de vista jurídico e não apenas histórico. Como ensina Emílio Betti<sup>58</sup>:

O ponto nevrálgico da diferença entre interpretação histórica e interpretação jurídica consiste em que a primeira trata unicamente de reconstruir em sua totalidade, de integrar em sua coerência originária, o sentido, em si construído, de forma representativa e com ela o pensamento que expressa. Ao contrário, na interpretação jurídica de um ordenamento vigente não podemos nos restringir a invocar o sentido originários da norma, se deve dar um passo a mais, uma vez que a norma, longe de esgotar-se em sua primeira formulação, tem vigor atual em relação ao ordenamento, tendo função de transformar a vida social.

56. Konrad Hesse, *A força normativa da Constituição* (Die normative Kraft der Verfassung). Tradução: Gilmar Ferreira Mendes, p. 19, Porto Alegre – RS, Sérgio Antonio Fabris, 1991.

57. Tercio Sampaio Ferraz Junior, *ibid.*, p. 22.

58. Emilio Betti, *La Interpretación de las leyes y actos jurídicos*, p. 43, Madrid: ERDP, S/D.

A necessidade de uma interpretação constitucional prospectiva, voltada para o presente e para o futuro, e não para o passado, é essencial para a legitimação de uma Constituição enquanto marco conformador de uma ordem jurídica. Tal necessidade se faz ainda mais imanente em um Estado que se configura sob a ótica dualista do bem-estar social e desenvolvimento. Senão vejamos a lição de Tercio Sampaio Ferraz Jr.<sup>59</sup>:

Na forma típica do Estado burguês prevalece a interpretação de bloqueio, que pressupõe que os preceitos constitucionais estatuem princípios e finalidades fundamentais, em relação aos quais o intérprete não pode articular sentidos e objetivos senão aqueles que já estejam reconhecidos *ex tunc* na própria constituição.

A questão muda de figura quando pensamos nas exigências postas ao Estado Social. Este acaba por exigir os mencionados procedimentos interpretativos de legitimação, que pressupõem que o intérprete esteja autorizado a articular e qualificar o interesse público, coletivo, individual, posto como um objetivo pelo preceito constitucional, o que implica, para tomar por empréstimo um termo do Direito Administrativo, uma certa discricionariedade hermenêutica. O intérprete deve pressupor, nesse caso, que os preceitos constitucionais estão submetidos a certas condições. Algumas são de ordem normativa estrutural. Assim, os preceitos dirigidos à participação e à prestação positiva do Estado Social são *leges imperfectae*, isto é, não são imediatamente realizáveis sem uma atuação do próprio hermeneuta que deve, então, prover uma identificação dos meios possíveis para a consecução de finalidades, quer sejam eles meios sociais ou técnicos, a fim de que a norma possa ser efetivada. O Estado Social está vinculado à realização de seus objetivos, cabendo ao intérprete considerá-los sob o ponto de vista de sua viabilidade.

Além de uma interpretação realizada nos moldes supracitados, uma Constituição, para se manter legítima, nos moldes expostos por Tercio Sampaio Ferraz Junior, deverá ser dotada de imperatividade e intangibilidade dos seus valores fundamentais, impondo limites à sua revisão. Como bem leciona Edvaldo Brito<sup>60</sup>:

O princípio que deve prevalecer é o da existência de limites para toda e qualquer alteração. É assim porque “não há reforma total, no sentido absoluto da palavra, pois o direito de revisão somente permite modificar a Constituição, em seu conjunto, para aperfeiçoá-la.

59. Tercio Sampaio Ferraz Junior, *Aplicabilidade e interpretação das normas constitucionais*, p. 13-14, São Paulo: Atlas, 2002.

60. Edvaldo Brito, *Limites da Revisão Constitucional*, p. 88-90, Porto Alegre – RS, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

Mas que se possa usar deste direito consagrada pela Constituição para destruí-la, que se possa voltar assim contra a Constituição uma arma fornecida por ela, são pretensões que não podemos admitir”. (...) Mesmo o poder constituinte, que é potência, tem limites, sejam os ditados pela soberania popular no momento da escolha dos seus representantes, manifestando a sua ideologia ou durante a atividade constituinte, acompanhando-a com a sua participação; sejam os que, na linha dessa ideologia, cause integração de normas do direito internacional; b) não há exemplo, hoje, de Constituição jurídica imutável, por isso os textos posteriores à fase do que se costuma chamar de novas tendências do direito constitucional acolhem normas disciplinando as alterações constitucionais e a doutrina, ao contrário da postura antes criticada, passou a cuidar da matéria, ainda que os signos não sejam utilizados com o conteúdo semântico, inconfundível relativamente às categorias que povoam essas alterações, razão porque este trabalho colhe a todas com a designação genérica de alterações.

Infelizmente, entretanto, a Constituição de 1988, embora bem intencionada, não tem conseguido atingir seus objetivos fundamentais. Vivemos em uma sociedade em que prevalece a cidadania tutelada, na qual muito pouco é incentivada a emancipação política do povo. A atividade política é vista como uma atividade degradante, restrita aos “profissionais da política”, esquecendo-se que a dimensão política é essencial à própria existência do homem, uma vez que a sociedade humana é um terreno no qual frutificam conflitos, lutas e divergências que devem ser equalizados na busca da construção de uma ordem social. Os partidos políticos, embora consagrados no texto constitucional como elementos essenciais à democracia, encontram-se desmoralizados e desacreditados, vítimas da infidelidade de grande parte dos seus adeptos, da baixa consistência programática e da prevalência de interesses meramente individuais de muitos políticos sobre os interesses da sociedade, reprimida e desmotivada pela implementação da cultura da marginalização da atividade política, que só traz como consequência o aprisionamento da cidadania e da soberania popular.

Em pensamento que, pela sua profundidade e eloquência, merece ser transcrito na íntegra, Calmon de Passos nos oferece o diagnóstico dessa endêmica patologia à qual estamos expostos há tantos e tantos anos, há tantas e tantas décadas: a usurpação da nossa condição de cidadão. Em sua obra “Direito, poder, justiça e processo: julgando os que nos julgam”<sup>61</sup>, afirma, enfaticamente, o jurista baiano:

61. J.J. Calmon de Passos, *Direito, poder, justiça e processo: julgando os que nos julgam*. p. 107, Rio de Janeiro – RJ: Forense, 2000.

Sempre me pareceu uma das mais graves deficiências de nosso tempo seu desinteresse pela atividade política e sua má compreensão do que ela seja. De tal modo se dissociou a sociedade do Estado, o econômico do político e o individual do social que findamos por entender a atividade política como algo específico de um segmento da sociedade profissionalizado para isto. Disparamos de químicos, arquitetos, médicos, juristas e também de políticos. Cada qual deles com suas funções específicas e devendo à sociedade bons serviços. Se alguma postura é equivocada e tem acarretado sérias perdas para a vida social é esta da compreensão mofo e profissionalizante da atividade política. A desvalia do político entre nós, inclusive, foi particularmente acentuada nas últimas décadas. O autoritarismo militar, pífida e intencionalmente, enquanto fazia política e só fazia isto, criminalizava a atuação política dos outros segmentos sociais e desqualificava a formação política dos brasileiros. Ser político tornou-se quase sinônimo de marginalidade social e este foi o maior desserviço da ditadura militar, talvez mais perverso do que o próprio interregno da repressão pós-67. A desqualificação do político leva à desqualificação do indivíduo como cidadão, acentuando no Direito sua face de pura dominação, antes que seu caráter de resultante da livre interação dos segmentos sociais por meio da ação de seus atores. Por força disso, faz-se predominante uma vontade perversa, atuando de cima para baixo, que obstrui os canais de participação e reprime as divergências, na insensata crença de que dominação não consentida, ou melhor dizendo, não pactuada, tem possibilidade de gerar duradouramente dividendos. Foi essa apatia que produziu o paradoxo de termos uma Constituição poeticamente democrática, enquanto discurso sobre direitos, mas perversamente autoritária e corporativa quando cuida da estruturação e funcionamento do que ainda se denomina entre nós, de modo subliminarmente expressivo, de Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.

É essencial que a sociedade brasileira se liberte e que a cidadania em todos floresça, através de uma maior e mais efetiva participação política, de uma valorização dos princípios e objetivos fundamentais da Constituição de 1988 pelos tribunais e de uma interpretação prospectiva desta mesma Constituição. Afinal, como bem sintetiza Tercio Sampaio Ferraz Junior<sup>62</sup>:

A Constituição de 1988, até mesmo como texto, ainda está por se fazer. Por isso mesmo pensamos que a questão de sua legitimidade, mais do que nunca, está centrada na expectativa de uma concreção.

62. Tercio Sampaio Ferraz Junior, Legitimidade na Constituição de 1988. In: FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio; DINIZ, Maria Helena; GEORGAKILAS, Ritinha Alzira Stevenson. *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*. p. 58, São Paulo: Atlas, 1989.



## OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988...

Não que ela venha a se legitimar apenas se for concretizada, mas que este deve ser o sentido de orientação de sua legitimidade. Isto é, ela legitimar-se-á na medida de uma vigilância e fiscalização que desbordam os controles retrospectivos da constitucionalidade e se lançam para uma exigência de realização futura, para a denúncia da omissão, para a iniciativa legislativa direta, para a participação construtora da cidadania. Estas são suas peças-chaves, este, certamente, o seu sentido de orientação.

Democracia social com sentido de concreção, eis a síntese de legitimidade de uma Constituição que pode até ter sido formulada por quem nela não acreditasse, mas que, malgrado tudo, encerra uma promessa e uma esperança: a promessa de uma sociedade socialmente justa, a esperança de sua realização.



## CAPÍTULO V

# A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A SUA IMPORTÂNCIA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

**Sumário** • 1. Considerações iniciais – 2. Fidelidade e disciplina partidárias – 3. A fidelidade partidária na história legislativa brasileira – 4. A necessidade da fidelidade partidária: argumentos favoráveis e contrários à possibilidade de perda do mandato do parlamentar infiel – 5. Causas para a ocorrência da infidelidade partidária – 6. Fidelidade partidária *versus* liberdade de consciência – 7. A fidelidade partidária, o processo de “impeachment” e o colégio eleitoral – 8. O domínio dos partidos pelas oligarquias partidárias, a fidelidade partidária e a implementação do sistema eleitoral proporcional de lista fechada no Brasil – 9. A fidelidade partidária e a possibilidade de controle judicial dos partidos políticos – 10. Fidelidade e disciplina partidárias nos estatutos dos principais partidos políticos brasileiros: 10.1. O Partido dos Trabalhadores (PT); 10.2. Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU); 10.3. Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL); 10.4. Partido Comunista do Brasil (PC do B); 10.5. Partido Verde; 10.6. Partido Popular Socialista (PPS); 10.7. Partido Socialista Brasileiro (PSB); 10.8. Partido Democrático Trabalhista (PDT); 10.9. Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); 10.10. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); 10.11. Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); 10.12. Partido Liberal (PL); 10.13. Partido da Frente Liberal (PFL) e Democratas (DEM); 10.14. Partido Progressista (PP); 10.15. Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA); 10.16. Partido da República (PR); 10.17. Partido Republicano Brasileiro (PRB) – 11. Os projetos de lei referentes à fidelidade partidária em tramitação no congresso nacional – 12. A questão da efetividade do artigo 17, § 1º da Constituição Federal de 1988, referente ao princípio da fidelidade partidária – 13. As recentes decisões do Poder Judiciário sobre fidelidade partidária.

### 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Como ressaltado nos capítulos anteriores, os partidos políticos, elementos essenciais à instrumentalização da democracia moderna, são consagrados na Constituição de 1988 como os principais canais de interlocução dos cidadãos brasileiros. É através dos partidos que a democracia floresce, as ideologias são difundidas e o povo é representado politicamente.

Uma grave questão, contudo, ameaça essa condição, inerente aos partidos políticos, de representante fiel da ideologia do seu eleitor, que com ele se identifica no momento do sufrágio: as constantes práticas de indisciplina e, principalmente, de infidelidade partidária ocorridas no país nos últimos anos.

Com grande frequência, os políticos detentores de mandato eletivos têm promovido um sem número de atos de infidelidade e indisciplina partidárias, votando contra a orientação dos seus partidos na apreciação de temas de relevância nacional, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, ou mesmo nas Assembléias Legislativas, sem falar na intensa troca de partidos entre diversos parlamentares.

Segundo dados apresentados pelo cientista político Jairo Nicolau<sup>1</sup>, entre 1980 e 1994, 64,6% dos 513 deputados federais eleitos em 1994 trocaram de partido ao menos uma vez. Destes, 160 deputados (31,2%) realizaram uma única troca; 92 deputados (17,9%) realizaram duas trocas; 18 deputados (3,5%) realizaram três trocas; 9 deputados (1,8%) realizaram 4 trocas; e um único deputado realizou seis trocas de partido. Em outro trabalho<sup>2</sup>, Nicolau relata um caso, no mínimo, curioso que ocorreu com o deputado fluminense João Mendes, que “eleito pelo PPB do Rio de Janeiro, mudou para o PMDB na manhã de um dia, e na tarde desse mesmo dia já estava de volta ao PPB”.

Em matéria publicada no jornal “A Tarde” de 18 de fevereiro de 2005, logo após a eleição do ex-deputado pernambucano Severino Cavalcanti para a presidência da Câmara dos Deputados, intitulada “a cada dia, dois mudam de legenda”<sup>3</sup> foi noticiado que, em apenas três semanas (entre os dias 27 de janeiro de 17 de fevereiro) nada menos que quarenta e cinco deputados trocaram de partido. Na reportagem, o jornal ressalta a disputa do controle do PMDB entre aliados do governo Lula e opositores como um dos principais fatores para a ocorrência dos citados fatos. Segundo o periódico, “a disputa pelo controle do PMDB, entre aliados e opositores ao governo Lula fez com que a bancada do partido inchasse de 77 deputados para 94, em apenas 22 dias. A arma dos dois lados foi filiar aliados como forma de atingir a maioria no embate interno”.

Sobre a questão da fidelidade partidária, pronunciou-se o falecido senador Antônio Carlos Magalhães, em entrevista a jornalistas, publicada no livro “Política é Paixão: Quem é Antônio Carlos Magalhães”<sup>4</sup>:

Sou a favor da fidelidade partidária. Mas, fidelidade partidária, sem que você forme partidos, fica muito complicada. Primeiro, você tem que fazer partidos, porque os partidos hoje são amontoados de políticos, não são partidos. Falo isso muito à vontade, porque os partidos giram muito em torno de pessoas, e eu sou representante disso. Acho, portanto, que os partidos devem girar em torno de princípios.

O fato aludido pelo ex-presidente do Congresso Nacional, acerca da distorção ideológica a que estão sendo submetidos os partidos políticos brasileiros, cada vez mais distantes dos seus princípios fundantes, é de grande relevância e

1. Jairo Marconi Nicolau, *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. 1. ed. p. 65, Rio de Janeiro – RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
2. Idem, *Falta de fidelidade partidária anula o voto*. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2001/06/09/jorbra20010609004.html>>. Acesso em 26 abr. 2005.
3. A cada dia, dois mudam de legenda. *A Tarde*. Salvador – BA, p. 10, 18 fev. 2005.
4. Anselmo Góis, et. alli. *Política é Paixão: quem é Antônio Carlos Magalhães*, 1. ed. p. 265-266., Rio de Janeiro – RJ: Revan, 1996.

responsabilidade para o enorme número de casos de infidelidade partidária no nosso país. Sobre a melancólica situação vivida pelos partidos políticos brasileiros, assim discorre Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>5</sup>:

Os partidos brasileiros não estão à altura da missão que a democracia pelos partidos lhes impõe. Não passam de conglomerados decorrentes de exigências eleitorais, sem programa definido e, o que é muito pior, sem vida própria.

Apesar das prescrições legais que desejam uma estruturação partidária autêntica, vinda de baixo para cima, com intensa participação popular, permanecem eles vazios, como corpos sem alma.

Sem partidos fortes, portanto, nos quais os programas de ação possam ser respeitados, não há como se exigir fidelidade partidária. Os partidos políticos têm que perder o caráter individualista, permeante desde os primórdios da história política brasileira, e assumir o seu papel de entidades agregadoras de pensamentos e idéias convergentes de um determinado grupo social, dotadas de traços ideológicos peculiares e programas de ação efetivos. Partidos fracos, sem linha ideológica definida, são campos férteis à corrupção, ao clientelismo político e à indisciplina partidária.

Como pequena amostra do grande balcão de negócios em que se transformaram a maioria dos partidos políticos brasileiros, pode-se apresentar este quadro comparativo entre as bancadas dos partidos, na Câmara dos Deputados, eleitas em 1998, e as suas bancadas pouco mais de dois anos depois<sup>6</sup>:

CÂMARA DOS DEPUTADOS		
Partido ou coligação	Bancada eleita em 98	Bancada em 2001
PSDB	099 deputados	103 deputados
PFL	106 deputados	102 deputados
PMDB – PST – PTN	083 deputados	103 deputados
PT	058 deputados	059 deputados
PPB	060 deputados	048 deputados
PDT	025 deputados	021 deputados
PSB – PC do B	026 deputados	019 deputados
PL – PSL	013 deputados	016 deputados
PPS	003 deputados	012 deputados

5. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*, 30. ed., São Paulo – SP, 2003, p. 124-125.

6. Fonte: TSE

CÂMARA DOS DEPUTADOS		
Partido ou coligação	Bancada eleita em 98	Bancada em 2001
PV	001 deputado	001 deputado
PHS (ex- PSN)	000 deputado	001 deputado
PTB	031 deputados	025 deputados
Sem partido	000 Deputado	002 Deputados
Total de partidos	018 Partidos	016 Partidos

Como se pode observar, alcançada metade do prazo do mandato eletivo, muitos foram os casos de troca de partido na Câmara dos Deputados, inclusive com a presença de denúncias de compras de deputados por outras legendas.

Quando algum cidadão se filia a um partido político, está ele, em tese, aderindo a um conjunto de posicionamentos sócio-político-ideológicos, ao mesmo tempo em que adquire uma série de direitos e obrigações perante o partido. Conforme lição do professor Fávila Ribeiro<sup>7</sup>: “com a filiação, torna-se o eleitor apto a votar e ser votado para os órgãos partidários, a concorrer a cargos eletivos, a tomar parte nas deliberações da alçada de convenção municipal e ter tantos outros direitos”. De se frisar que esses direitos e obrigações os quais o filiado adquire junto ao partido, com a sua filiação, não podem e não devem ser considerados sob a ótica da mera bilateralidade partido-filiado, mas sim sob a ótica da responsabilidade do filiado com o eleitor, pois, conforme já salientado, o eleitor, ao votar em um candidato filiado a um partido político, não está apenas escolhendo um indivíduo para que exerça um cargo eletivo, mas sim está aderindo a uma ideologia, a uma linha de pensamento político, que deverá ser aquela seguida pelo partido. Portanto, um deputado, um vereador ou um senador, não deveria ser considerado o dono do seu mandato, pois este pertence ao partido que o elegeu, e aos seus eleitores. Neste sentido, mais uma vez é válido citar o cientista político Jairo Nicolau<sup>8</sup>:

Os manuais de política nos ensinam que as eleições servem como mecanismo para auscultar as preferências dos eleitores. O método inventado pelas democracias contemporâneas para fazê-lo é convocar os eleitores para votar em um dos partidos que se apresentaram na disputa. O dia das eleições é o ápice de um longo processo: convenções, candidatos, campanhas, horário eleitoral gratuito, debates; enfim, um enorme esforço para definir pelo voto qual será a distribuição do poder no Executivo e no Legislativo.

7. Fávila Ribeiro, *Direito Eleitoral*, 4. ed. p. 332, Rio de Janeiro-RJ: Forense, 1996.

8. Jairo Nicolau, *Falta de fidelidade partidária anula o voto*. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2001/06/09/jorbra20010609004.html>>. Acesso em 26 abr. 2005.

De que adianta todo este esforço para definir, pelo voto, a força dos partidos, se trocando de legenda os políticos criam uma nova distribuição do poder político no país? Transmigração de poder sem legitimidade eleitoral.

A realidade, no entanto, é que nossa legislação eleitoral favorece a prática de infidelidade partidária, uma vez que não dispõe de mecanismos suficientemente eficazes para combatê-la. Não existe uma norma heterônoma infraconstitucional que puna a infidelidade partidária com a perda do mandato eletivo do infrator. Dispõe o artigo 23 da lei 9096/95 que “a responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelos competentes órgãos, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido”. Dessa forma, entende-se majoritariamente que estará sujeito o parlamentar infrator a, tão-somente, punições administrativas dentro do partido, não havendo, assim, qualquer restrição à possibilidade do parlamentar trocar de legenda quando bem lhe convier. Sobre o caráter inócuo da previsão do princípio da fidelidade partidária no atual ordenamento jurídico brasileiro, manifesta-se, Orides Mezzaroba<sup>9</sup>:

A conclusão mais evidente a que se chega é que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 criou uma ilusão em torno do instituto da fidelidade partidária, devido à impossibilidade de sua regulamentação pelos estatutos partidários. A aplicação do instituto da fidelidade partidária pelos partidos se tornou impraticável, pelo simples fato de que a própria Constituição não instituiu a perda do mandato por troca de Partido ou pela ação infiel do mandatário. (...)

Dentro desse contexto, chega-se, finalmente, à conclusão de que o único instrumento que na prática tem algum sentido para os partidos regularem em seus estatutos é o da disciplina partidária; por se tratar de questão *interna corporis*, sua aplicação fica subordinada apenas aos princípios contidos no art. 5º do texto constitucional.

Deveria a lei eleitoral brasileira punir com mais severidade a infidelidade partidária, de forma a fortalecer os partidos políticos, dando condições efetivas para que estes exerçam a responsabilidade que lhes foi atribuída pelo eleitor. O mandato não mais pode continuar pertencente ao político eleito, mas sim deve ser considerado como de seu partido, e, por consequência, dos eleitores deste partido.

Um indivíduo, ao se filiar a um partido político, deve se submeter às suas diretrizes e ao seu programa de ação, não podendo, assim, dispor livremente de

9. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 281, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2004.

um mandato eletivo. Um parlamentar que troque de partido durante o mandato, ou não acate decisões tomadas, democraticamente, dentro do seu partido, deveria ser substituído por seu suplente, perdendo o mandato, de forma a garantir a efetividade da representatividade alcançada pelo partido político junto ao eleitorado.

Essa fidelidade partidária, contudo, não pode ser confundida com escravidão. Um partido que não cumpre, na prática, o seu programa de ação, previsto em seu estatuto, não pode exigir fidelidade dos seus filiados, uma vez estar sendo, ele próprio, infiel aos seus princípios e aos seus eleitores. Assim sendo, não pode ser o parlamentar obrigado a adotar uma posição contrária à sua ideologia e aos seus anseios, com os quais se identificou ao partido quando da sua filiação. Conforme a seguinte observação de José Afonso da Silva<sup>10</sup>:

a disciplina não há de entender-se como obediência cega aos ditames dos órgãos partidários, mas respeito e acatamento do programa e objetivos do partido, às regras do seu estatuto, cumprimento de seus deveres e probidade no exercício de mandatos ou funções partidárias, e, num partido de estrutura interna democrática, por certo que a disciplina compreende a aceitação das decisões discutidas e tomadas pela maioria de seus filiados militantes.

Deve-se constituir, esta, uma exceção à perda do mandato ao parlamentar que troque de partido ou não obedeça às recomendações de sua liderança, uma vez estar caracterizada a infidelidade do partido com o seu filiado, e não o contrário, como é mais comum.

A lei, portanto, deveria ser mais rígida com aqueles detentores de mandato parlamentar que forem infiéis aos partidos aos quais estiverem filiados, promovendo a perda do mandato daquele que se insurgir contra as recomendações partidárias ou que troque de legenda durante o exercício do mandato eletivo, exceтуando-se os casos em que a culpa decorrer do partido, e não do seu filiado.

Baruch Spinoza, em sua célebre obra, “*Ética*”<sup>11</sup>, já afirmava:

Se se supõe que certos corpos se separam de um corpo, isto é, de um indivíduo composto de vários corpos, e que, ao mesmo tempo, outros, em número igual e da mesma natureza, ocupem o seu lugar, o indivíduo conservará a sua natureza tal como anteriormente, sem nenhuma mudança na sua forma.

O importante, para a democracia representativa, é que os partidos políticos conservem a sua natureza, mesmo que substituindo seus quadros, tal qual o

10. José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo. 15. ed. p. 407, São Paulo – SP: Melhoramentos, 1998.

11. Baruch Spinoza, *Ética*, Coleção Universidade, p. 89, Rio de Janeiro – RJ: Tecnoprint, 1995.



indivíduo composto de vários corpos, que são substituídos por outros em número igual e da mesma natureza, tal como anteriormente, sem nenhuma mudança na sua forma. Muito mais importante, para a democracia, é que os partidos políticos não percam a sua essência, o mandato do partido é o que deve ser conservado, e não o mandato do parlamentar, em caso de infidelidade, da mesma forma que, nas palavras de Spinoza, o importante é a conservação do indivíduo composto de vários corpos, e não a conservação de um corpo discidente.

Neste capítulo V, buscar-se-á demonstrar a importância da elaboração de um paradigma mais rígido de fidelidade partidária no Brasil. Para isso, de forma propedêutica, far-se-á uma breve digressão pela história do instituto da fidelidade partidária no Brasil, ao tempo em que serão explicitados os conceitos de fidelidade e de disciplina partidária.

Em um segundo momento, o enfoque da abordagem direcionar-se-á à demonstração da necessidade de reconhecimento da fidelidade partidária como requisito para o fortalecimento da representação política, bem como ao apontamento das causas e conseqüências da ocorrência da violação ao referido princípio.

Em seguida, importantes questões envolvendo a ponderação dos princípios da fidelidade partidária e da liberdade de consciência serão abordadas, ressaltando-se, também a questão da aplicabilidade da fidelidade partidária no processo de impeachment e no Colégio Eleitoral.

Após a supracitada abordagem, um breve estudo sobre o domínio sofrido pelos partidos políticos através das oligarquias partidárias e de sua influência sobre a questão da fidelidade partidária, destacando-se, inclusive, a discussão acerca da proposta da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados de implementação das listas preordenadas nas eleições proporcionais, será o objeto do trabalho. É de se ressaltar que também será estudado, no tópico seguinte a esse, o tema referente à possibilidade de controle judicial da atividade partidária, complementar ao mesmo.

Já nos dois tópicos seguintes, serão estudados os estatutos dos principais partidos políticos brasileiros, no que se referem ao tema da fidelidade partidária, bem como será feita uma breve análise crítica dos projetos de lei referentes à fidelidade partidária em tramitação no Congresso Nacional.

A seguir, a defesa da efetividade do artigo 17, § 1º da Constituição Federal de 1988, referente ao princípio da fidelidade partidária, será realizada, para então se passar às considerações finais sobre o tema.

Por fim, serão abordadas as principais questões relacionadas às recentes decisões da Justiça Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal acerca da fidelidade

partidária, que culminaram no início da construção de um novo paradigma relativo ao tema, principalmente após a edição da Resolução TSE nº. 22.610/07, embora ainda sobre bases frágeis e polêmicas que serão destacadas oportunamente nesta obra.

## 2. FIDELIDADE E DISCIPLINA PARTIDÁRIAS

Qual o verdadeiro significado dos termos fidelidade partidária e disciplina partidária? Há sinonímia nas duas expressões? Qual a razão da Constituição Federal de 1998 dispor, no seu artigo 17, § 1º, que “é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias”, distinguindo os dois termos? A resposta para essas perguntas reside no fato de que, conceitualmente, fidelidade partidária e disciplina partidária são institutos distintos, embora, muitas vezes, complementares.

Sobre o conceito de fidelidade partidária, leciona José Carlos Cardozo<sup>12</sup>: “fidelidade partidária é a consagração consciente, completa e prática do membro do partido, levando-o a agir de tal modo que a entidade partidária consiga atingir os fins políticos a que se propõe, do melhor modo possível”.

Célio Borja, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal e da Câmara dos Deputados, citado por José Carlos Cardozo<sup>13</sup>, define, por sua vez, fidelidade partidária como sendo:

um instituto de direito público cujo efeito específico é a subordinação da titularidade do mandato político à obediência ao programa do partido político ou às instituições e determinações de seus órgãos diretivos. A fidelidade partidária opera como uma condição resolutiva do mandato político.

Quatro são as formas de manifestação da infidelidade partidária apontadas pela doutrina em geral: a) oposição, por atitude ou pelo voto, a diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido; b) apoio ostensivo ou disfarçado a candidatos de outra agremiação; c) realização de críticas públicas ao programa ou às diretrizes do partido; d) migração partidária no exercício de mandato político.

Sobre a definição de “diretriz legitimamente estabelecida pelo partido”, demonstra Arnaldo Malheiros<sup>14</sup> que:

12. José Carlos Cardozo, *A fidelidade partidária*. 1. ed. p. 59, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 1997.

13. op. cit. p. 143.

14. Arnaldo Malheiros, Fidelidade Partidária. *Boletim Eleitoral TRE/SP*, São Paulo – SP, a. XVI, n. 5, p. 3, jan./mar. 1977.

Por diretriz legitimamente estabelecida há de se entender a fixação de uma norma de conduta, resultante da tomada oficial de um órgão diretivo partidário, convocado expressamente para esse fim, tendente a compatibilizar a atuação dos representantes com as normas programáticas ou estatutárias da agremiação, em face de determinada matéria sujeita a deliberação parlamentar.

Tito Costa<sup>15</sup>, por sua vez, discorrendo também sobre a questão da infidelidade partidária por descumprimento de diretrizes partidárias, leciona:

Além do programa do partido, registrado no TSE, cujas diretrizes são de cumprimento obrigatório pelos filiados, especialmente pelos titulares de mandato eletivo, outras regras de conduta podem ser fixadas pelos órgãos de direção. Entre estas, por exemplo, a votação em determinados assuntos que digam com a orientação até mesmo filosófica de normas programáticas ou estatutárias da agremiação política. Observe-se, por importante, que diante de determinada situação concreta, em que o partido assuma posição contrária a questão de natureza política, econômica, social etc., ou favorável a ela, a diretriz deve ser fixada por meio de providências internas bem claras, previamente adotadas, de modo a não suscitar dúvida quer quanto ao tema, quer quanto à forma como foi ela tornada obrigatória. Assim, o partido, por meio de sua Comissão Executiva (municipal, regional ou nacional, conforme o caso e segundo previsão estatutária) deve convocar, por edital, reunião do Diretório, com a finalidade de fixar diretrizes, com especificação clara de quais sejam elas e para que fim vão servir, de tudo dando conhecimento regular aos seus filiados e parlamentares, para cumprimento, sob pena de infração disciplinar, com todas as consequências daí decorrentes. Impossível, portanto, em nosso entender, que diretrizes sejam fixadas de improviso, em circuito interno do partido, sem divulgação, ao sabor de interesses de grupos e não com vistas ao interesse maior da agremiação e de parcela da própria sociedade que o partido representa, por intermédio de seus mandatários eleitos. Em assim não sendo, não se há de falar que tenham sido “legitimamente” estabelecidas, como quer a lei (art. 25 da Lei 9096/95). É preciso atentar, também, para que diretrizes sejam fixadas em perfeita consonância com as normas programáticas e estatutárias. Ou seja, a ação parlamentar, especialmente ela, há de compatibilizar-se, sempre, com a doutrina, a filosofia, a própria orientação política do partido.

O conceito de disciplina partidária, por sua vez, está relacionado, como bem observa Gustavo Fruet<sup>16</sup> à “desobediência às decisões aprovadas em convenção”.

15. Tito Costa, Breves anotações sobre partidos políticos. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*, São Paulo – SP, Imprensa Oficial – TRE/SP, n. 45, p. 21-22, mar. 2000.

16. Gustavo Fruet. Reforma e casuismo. *Paraná Eleitoral*, Curitiba – PR, n. 38, p. 25, out./dez. 2000.

Assim, “pelo instituto da disciplina partidária, requer-se que todos os filiados respeitem os princípios, o programa e os objetivos da organização partidária”<sup>17</sup>.

Conceituando disciplina partidária, José Antonio Giusti Tavares<sup>18</sup> leciona:

Disciplina partidária significa, essencialmente, sujeição, por parte de um membro do partido – representante parlamentar, membro do governo, ou não –, e não obstante a sua resistência, a uma norma externa, ditada pela liderança. O exercício da disciplina sobre um membro implica em que os líderes contem com recursos de coerção, prêmio ou incentivos e intimidações ou ameaças.

Pode-se observar, ante o exposto, que fidelidade partidária e disciplina partidária são institutos jurídicos se complementam. O conceito de fidelidade partidária, entretanto, é mais amplo, perpassando pela noção de subordinação da titularidade do mandato político ao partido político, seu verdadeiro detentor, que, assim, poderá punir seu filiado até mesmo com a perda do mandato toda vez que o mesmo se opuser a diretrizes legitimamente estabelecidas, fizer oposição desleal ao programa ou diretrizes do partido, trair os seus correligionários, apoiando candidatos de outras agremiações partidárias, contra a recomendação do partido, ou realizar migração partidária.

### 3. A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA HISTÓRIA LEGISLATIVA BRASILEIRA

O princípio da fidelidade partidária, vinculado à aplicação de uma sanção punitiva de perda do mandato parlamentar para aquele que viesse a descumpri-lo, foi instituído pela primeira vez no Brasil pelo artigo 152 da Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 01/69. Assim dispõe o referido artigo:

**ART. 152.** A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

- I – .....
- .....
- V- disciplina partidária;
- VI – .....
- .....

17. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 279, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2004.

18. José Antonio Giusti Tavares, A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: TAVARES, José Antonio Giusti (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. p. 302, Brasília – DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. (Coleção Brasil 2010, v. 03).

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

Em consonância com o disposto na Lei Maior, em 1971 foi sancionada a lei nº. 5682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que ratificou a previsão de cassação do mandato do parlamentar que deixasse o partido pelo qual se elegera ou descumprisse as diretrizes e programas estabelecidos pela direção partidária. Sobre o processo de cassação de mandatos de parlamentares previsto na referida lei, relevante é a lição de Antonio Roque Citadini<sup>19</sup>, comentando, em 1983, a referida lei, à época ainda em vigor:

A cassação do mandato de parlamentares que tenham cometido infidelidade partidária será sempre decretada pela Justiça Eleitoral, depois de representação do Partido, em processo onde será assegurado ao acusado amplo direito de defesa.

Cometida a infidelidade partidária, o Partido deve, em 30 (trinta) dias, representar perante a Justiça Eleitoral (TER e TSE), pleiteando a perda do mandato do infrator. No caso de vereador o Diretório Regional poderá representar nos 30 dias subseqüentes, se houver silêncio do órgão municipal, assim como o Diretório Nacional no caso de deputado estadual poderá ajuizar o pedido se houver ocorrido omissão do órgão regional.

Para representar contra vereador, o órgão municipal do partido deve ter aquiescência da Comissão Executiva Regional. Quando se trata de descumprimento de diretriz fixada pelo órgão regional e o infrator for senador ou deputado federal, somente o Diretório Nacional poderá representar perante o TSE, depois de acolher o pedido do órgão regional.

No processo de perda de mandato por infidelidade partidária será garantida a manifestação do acusado e, caso a Justiça Eleitoral acolha a representação partidária, o parlamentar poderá recorrer da decisão e estes recursos terão efeito suspensivo (embargos ao próprio Tribunal e recurso especial ao TSE).

Julgada improcedente a representação e não existindo mais recurso suspensivo o Tribunal comunicará o fato à Mesa da casa legislativa a que pertence o parlamentar, que declarará, imediatamente, a perda do mandato e convocação do suplente.

19. Antonio Roque Citadini, *Lei Orgânica dos partidos políticos: comentários, notas e jurisprudência*. p. 89, São Paulo – SP: Max Limonad Ltda., 1983.

Assim, segundo a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº. 5682/71), a deflagração do processo de perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária se dava com a representação de partido político, ajuizada no prazo de trinta dias, contados da investidura do representado no cargo eletivo, se o ato que pudesse caracterizar a infidelidade tivesse sido praticado após o registro de sua candidatura e antes da posse; ou do conhecimento do ato que caracterizasse a infidelidade partidária, se posterior à posse. Eram partes legítimas para a representação perante a Justiça Eleitoral os diretórios nacional, regional ou municipal, ou suas comissões executivas, dos partidos políticos sob cuja legenda o parlamentar fora diplomado. Como bem salienta Pinto Ferreira<sup>20</sup>:

Pelo art. 77 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, cometida a infidelidade partidária, o partido devia em trinta dias fazer a competente representação perante a Justiça Eleitoral (TSE e TRE), requerendo a perda do mandato do infrator. O diretório nacional poderia ajuizar o pedido quanto a deputado estadual, se houvesse omissão do órgão regional. O diretório regional também poderia representar nos trinta dias subsequentes, caso houvesse silêncio do órgão municipal.

Nos casos em que ocorresse descumprimento de diretriz estabelecida pelo órgão regional, e o infrator fosse senador ou deputado federal, apenas o diretório nacional poderia fazer a representação perante o Tribunal Superior Eleitoral, depois de acolher o requerimento do órgão regional.

A competência para o processamento e o julgamento da representação do partido para a decretação de perda do mandato do parlamentar era prevista como sendo dos tribunais regionais eleitorais, em caso de ato de infidelidade praticado por deputados estaduais ou vereadores, e do Tribunal Superior Eleitoral, quando a infidelidade viesse a ser praticada por senador ou deputado federal.

O prazo de contestação previsto na antiga LOPP era de 10 dias. Após o decurso do mesmo, o relator do processo designava audiência de instrução, sendo que as provas já deveriam ser indicadas na inicial e na contestação.

Após a contestação, eram apresentadas as razões finais (cinco dias para o representante e cinco dias para o representado), feita ouvida do procurador eleitoral e, no prazo de vinte dias, o processo era posto em pauta, pelo relator.

Na sessão de julgamento, por sua vez, primeiramente era feita a leitura do relatório, para então ser dada oportunidade às partes de realizar sustentações orais das razões por 20 minutos.

20. Pinto Ferreira, *Comentários à lei orgânica dos partidos políticos*. p. 160-161, São Paulo – SP: Saraiva, 1992.

Quanto aos recursos, eram cabíveis embargos ao próprio tribunal, no prazo de 3 dias da publicação do acórdão, e recurso especial para o TSE, nos casos de decisões dos TREs proferidas contra expressa disposição legal ou decorrente de divergências na interpretação de lei entre dois ou mais TREs., sendo dois os efeitos dos mesmos: suspensivo e devolutivo. O Ministério Público atuava como fiscal da lei, tendo o direito de interpor recursos.

No que não fosse incompatível, havia a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. Julgada procedente a representação, a decisão era comunicada à mesa da casa legislativa para que fosse imediatamente declarada a perda do mandato parlamentar.

Com a Emenda Constitucional nº. 11, de 13 de outubro de 1978, foi acrescentada uma pequena mudança na legislação referente à fidelidade partidária, estabelecendo-se que as penalidades referentes à sua infração não se aplicariam aos membros do legislativo que eventualmente participassem da formação de novos partidos. Embora o Brasil estivesse sob a égide da validade do Ato Institucional nº. 02, de 1966, que estabeleceu o bipartidarismo, já se ventilava, naquele momento, a possibilidade de reabertura, o que terminou acontecendo no segundo semestre do ano de 1979 (sobre o tema conferir o tópico 4.7 desta obra).

Em 1985, com a realização das eleições presidenciais em 15 de janeiro, pelo Colégio Eleitoral, uma grande celeuma envolveu o princípio da fidelidade partidária: seria tal princípio aplicável aos parlamentares-eleitores do novo Presidente da República? Teriam os membros do Congresso Nacional que obedecer a imposição dos seus respectivos partidos políticos nas referidas eleições sob pena de perda do mandato político?

No final das contas, após um grande e intenso debate, prevaleceu o entendimento que o Colégio Eleitoral era um órgão constitucional de natureza unitária e inconfundível, de feição suprapartidária. Assim, deputados e senadores que deles viessem a fazer parte passariam, a partir da sua instalação, a gozar de um “*status specialis*”, do qual derivaria uma legitimação de competência e de inviolabilidade específicas. Neste sentido, por exemplo, argumentou, à época, defendendo a não aplicação da fidelidade partidária no Colégio Eleitoral que viria a eleger Tancredo Neves Presidente da República, Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena<sup>21</sup>, em artigo publicado na “Revista de Informação Legislativa”:

- a) O Colégio Eleitoral, como órgão estatal constitucional, não se confunde com o partido político, pessoa jurídica de natureza controvertida (entre o público e o privado).

21. Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena, A infidelidade partidária e o Colégio Eleitoral. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 21, n. 84, p. 161-166, out./dez. 1984.

- b) Embora as estruturas básicas de ambos tenham evidentemente suas raízes na Constituição, elas não se comunicam e informam institutos jurídicos diversos.
- c) A regra sancionadora do § 5º do art. 152 da Constituição, que prevê pena para senadores, deputados federais, estaduais e vereadores, está inserido no quadro da disciplina partidária e sua fonte constitucional nesta se esgota, tomando-se o parlamentar ou edil em sua condição partidária, como membro do partido.

Tal regra, de natureza penal, não comporta aplicação extensiva ou analógica, razão pela qual seu campo de aplicação constitucional se exaure no instituto de organização dos partidos políticos e tem eficácia sancionadora a membros do partido no exercício de sua atividade estatal em que se acha pressuposta a representação partidária ou por partidos: Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

- d) O Colégio Eleitoral é anódino, compõem-se não por partidos, mas de parlamentares e delegados, como tais, sem consideração e cor política ou partidária.

Os arts. 74 e 75 da Constituição que regulam basicamente o instituto do Colégio Eleitoral, não prevêem qualquer sanção fundada em disciplina partidária nem contêm regra captadora do disposto seja no art. 152, em geral, seja em seu § 5º. (...)

- e) O que a Constituição comete a norma de grau inferior (lei complementar) é a “composição e funcionamento do Colégio Eleitoral”. Se não prevê pena de qualquer natureza, não será dado a norma inferior criá-la, sob pena de limitar o exercício dos poderes constitucionais ali conferidos aos seus membros.

Em decisão proferida em 27 de novembro de 1984, o Tribunal Superior Eleitoral, através da resolução nº. 12.017, fixou o entendimento de que, no Colégio Eleitoral, não haveria aplicação do princípio da fidelidade partidária, o que foi decisivo para a derrota do candidato da situação, Paulo Maluf, e a conseqüente eleição de Tancredo Neves, em 15 de janeiro de 1985. Eis a ementa da citada resolução:

COLÉGIO ELEITORAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DIRETRIZ PARTIDÁRIA. VALIDADE DE VOTO. 1. Não prevalecem, para o Colégio Eleitoral, de que tratam os arts. 74 e 75 da Constituição, as disposições relativas à fidelidade partidária, previstas no art. 152, §§ 5º e 6º, da Constituição, arts. 72 a 74, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e arts. 132 a 134, da Resolução 10.785, de 15/02/80 (Resolução 11.985, de 06/11/84). 2. Não pode o Partido Político fixar, como diretriz partidária, a ser observada por parlamentar a ele filiado, membro do Colégio Eleitoral, a obrigação de voto em favor de determinado candidato. 3. Em decorrência da liberdade de sufrágio, é válido o voto de membro



do Colégio Eleitoral dado a candidato registrado por outro Partido Político. [Resolução 12.017, de 27/11/84. Processo 6.988 – Classe 10ª – Distrito Federal (Brasília)].

Com a publicação de Emenda Constitucional nº. 25, de 1985, que possibilitou uma ampla reforma política no país, foi abolida a aplicação da penalidade de perda do mandato eletivo do parlamentar infiel ao seu partido político. Desde então, intensificaram-se as práticas de violações ao compromisso dos mandatários com os seus respectivos partidos políticos, fazendo com que o troca-troca de deputados, senadores e vereadores atingisse índices alarmantes, se tornando uma endemia e enfraquecendo os partidos políticos, elementos essenciais à viabilização da moderna democracia. Neste sentido, entende José Antônio Giusti Tavares<sup>22</sup> que:

O liberalismo permissivo daquela emenda instituiu, no limiar da redemocratização do país, as premissas da desintegração do sistema representativo brasileiro. Pois numa sociedade moderna e complexa de massas, em que os partidos políticos, qualquer que seja o grau de oligarquização de suas organizações, não contam com coesão e disciplina nem com os meios coercitivos legítimos para assegurar-las, não há representação política efetiva.

Sobre a extinção da pena de perda de mandato ao parlamentar praticante de infidelidade partidária, relevante é a citação do seguinte trecho da doutrina de Carlos Ranulfo Melo<sup>23</sup>:

A exigência da fidelidade partidária fora introduzida pelo regime militar no cenário político brasileiro. Se, no período de 1946/1964, os legisladores eram fiéis aos partidos pelos quais haviam sido eleitos, tal comportamento não deve ser creditado à existência de uma cláusula de caráter impeditivo na legislação, mas ao fato de serem poucos, no contexto político-institucional de então, os incentivos à “infidelidade”.

Entre 1969 e 1985, a Constituição Brasileira estabelecia a perda de mandato para quem se opusesse às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou mudasse de partido – a não ser que a mudança estivesse vinculada à formação de um novo partido. Esta possibilidade, de formação de um novo partido, foi mantida pela Lei nº. 6767, de 20 de dezembro de 1979, que acabou com o bipartidarismo e possibilitou a criação de novas agremiações. Essa mesma brecha na legislação iria permitir que os dissidentes do PDS fundassem o PFL, ainda em janeiro de 1985.

22. José Antônio Giusti Tavares, Significado e causas da fragmentação e da volatilidade no sistema partidário parlamentar brasileiro. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 1, p. 88, jan./abr. 1997.

23. Carlos Ranulfo Melo, *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. p. 47-48, Belo Horizonte – MG: UFMG, 2004.

Mas a legislação era por demais restritiva e em evidente descompasso com a acomodação partidária que se faria necessária, após a eleição de Tancredo Neves e José Sarney no Colégio Eleitoral. A Emenda nº 25, neste sentido, significou a abertura de uma nova alternativa de ação dos congressistas. A mudança de partido passou a ser livre, sem qualquer tipo de requisito ou exigência burocrática. Bastava o deputado ou senador o desejar e comunicar à Mesa Diretora de sua casa legislativa. O que os legisladores não previram foi a frequência com que tal permissão seria utilizada posteriormente.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve novamente a consagração dos princípios da fidelidade e da disciplina partidárias no ordenamento jurídico brasileiro. É de se ressaltar, entretanto, que o atual texto constitucional, remete aos partidos políticos, através dos seus estatutos, a normatização dos referidos preceitos, aplicáveis, assim, somente nos termos desses aos representantes políticos do povo brasileiro<sup>24</sup>, o que, para muitos doutrinadores, inviabilizou a aplicação do princípio da fidelidade partidária nas condições observadas à época da vigência do artigo 152 da antiga carta constitucional, que possibilitava a perda do mandato político do parlamentar infiel<sup>25</sup>.

#### **4. A NECESSIDADE DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA: ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS À POSSIBILIDADE DE PERDA DO MANDATO DO PARLAMENTAR INFIEL**

Como já ressaltado no tópico introdutório desta seção, somos plenamente favoráveis à possibilidade de perda do mandato do representante político violador das diretrizes partidárias legitimamente definidas e/ou injustificadamente migrante de partido, por entendermos que o povo, ao votar em um candidato, deve atrelar-se ao programa político que este candidato representa, estampado pelo partido político do qual o referido candidato é filiado, uma vez que são os partidos políticos os grandes instrumentos de efetivação da democracia contemporânea (embora não sejam os únicos), por simbolizarem os canais de debate entre as mais diversas correntes doutrinárias existentes na sociedade, não só

24. Para Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel (Fidelidade partidária: um panorama institucional, p. 04, Brasília – DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao/texto9%20%20fidelidade%20partidaria.pdf#search='Eliane%20Crux%C3%AAn'](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto9%20%20fidelidade%20partidaria.pdf#search='Eliane%20Crux%C3%AAn')>. Acesso em 02 nov. 2005), “ao determinar que os estatutos partidários incorporem normas de fidelidade e disciplina partidárias, a Constituição está outorgando aos partidos uma ampla margem de autonomia, para que regulem esses institutos, em suas normas organizacionais e programáticas, com maior ou menor rigor”.

25. Sobre a problemática que envolve a questão efetividade do artigo 17, § 1º da Constituição Federal de 1988, referente ao princípio da fidelidade partidária, cf. tópico 6.12 deste trabalho.

durante o processo eleitoral, mas sim na discussão de todo e qualquer assunto de relevância para a vida social.

O objeto deste tópico é a contraposição dos argumentos favoráveis e desfavoráveis à possibilidade de aplicação da pena da perda de mandato ao representante político infiel ao seu partido, expostos por diversos doutrinadores e políticos, de forma a possibilitar que o leitor formule as suas próprias conclusões acerca da questão.

O ponto de partida para o desenvolvimento deste tópico, contudo, é a questão da importância da consagração de programas políticos definidos e consistentes por parte das agremiações partidárias, para que, dessa forma, essas agremiações possam corresponder à confiança que lhes é destinada na órbita da moderna democracia, exercendo o papel de protagonistas na engenharia deste complexo e fascinante regime político<sup>26</sup>. Vejamos, neste sentido, a seguinte observação formulada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>27</sup>:

É essencial à democracia pelos partidos que estes girem em torno de programas definidos. Nisto, sem dúvida, está o maior empecilho à efetivação de tal modelo. O povo em geral, em toda parte, parece relutar em formular as escolhas eleitorais levando em conta acima de tudo os programas dos partidos. O elemento pessoal continua a pesar e não raro a preponderar. Mormente hoje, quando os meios audiovisuais de comunicação de massa valorizam as personalidades em detrimento de idéias. No Brasil, especialmente, é generalizado o despreço pelos programas partidários, visto como mero blábláblá que ninguém, inclusive os candidatos, leva a sério. A política brasileira é uma disputa personalista: vale mais o candidato do que o partido.

No mesmo diapasão do professor Ferreira Filho, Augusto Aras<sup>28</sup> critica a inconsistência dos atuais partidos políticos brasileiros, afirmando que:

Salvo raras exceções, no Brasil, as agremiações partidárias não apresentam convicção ideológica ou filosófica que atendam, realmente, as justas expectativas do povo, mantendo-se um esquema político marcado pelo domínio da opinião pública manipulada pelos veículos e meios de comunicação social constituída pela via do nefasto clientelismo que impregna a nossa sociedade.

26. Afinal, como bem ressalta Wolgran Junqueira Ferreira (*Comentários à Constituição de 1988*. 1. ed. v. 01, p. 353, Campinas – SP: Julex Livros, 1989), “há que se entender os partidos políticos como instrumentais da política, que em sua essência, visa a prática da virtude, ciência e arte do bem comum”.

27. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. p. 126, São Paulo – SP: Saraiva, 2003.

28. Augusto Aras, *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*, 1. ed. p. 178, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2006.

A falta de programas consistentes e de perfis ideológicos ou filosóficos bem definidos por parte dos partidos políticos brasileiros faz com que haja um baixo índice de identificação dos eleitores para com as agremiações partidárias, inviabilizando, de certa forma, o sentido material da “democracia de partidos” no Brasil. Neste sentido, válido é o seguinte comentário de Carlos Ranulfo Melo<sup>29</sup>:

Desde meados da década de 1980 passou a ser significativo o contingente populacional que não revela nenhum tipo de preferência partidária no Brasil. Pesquisa nacional feita pelo Datafolha, em 1989, mostrava que 51,5% dos entrevistados não declaravam simpatia por nenhum dos partidos. Em agosto de 1994, de acordo com o mesmo instituto, o índice subira para 58%, praticamente o mesmo encontrado em junho de 1996. Em 1998, o percentual dos indiferentes chegara a 62%, estabilizando-se em torno de 53% em 2001 (*Folha de São Paulo*, 07/10/2001).

Mas, mesmo entre os eleitores que revelam simpatia por algum partido, as pesquisas permitem dizer que a preferência: a) oscila ao sabor da conjuntura e b) não necessariamente guarda relação com a opção de voto. Em 1989, o Datafolha registrava 8% de preferência para o PRN (o IBOPE chegou a registrar 13%) e 9,8 para o PMDB. Três anos depois, o mesmo instituto apontava 0,3% para o primeiro partido e 19,2% para o segundo. O PPR, tido como partido preferido por 2% em pesquisa realizada em 1994, amealhou 9,4% da votação nacional no mesmo ano. PFL e PSDB, que por duas vezes elegeram o presidente da República e juntos obtiveram 27% e 34% nas eleições para a Câmara dos Deputados em 1994 e 1998, respectivamente, eram preferidos por apenas 8% do eleitorado em 2001 (*Folha de São Paulo*, 07/10/2001). Pesquisas realizadas tendo em vista a eleição de 2002 mostravam, sistematicamente, que parcela significativa de eleitores simpatizantes de determinado partido declaravam intenção de voto em outro.

Buscando trabalhar as razões pelas quais os partidos políticos não são considerados coesos ideologicamente no Brasil, o mesmo Carlos Ranulfo Melo<sup>30</sup> aponta que, de modo geral, os partidos não possuem algo que se possa caracterizar como uma política de recrutamento para além daquela de manter as portas abertas para candidatos com recursos e/ou boa densidade eleitoral; os candidatos tem liberdade para escolher o partido pelo qual vão se candidatar e muitos o fazem com base exclusivamente em suas projeções de votos e em uma avaliação

29. Carlos Ranulfo Melo, Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma política e cidadania*. 1. ed. p. 325-326. São Paulo – SP: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2003.

30. Carlos Ranulfo Melo, *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. p. 121, Belo Horizonte – MG: UFMG, 2004.

sobre as perspectivas de cada sigla, bem como no grau de concorrência interna a enfrentar em cada uma das opções disponíveis.

Além disso, para o referido autor, em cada Estado o universo de escolha é diferente, uma vez que “o grau de implantação e a força relativa dos partidos variam significativamente”; bem como há, nas campanhas das eleições proporcionais, uma condução individualizada das mesmas por parte dos candidatos, diminuindo a importância dos partidos no processo eleitoral<sup>31</sup>. Assim, em sua opinião<sup>32</sup>:

Um contexto como esse é muito menos favorável ao desenvolvimento de vínculos de natureza programática ou ideológica do que à prevalência de considerações estratégicas de curtíssimo prazo, ou seja, concernentes apenas ao momento eleitoral. Na realidade, as mesmas razões que levam um candidato a buscar o PTB em Roraima poderiam fazer com que, em outro estado, ele batesse às portas do PFL, do PPB ou do PSL. Isto ajuda a entender por que, na década de 90, 39,0% dos deputados eleitos pelo conjunto dos partidos de direita (ou 46,5% se mantida a ressalva ao PFL) tenham mudado de partido, optando, a esmagadora maioria, por migrar para uma legenda situada dentro do mesmo campo ideológico. No que se refere à direita, as fronteiras entre os partidos possuem muito pouco significado. Estar no PTB, no PPB ou em uma sigla de menor expressão é algo que, para boa parte dos congressistas, se explica pela combinação um tanto fortuita de fatores vinculados à sua viabilidade eleitoral. Sua opção partidária pode mudar a qualquer hora.

Entendemos ser essencial ao regime político democrático a existência de partidos políticos fortes, coesos ideologicamente e programáticos, de forma a fazer com que a “democracia pelos partidos” seja efetivada, dando-se força normativa ao princípio do pluralismo político, fundamental ao Estado brasileiro, em conformidade com o disposto no artigo 1º, V da Constituição Federal de 1988.

Apesar de ser praticamente um consenso o entendimento de que os partidos políticos devem ser fortalecidos e valorizados como instrumentos basilares à construção da democracia brasileira, muitas são as divergências doutrinárias acerca da possibilidade e da necessidade de aplicação da pena de perda do

31. Neste sentido, é interessante ressaltar a afirmação do ex-deputado estadual pelo PMDB do Rio de Janeiro, Albano Antonio Reis, que, indagado por José Carlos Cardozo (in: *A fidelidade partidária*. 1. ed. p. 104, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997) sobre a importância da ideologia política para o eleitor que vier a se filiar a um partido político, respondeu que “No Brasil não existe a fidelidade partidária nem a ideologia política. A ideologia aqui é do candidato. A vontade de realizar, de criar alguma coisa, é do candidato. As programações dos partidos políticos, no Brasil, não são totalmente cumpridas. Infelizmente, no país, partido político é ‘microempresa’, cada um tem o seu dono”.

32. Loc. cit.

mandato eletivo do parlamentar infiel ao seu partido. Doravante, serão citadas opiniões e argumentos de políticos, juristas e cientistas políticos favoráveis ou não à real efetivação do princípio da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro. Senão vejamos!

Em texto escrito em 1986, antes, portanto, da própria instalação da Assembleia Nacional Constituinte que gerou a atual Constituição brasileira, Fávila Ribeiro, em obra intitulada “Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-Constituinte e a Emenda Constitucional n.º. 25/85”, já defendia a necessidade de implementação da fidelidade partidária. Segundo Ribeiro<sup>33</sup>:

sem a inclusão desse princípio ficam os partidos inteiramente desguarnecidos para cumprir uma linha de ação com a qual se sintam identificados os seus filiados e representantes. (...)

Deve ser ressaltado que em qualquer grupo estável, seja associação civil, entidade profissional, recreativa, cultural, a da mesma maneira os partidos políticos, será sempre necessário um lastro disciplinar exequível para gerar coesão e solidariedade entre os seus membros, portanto, como elemento necessário para congregar, não para desintegrar.

José Dirceu e Marcos Ianoni, em trabalho publicado no ano de 1999<sup>34</sup>, também já faziam a defesa da valorização do princípio da fidelidade partidária como importante para o fortalecimento da representação política e da vontade do eleitor estampada através do sufrágio. Para o ex-ministro da Casa Civil do governo do presidente Lula e para o cientista político:

A fidelidade para o conjunto dos partidos seria importante para esclarecer aos eleitores quem é quem na política partidária, reforçar os partidos como formuladores de propostas e combater o personalismo na relação representante-representado. (...) Além disso, a lógica do sistema proporcional de lista é conferir a representação aos partidos, que preenchem as cadeiras de acordo com os votos recebidos, seja por seus candidatos ou por cada legenda.

Cristiane Schwanka<sup>35</sup>, por sua vez, corroborando com os entendimentos supracitados, argumenta que:

33. Fávila Ribeiro, *Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-Constituinte e a Emenda Constitucional n.º. 25/85*. p. 48, São Paulo – SP: Saraiva, 1986.

34. José Dirceu & Marcos Ianoni, *Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual*. 1. ed. p. 34-35, São Paulo – SP: Perseu Abramo Editora, 1999.

35. Cristiane Schwanka, *Fidelidade partidária: uma questão de ideologia ou dever de imposição do poder público? Paraná Eleitoral*, Curitiba – PR, n. 50, p. 62, out./dez. 2003.

A regulamentação da fidelidade partidária visa fazer com que partido e políticos se esforcem a uma crescente identificação, fazendo com que o eleitor vote nos compromissos programáticos e não simplesmente na figura ou nome do candidato.

Como consequência ter-se-ia o fortalecimento dos partidos políticos e a consolidação das instituições democráticas, traduzindo uma melhor governabilidade.

Já o senador alagoano Teotônio Vilela Filho (PSDB-AL), criticando a intensa e espúria troca de partidos protagonizada por parlamentares no Brasil, explicitou o seguinte ponto de vista, em matéria publicada em agosto de 2001 pela revista “Cidades do Brasil”<sup>36</sup>:

Entendo que os partidos devem ter os seus líderes, mas há que se considerar que as lideranças só se formarão e serão representativas na medida em que haja identidade entre os ideários programáticos do partido e seus quadros. E que havendo essa comunhão de idéias, a mudança do eixo das grandes discussões nacionais entre Executivo e Legislativo torna-se possível, passando a ser tratada diretamente com os partidos e não isoladamente com figuras proeminentes.

Essa facilidade com que o parlamentar muda de partido, sem nenhum tipo de restrição ou impedimento, por meio de uma simples comunicação à mesa da casa legislativa a que pertence e da assinatura da nova filiação, parece desconsiderar a opção do eleitor, consubstanciando-se como uma negação ao voto que o tornou um representante popular.

Entendo como da maior significação o ato do cidadão escolher este ou aquele candidato porque ele faz parte de um determinado grupo, que abraça e defende uma linha ideológica ou programática. A prática da mudança de partido por meros interesses pontuais ou contingenciais, dificulta a formação de blocos partidários de sustentação legislativa dos governos, põe em risco a eficácia administrativa das administrações públicas, imprime constantes negociações entre Executivo e Legislativo, sem contar que complica a formação de um sistema partidário com legendas fortes e de base doutrinária sólida.

De modo que a questão principal que se coloca na discussão em torno da fidelidade partidária é a necessidade de se fortalecer as instituições com vistas à consolidação da democracia no Brasil.

O exercício da fidelidade partidária respalda a bandeira ideológica dos programas partidários e otimiza a relação do eleitor com o

36. Fidelidade partidária. *Cidades do Brasil*, ano II, n. 23, agosto, 2001. Disponível em <<http://cidadesdobrasil.com.br/cgicn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=18&newcod=392>>. Acesso em: 27 nov. 2005.

político, consolidando as instituições partidárias e, evidentemente, as suas bandeiras políticas.

Na mesma matéria, o senador paranaense Osmar Dias também defendeu o fortalecimento da fidelidade partidária. Entretanto, o citado senador fez uma interessante ponderação acerca da necessidade da fidelidade ser recíproca, não só do parlamentar para com o partido, mas também do partido para com o parlamentar, permitindo-se, assim, que o mandatário não se torne um escravo da legenda, sem qualquer espaço de liberdade e submetido a imposições desarrazoadas das lideranças partidárias. De acordo com o senador<sup>37</sup>:

A fidelidade partidária é necessária para evitar o fisiologismo, o troca-troca partidário por interesses escusos, mas não pode tolher ou limitar as ações dos políticos. Não pode ser uma camisa de força a limitar as convicções e ações de um parlamentar. Ser fiel e leal às bandeiras partidárias não significa, necessariamente, concordar sempre com as decisões da cúpula partidária. Filiei-me ao PSDB por acreditar firmemente nos preceitos consagrados no estatuto de fundação do partido; pela consolidação dos direitos individuais e coletivos; o exercício democrático, participativo e representativo; a soberania nacional; a construção de uma ordem social justa e garantida pela igualdade de oportunidades e o respeito ao pluralismo de idéias.

Mas o respeito ao pluralismo de idéias, consagrado no estatuto partidário, acabou não se confirmando na prática. O mesmo partido que prega a democracia interna, a articulação com os movimentos sociais e o livre debate de idéias condenou a instalação da CPI da Corrupção no Congresso Nacional. Assinei o pedido de requerimento para a instalação da CPI porque o povo do Paraná, que me elegeu senador, quer ver apuradas as denúncias de corrupção e exige que os culpados pelos desvios do dinheiro público sejam punidos. Fui fiel aos meus eleitores e ao meu partido, que em seu manifesto de fundação comprometeu-se "a defender a democracia contra qualquer tentativa de retrocesso a situações autoritárias em defesa de um povo chocado com o espetáculo do fisiologismo político e da corrupção impune". Minha decisão não agradou à Executiva do partido, que ameaçou expulsar-me do PSDB caso eu não retirasse minha assinatura do requerimento.

Esta atitude, arbitrária e incoerente, me fez repensar a minha permanência no partido. Não posso militar em um partido que não cumpre o que prega. Continuo a acreditar que a reforma política e, conseqüentemente, a exigência do cumprimento de um prazo mínimo de filiação dos candidatos, são absolutamente necessários para a depuração da atividade pública. Como a maioria da população,

---

37. Loc. cit.



considero que a política deve ser exercida com decência e ética. E acredito que o político deve filiar-se e permanecer em uma legenda, com coerência, defendendo os ideais partidários. A recíproca, porém, deve ser verdadeira.

A fidelidade partidária não pode ser usada como desculpa para punir quem age em consonância com os interesses populares. Deve ser, sim, um instrumento para a moralização da política brasileira, impedindo o troca-troca de partidos.

Contrárias à possibilidade de surgimento de uma legislação favorável à perda do mandato político do parlamentar que cometa atos de infidelidade partidária, algumas opiniões de doutrinadores e políticos também hão de ser explicitadas. A primeira delas Arlindo Fernandes de Oliveira, que, em artigo publicado no primeiro trimestre de 2004<sup>38</sup>, afirmou seu entendimento de que a regulação da fidelidade partidária, por norma infraconstitucional, seria inconstitucional, face o princípio da autonomia partidária. Para o autor, encontra-se a atual legislação em vigor:

perfeitamente de acordo com a letra e o espírito da Constituição brasileira, quando esta assegura aos partidos a liberdade para auto-organização e funcionamento. A fidelidade partidária, assim, é assunto da economia interna dos partidos, não podendo o legislador ordinário veicular norma que imponha aos partidos essa ou aquela disciplina.

Corroborando com o supracitado entendimento de Arlindo Fernandes de Oliveira, o ex vice-presidente da República, e atual senador pelo PFL de Pernambuco, Marco Maciel<sup>39</sup>, defende que a questão da fidelidade partidária deve ser resolvida no âmbito dos partidos políticos, e não por meio de leis.

Alberto Rollo, por sua vez, em artigo intitulado “Fidelidade partidária: ex-crescência da ditadura”, radicaliza seu ponto de vista contrário à criação de normas jurídicas heterônomas que visem à regulamentação do princípio da fidelidade partidária de modo a possibilitar a perda do mandato do representante político infiel ao seu partido. Segundo Rollo<sup>40</sup>:

No Brasil de hoje, teremos que fazer uma opção entre a fidelidade partidária gramática ou programática. A Constituição

38. Arlindo Fernandes de Oliveira, Estatuto Jurídico da fidelidade partidária e sistema eleitoral. *Revista de Informação Legislativa*, ano 41, n. 161, p. 79-86, jan./mar. 2004.

39. Marco Antonio de Oliveira Maciel, Reforma político-partidária: o essencial e o acessório. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Direito Eleitoral*. 1. ed. Belo Horizonte – MG: Del Rey, 1996. Cap. VII, p. 85-95.

40. Alberto Rollo, *Fidelidade partidária: Ex-crescência da Ditadura*. Disponível em: <[http://www.emporiodosaber.com.br/estante/colunas/pp\\_coluna\\_index.asp?chobrainte=302](http://www.emporiodosaber.com.br/estante/colunas/pp_coluna_index.asp?chobrainte=302)>. Acesso em: 26 abr. 2005.

Federal de 1988 já obrigou os partidos políticos a inserirem nos seus estatutos disposições relativas à fidelidade partidária, no que foi repetida pela lei federal 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos). Parlamentares foram expulsos de suas agremiações, como no PDT e PPB, entretanto, sem perda de seus mandatos.

Mas, não é a fidelidade partidária meramente gramática que vem sendo pretendida pelos defensores. O que se quer é a fidelidade programática, em que algumas poucas cabeças coroadas de um vasto partido político, a serviço dos interesses momentâneos dos donos do poder, baixam resoluções que vinculam os votos de toda uma bancada parlamentar na direção desejada, sob pena de perda do mandato. Os dirigentes partidários que elaboram estatutos são os mesmos que os interpretam, fruto da excessiva autonomia partidária e de acordo com os interesses do momento.

Se, ainda agora existisse a perda do mandato como possível consequência de ato de infidelidade partidária, este sim o cerne da questão, talvez Collor tivesse alcançado o final do seu mandato, sucedendo Paulo Maluf na presidência da República, estando, nesta altura, extinta qualquer possibilidade de aposentadoria antes prevista na Constituição Federal, por ampliação do conceito de quem venha a ser os “vagabundos” que recebem seus benefícios, só para citar alguns exemplos. (...)

O garroteamento das consciências parlamentares, por conta dessa ditadura partidária, far-nos-á retornar aos tempos do autoritarismo militar. A quem interessa a camisa de força da fidelidade partidária programática, sancionada a respectiva infração com a perda do mandato eletivo? Esta perda, que é defendida por tantos, tantos que desconhecem fatos da história política recente do país e que terminam por fazer o jogo das elites partidárias.

Já Alexandre de Moraes, embora demonstrando não ser favorável à perda do mandato político do parlamentar infiel, expressa-se favoravelmente à criação de regras que venham a fortalecer a fidelidade partidária, como, por exemplo, a adoção de uma “quarentena política” geradora de uma temporária inelegibilidade do parlamentar que venha a trocar de partido, de forma a permitir que a vontade popular expressada pelo voto seja mais valorizada. Para Moraes<sup>41</sup>:

Inicialmente, não nos parece saudável à democracia a introdução da absoluta fidelidade partidária, inclusive com a perda do mandato político em razão de voto parlamentar contrário à indicação do partido ou mesmo pela troca de partido político, pois isso deveria levar a um policiamento totalitário e arbitrário em relação à consciência parlamentar. (...)

41. Alexandre de Moraes, Reforma política do Estado e democratização. *RT*, Rio de Janeiro – RJ, ano 89, v. 776, p. 45-46, jun. 2000.

Porém, se a ameaça de uma ditadura de partidos políticos deve ser afastada, outras regras não tão extremadas poderiam ser adotadas, para que a representação popular no Parlamento configurasse mais fielmente o voto conferido nas urnas.

Regras como, por exemplo, a adoção de uma espécie de quarentena política para o parlamentar que eleito por um determinado partido político – utilizando-se, pois, de seu coeficiente partidário – muda-se de partido sem uma justificativa plausível. Nessas hipóteses, o deputado ficaria inelegível por determinado tempo. Note-se que ao parlamentar deve sempre ser dado o direito de defesa, pois uma justificativa plausível para a troca partidária não poderia prejudicá-lo. Ou ainda, a impossibilidade de assunção do cargo de parlamentar ao suplente que antes de sua posse já mudara de partido, demonstrando, assim, total desligamento com as idéias partidárias que colocaram-no como suplente.

Josaphat Marinho e Orides Mezzaroba, por fim, embora não demonstrando oposição à idéia de que o princípio da fidelidade partidária seja contemplado em lei, viabilizando a possibilidade de perda do mandato do representante político infiel ao seu partido, salientam para a prévia necessidade de implementação de condições favoráveis à efetivação do referido preceito, em especial a democracia intrapartidária e a consagração de programas políticos coerentes e de fato respeitados, sob pena de instituição de ditaduras internas nas agremiações por parte das suas oligarquias, através da transformação da fidelidade partidária em uma arma instrumentalizadora dos interesses dessas, muitas vezes contrários aos interesses gerais dos correligionários. Assim, comentando sobre a possibilidade de regulamentação da fidelidade partidária pelo Estado, lecionou o falecido professor Josaphat Marinho<sup>42</sup>, em artigo publicado no ano de 1966:

A medida é das que só devem ser contempladas em lei quando vigora regime partidário bem estruturado e de programas efetivamente obedecidos. Se há os que variam de partido para servir governos, também existem os que divergem de suas agremiações, e delas se afastam, para permanecer fiéis a compromissos publicamente assumidos. Sem partidos realmente organizados e de fidelidade contínua a seus programas, punição deste alcance pode converter-se em arma de destruição de figuras representativas, por maiorias transigentes.

Mesmo quando se torne aconselhável e oportuna a medida, urge envolvê-la em critérios de segurança, inclusive o da decisão judiciárias, para evitar a injustiça. (...) É preciso, enfim, que a proteção do interesse dos partidos, sobretudo em regimes de agremiações sem tradição ou sem firmeza ideológica, não traduza opressão às

42. Josaphat Marinho, Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, p. 56, out./dez. 1966.

virtudes de independência dos homens públicos, nem suprima carreiras políticas marcantes.

Orides Mezzaroba<sup>43</sup>, por sua vez, no mesmo sentido explicita:

A adoção da fidelidade partidária demanda a incorporação de uma democracia intrapartidária bem desenvolvida, que possibilite, ao mesmo tempo, a participação do representante nas deliberações internas do partido, acatando-as ainda que vencido, e sua plena inserção social. Dessa forma, o representante assumiria a credencial de verdadeiro porta-voz das vontades individuais recepcionadas, harmonizadas e consubstanciadas na vontade do partido. Assim, partindo de uma sólida e racional formação da vontade partidária, o instituto seria simples decorrência.

Acreditamos que é indispensável à construção do regime político da democracia no Brasil, pautado na pluralidade e no livre debate entre as mais diversas correntes de opinião, o fortalecimento programático dos partidos políticos e a efetivação do princípio da fidelidade partidária, pois, como bem observa Otávio Soares Dulci<sup>44</sup>, “a rigor, a mudança de partido significa a renúncia ao mandato obtido nas urnas”.

Adota-se, no Brasil, o sistema eleitoral proporcional nas eleições parlamentares para deputados estaduais, federais e vereadores. Este sistema é viabilizado, justamente, por intermédio dos partidos políticos, que representam os canais de instrumentalização do debate entre as mais diversas correntes doutrinárias e ideológicas existentes no país. Assim, quando um eleitor vota em um candidato, em verdade está aderindo, pelo menos na teoria, a um programa político, a uma doutrina, a um conjunto de ideais representados por seu partido. Ao trocar de legenda, o mandatário viola gravemente a vontade popular, retirando a medida de força das diversas correntes políticas implementada pelo eleitorado democraticamente, através do exercício do sufrágio. Com este entendimento, concorda Fabiano Santos<sup>45</sup>, para quem:

A infidelidade partidária é grave porque, para a eleição de um deputado, contribuíram os votos dados pelos eleitores da lista original pela qual aquele se elegeu. Por conseguinte, o deputado não é o único dono de seu mandato, pois os votos dados ao partido pelo qual concorreu possibilitaram a conquista da cadeira.

43. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 299-300, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2004.

44. Otávio Soares Dulci, A incômoda questão dos partidos no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma política e cidadania*. 1. ed. p. 317. São Paulo – SP: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2003.

45. Fabiano Santos, Reformas políticas na presidência de Fernando Henrique Cardoso. In: ROVANET, Sérgio Paulo et. alli. *Ano eleitoral: tempo para balanço*. p. 35. Rio de Janeiro – RJ: Konrad Adenauer, 2002.

No mesmo sentido, Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel<sup>46</sup> afirma:

A troca de partidos, permitida pela Constituição Federal e pela legislação partidária e eleitoral, contribui para diminuir o grau de representatividade do regime democrático brasileiro, porque não respeita a vontade do eleitor. O voto dado a um partido é indiretamente transferido, após as eleições, para outro partido, alterando a representação eleita, sem consulta ao eleitor.

José Antonio Giusti Tavares<sup>47</sup>, por sua vez, salienta que:

A frequência e a trivialidade da migração intrapartidária dos representantes legislativos no Brasil solapam a mediação partidária, que é essencial à representatividade, à identidade e à legitimidade do mandato parlamentar e do Congresso no sistema representativo moderno.

Os que são contrários à “implementação” da fidelidade partidária no país (esquecendo-se que tal princípio já é previsto constitucionalmente) alegam que os partidos políticos brasileiros são frágeis e inconsistentes, não sendo possível exigir-se fidelidade a tais espécies de partidos, caracterizados como pragmáticos, e não como programáticos. Tal argumento sim, entretanto, caracteriza-se como frágil e inconsistente. Afinal, um primeiro passo sempre haverá de ser dado para que um grande salto ocorra, sob pena de cair-se em um círculo vicioso: enquanto, em virtude da endêmica infidelidade partidária, os partidos políticos são fragilizados, não é fortalecida a fidelidade partidária sob o argumento de que os partidos políticos são fracos.

Concordamos, assim, com Lúcio Reiner, para quem é recomendável “a adoção da fidelidade partidária desde já para ancorar e estimular o sistema partidário brasileiro”. Segundo Reiner<sup>48</sup>:

Com a instituição da fidelidade, os políticos terão interesse redobrado em consolidar os partidos, gerando-se, assim, uma sinergia positiva que conduzirá à recuperação da imagem do Poder Legislativo e ao conseqüente fortalecimento da democracia no país, aspiração comum à maioria do povo brasileiro.

É de se ressaltar que, em inúmeras oportunidades, o povo, quando consultado acerca da necessidade de adoção de regras mais rígidas de fidelidade partidária, que possam vir a acarretar a perda do mandato do representante político infiel ao

46. Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel, Reforma política e construção democrática. *Revista de Informação Legislativa*, ano 41, n. 161, p. 14, jan./mar. 2004.

47. José Antonio Giusti Tavares, Significado e causas da fragmentação e da volatilidade no sistema partidário parlamentar brasileiro. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 1, p. 87, jan./abr. 1997.

48. Lúcio Reiner, *Fidelidade Partidária*. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/xsqlj/xsql/cat565.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2005.

programa e/ou às diretrizes legitimamente estabelecidas por seu respectivo partido ou então migrante, tem se mostrado favorável a tais medidas, entendendo-as como necessárias à preservação da vontade popular democraticamente estampada nas eleições. Neste sentido, os cientistas políticos Sérgio Braga e Priscila Belache, da Universidade Federal do Paraná, realizaram um estudo<sup>49</sup> (*survey*), aplicando, entre cerca de 60 alunos do curso de pós-graduação em sociologia política daquela universidade, questionários, entre os meses de novembro de 2003 e maio de 2004, através dos quais os entrevistados foram convidados a manifestar-se sobre 11 tópicos, tendo por base o texto produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados referente aos debates ocorridos na 51ª Legislatura sobre a Reforma Política. O resultado da consulta, no que se refere à problemática da fidelidade partidária, mostrou-se, até certo ponto, espantoso: a totalidade dos entrevistados se mostrou favorável à instituição de regras mais rígidas acerca da questão. Comentando os resultados de suas pesquisas, manifestaram-se os referidos cientistas políticos:

Surpreendentemente, todos os entrevistados se colocaram a favor da fidelidade partidária e contra o excesso de mudança de partidos. Mais importante ainda é o elevado grau de percepção revelado pelos estudantes a respeito da conexão entre o excesso de mudança de legenda por parte dos parlamentares e a indefinição ideológica e programática dos partidos políticos, bem como as dificuldades para sua institucionalização, conforme podemos perceber pelos argumentos enumerados na coluna à esquerda do quadro acima. Com efeito, aparece com frequência, nas respostas dadas pelos estudantes, a idéia de que a migração partidária está associada ao comportamento oportunista dos parlamentares, dificultando a identificação programática e ideológica dos partidos (e também dos políticos individualmente considerados) aos olhos do eleitor, o que por sua vez favorece estratégias de natureza oportunista e fisiológica por parte dos parlamentares.

Não é só, entretanto, entre estudantes de pós-graduação em sociologia política (presumidamente conhecedores dos problemas políticos do país) que a tese do enrijecimento das regras aplicáveis aos mandatários praticantes de infidelidade partidária angaria adeptos. Muitas têm sido as pesquisas que vêm apontando uma tendência cada vez mais presente de apoio popular à adoção de regras mais rígidas de fidelidade partidária. Segundo Rachel Meneguello<sup>50</sup>:

49. BRAGA, Sérgio; BELACHE, Priscila. O estudante de pós-graduação em sociologia política da UFPR e a questão da reforma política. *Paraná Eleitoral*, Curitiba – PR, n. 5354, out. 2004.

50. Rachel Meneguello, Eleitorado e reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). *Reforma política e cidadania*. 1. ed. p. 355. São Paulo – SP: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2003.

Em pesquisa nacional de 1998, 55,3% dos entrevistados afirmavam que senadores e deputados deveriam permanecer no partido pelo qual foram eleitos. Em 1999, a proporção de eleitores que consideravam a fidelidade do parlamentar ao partido, tanto para sua permanência na legenda como para orientação de seu voto nas casas legislativas, era de 60,9%.

Sendo assim, indubitável é a necessidade de reconhecimento do instituto da fidelidade partidária como essencial à consolidação da democracia, sob pena de uma deslegitimação do próprio Estado Democrático de Direito, nos termos já explicitados no tópico “considerações finais sobre o regime político implementado pela constituição federal de 1988” do capítulo IV desta obra. Afinal, como conclui Hans Kelsen<sup>51</sup>:

Se é democrático a legislação ser exercida pelo povo, e se, por motivos técnicos, é impossível estabelecer uma democracia direta e se torna necessário conferir a função legislativa a um parlamento eleito pelo povo, então é democrático garantir, tanto quanto possível, que a atividade de cada membro do parlamento reflita a vontade dos seus eleitores.

## 5. CAUSAS PARA A OCORRÊNCIA DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA

Até o presente momento, discorremos sobre os males ocasionados pela prática de infidelidade partidária por parte dos representantes políticos democraticamente eleitos e da necessidade de enrijecimento da legislação referente à temática da fidelidade partidária, de forma a viabilizar a possibilidade de perda do mandato ao político infiel ao seu partido. Uma questão importante, entretanto, não havia ainda sido salientada: por qual razão os parlamentares trocam de partido político? Quais são as causas para a ocorrência da infidelidade partidária?

Como já ressaltado anteriormente, desde a redemocratização do país, foi intensificado o troca-troca de partidos por parte dos representantes políticos. Se, durante o regime militar, era proibida a troca de partidos por parte dos mandatários, e no período democrático de 1946-1964, no qual não era estabelecida nenhuma punição aos políticos que trocassem de partidos, o índice de infidelidade partidária foi relativamente baixo<sup>52</sup>, com a redemocratização, a partir de 1985, um grande número de mudanças de partidos no Congresso Nacional passou a ser

51. Hans Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução: Luís Carlos Borges, 3. ed. p. 417, São Paulo – SP: Martins Fontes, 1998.

52. Segundo Jairo Nicolau [*Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*]. 1. ed. p. 63-64, Rio de Janeiro – RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1996], dentre os 50 mais importantes líderes políticos da época, apenas 22% trocaram de partido, sendo que, dos que trocaram, a mais da metade trocou de partido apenas uma vez.

verificada. Segundo dados apresentados por Livia Matias de Souza Silva<sup>53</sup>, em artigo publicado em setembro de 2005, “na Câmara, em sua 49ª legislatura (1991 a 1995) houve 276 mudanças, na seguinte 235, na 51ª foram 290, e na atual já havia ocorrido 197 mudanças até a primeira quinzena do mês de fevereiro deste ano”.

Conflitos de natureza ideológico-programática ou de natureza pessoal dos parlamentares para com os seus partidos de origem e maximização das oportunidades eleitorais são consideradas as principais causas para a volatilidade de muitos “representantes do povo”.

Em relação às primeiras hipóteses apontadas, podemos citar como exemplo as recentes migrações de parlamentares do PT, como o senador e ex-ministro Cristovam Buarque, para outros partidos de centro ou de esquerda, como o PDT (no caso do senador) ou o P-SOL, partido este fundado por dissidentes do partido do presidente Lula, como, por exemplo, os parlamentares expulsos do partido durante a 52ª legislatura (2003-2007), Heloísa Helena, Babá e Luciana Genro, que tem angariado muitos adeptos entre as correntes minoritárias petistas, contrárias ao chamado “grupo majoritário”, liderado pelo Presidente da República, pelo ex-presidente do partido, José Genoíno, e pelo ex-ministro da Casa Civil, José Dirceu.

Há de se ressaltar ainda, neste primeiro sentido, as mudanças de partidos verificadas nos primeiros anos da “Nova República”, quando, de forma natural, viveu-se um período de acomodação democrática, com a criação de novos partidos políticos, como o PFL e o PSDB, por exemplo, este último fruto de um outro fator decisivo para a ocorrência de migrações partidárias naquele período, a crise do governo Sarney e o racha promovido na esfera do principal partido de sustentação do presidente, o PMDB, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. Sobre a intensificação das mudanças partidárias nos primeiros anos da redemocratização, discorre Carlos Ranulfo Melo<sup>54</sup>:

A mudança de partido passou a ocorrer em larga escala no Brasil a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº. 25, de maio de 1985, que, entre outras coisas, aboliu o instituto da fidelidade partidária. A novidade institucional permitiu uma acomodação das elites políticas na segunda metade da década de 80 como res-

53. Livia Matias de Souza Silva, A infidelidade partidária e seus reflexos negativos sobre a consolidação das instituições políticas democráticas no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 9, n. 808, 19 set. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7297>>. Acesso em: 26 out. 2005.

54. Carlos Ranulfo Melo, *Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados*. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S001152582000000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=p](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582000000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=p)>. Acesso em: 03 ago. 2005.



posta a fatores conjunturais. Em 1985, em decorrência do fim do regime militar, 79 deputados abandonaram o Partido Democrático Social – PDS para fundar o Partido da Frente Liberal – PFL, no que foram seguidos por outros 39 congressistas no ano seguinte. Durante a legislatura 1987/1991, em consequência do fracasso do governo José Sarney, 110 deputados, entre titulares e suplentes, abandonaram o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. Parte desse contingente (44%) participou da fundação do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB; o restante dividiu-se entre partidos de esquerda e de direita.

Passada a fase da acomodação democrática, contudo, o motivo primordial para o troca-troca de partidos passaria a ser a busca da maximização das chances de sucesso na carreira política por parte dos parlamentares, lógica interna à competição eleitoral. Como bem observa Carlos Ranulfo Melo<sup>55</sup>:

Uma vez aceito que o deputado, 1º) toma suas decisões de forma a levar em conta o imperativo da sobrevivência política e 2º) enfrenta um cenário de grande incerteza eleitoral, pode-se esperar que ele utilize a liberdade de movimentação partidária que o contexto político-institucional lhe confere para buscar mais segurança. Em outras palavras, é razoável esperar que ele examine a possibilidade de uma mudança de partido durante o mandato tendo como base uma avaliação acerca do impacto de tal atitude sobre a continuidade de sua carreira política.

A mudança de partido poderá, portanto, ocorrer sempre que o deputado considerá-la benéfica ou, pelo menos, não prejudicial à sua carreira. O acréscimo do “não prejudicial” se justifica na medida em que, na grande maioria das vezes, o congressista toma suas decisões em um cenário de racionalidade restrita – informações incompletas e insegurança quanto aos efeitos das opções feitas. Dada a incerteza inerente ao cenário eleitoral brasileiro, o deputado não possui garantias de que uma nova opção partidária vá resultar em melhor desempenho junto ao eleitorado. Nessas condições, é preciso que ele, pelo menos, tenha alguma segurança de que a mudança de legenda não lhe acarretará perdas. Isto significa que a mudança de partido será inibida sempre que o congressista perceber que isto pode acarretar-lhe prejuízo eleitoral.

Sobre a questão da troca de partido com o objetivo de maximização das chances de sucesso na carreira política, é interessante citar entrevista realizada por José Carlos Cardozo, publicada em sua obra “A fidelidade partidária” com o ex-vereador da cidade do Rio de Janeiro, Washington Barbosa, que, em cada um

55. Idem, Migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados. In: TAVARES, José Antonio Giusti (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília – DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 173-174. (Coleção Brasil 2010, v. 03).

dos pleitos que disputou, entre 1988 e 1994, abrigou-se em uma legenda diferente. Explicando o motivo de sua saída do PSDB para o PSC, em 1994, Barbosa afirmou<sup>56</sup>:

Ajudei a fundar e fiz parte do Diretório do PSDB em Jacarepaguá; este é o meu partido.

Disputei as eleições em 1994 pelo PSC, tendo em vista que este é um partido menor e as chances de vitória são maiores. Os integrantes do PSC sabem que o meu partido é o PSDB e que me filiei ao PSC apenas para disputar as eleições. Inclusive eu conversei com o meu presidente regional na época, que era o Ronaldo César Coelho (PSDB), hoje secretário no governo de Marcelo Alencar (PSDB), e ele disse que realmente seria melhor esta minha decisão porque depois eu poderia voltar deputado para o PSDB.

Na mesma entrevista, o referido candidato, ao ser indagado se procurava identificar, através do programa e do estatuto, a corrente ideológica do partido ao qual se filiaria, respondeu que “esta questão não é importante. O melhor partido é aquele pelo qual nós temos condições de ganhar a eleição”.

Para confirmar a sua tese de que a principal causa para que ocorram migrações partidárias reside em interesses individuais dos parlamentares migrantes, na busca de sobrevivência política, Carlos Ranulfo Melo observa que as trocas de partidos são intensificadas sempre no primeiro e no terceiro ano das legislaturas, justamente quando, no primeiro caso, há uma natural acomodação, decorrente, principalmente, da busca, pelo poder executivo, de formação de uma base de apoio parlamentar, seja no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas, na Câmara Distrital do Distrito Federal ou nas Câmaras de Vereadores, e no segundo caso a expiração do prazo para a filiação a novas agremiações com vistas ao pleito do ano seguinte, quando, na maioria das vezes, o parlamentar buscará a sua reeleição, procurando, assim, acomodar-se em uma agremiação que lhe conceda maiores chances de sucesso nas eleições. Comentando essa realidade nas últimas legislaturas da Câmara dos Deputados, discorre o referido cientista político<sup>57</sup>:

Nas três legislaturas da década, e de forma inda mais evidente nas duas últimas, a movimentação dos deputados entre as legendas é intensa logo no primeiro ano de mandato, refluí durante o segundo, para crescer novamente no terceiro. O primeiro ano de cada legislatura mostra-se propício tanto a uma eventual acomodação,

56. In: José Carlos Cardozo, *A fidelidade partidária*. 1. ed. p 107, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 1997.

57. Carlos Ranulfo Melo, *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. p. 68, Belo Horizonte – MG: UFMG, 2004.

considerada necessária pelo deputado face aos resultados eleitorais nacionais ou estaduais recentes, quanto à busca de espaço nas legendas, tendo em vista a realização, no ano seguinte, das eleições para prefeito. O terceiro ano, por sua vez, é o momento em que as posições devem ser definidas para a renovação da própria Câmara. Se este movimento, na primeira legislatura da década, estendeu-se pelos primeiros meses de 1994, a razão está em que o prazo estipulado pela legislação eleitoral para a filiação partidária era de apenas seis meses para a eleição daquele ano. A partir de então, o prazo passou a ser de um ano.

Para as duas últimas legislaturas, o padrão fica ainda mais nítido quando se desagregam os dados por ano. A partir de 1997, as migrações tendem a concentrar-se no período que antecede o início dos trabalhos (janeiro/fevereiro) e naquele imediatamente anterior ao prazo para a filiação, tendo em vista as eleições (setembro e início de outubro): 67,4%; 68,6% e 63,3% das trocas de legendas registradas nos anos de 1997, 1999 e 2001, respectivamente, foram efetuadas nestes intervalos.

Ainda que o argumento não seja conclusivo, o ciclo observado é significativo. O fato é que a instabilidade das bancadas na Câmara dos Deputados aumenta nos momentos em que o deputado necessita fazer opções importantes para a sua carreira.

Como se pode observar é muito pequena a importância que os políticos, de modo geral, dão aos partidos políticos e seus referidos programas. As agremiações partidárias, na maioria das vezes, são vistas pelos candidatos a cargos eletivos como meras molas propulsoras dos seus interesses individuais, descartáveis a qualquer momento, sempre que um novo caminho se configurar como possivelmente mais promissor. É de se ressaltar que, mesmo os grandes líderes políticos, na maioria das vezes identificados com suas respectivas legendas, incentivam o troca-troca entre os seus subordinados, transformando as pequenas legendas como legendas em legítimas “legendas de aluguel”, como bem ilustra o citado exemplo do ex-vereador carioca Washington Barbosa, que, incentivado pelas lideranças do seu partido, o PSDB, filiou-se ao PSC com a garantia de que, eleito por essa agremiação, pela qual teria mais chances de lograr êxito nas eleições, devido ao coeficiente eleitoral, abertas estariam as portas para o seu retorno ao ninho tucano. O PSC, neste caso, serviria apenas como um instrumento dos líderes do PSDB para aumentar a sua bancada após o pleito, driblando os limites impostos pelo sistema eleitoral proporcional vigente.

Urge, dessa forma, a realização de uma reforma política que reforce o vínculo entre os partidos políticos e os seus filiados, de forma a fortalecer tais agremiações, impedindo que interesses individuais de alguns se sobreponham ao interesse coletivo do eleitorado.

## 6. FIDELIDADE PARTIDÁRIA *VERSUS* LIBERDADE DE CONSCIÊNCIA

Como já ressaltado durante quase todo este capítulo, defendemos a fidelidade partidária como um instrumento indispensável ao fortalecimento dos partidos políticos e, por conseguinte, da própria democracia, que tem nestas agremiações o seu principal canal de interlocução.

Ocorre que, embora de extrema necessidade, o princípio da fidelidade partidária, se arbitrariamente imposto, pode se transformar em uma arma para a escravização dos filiados a um partido político por parte de seus líderes, terminando por anular completamente a livre manifestação de vontade dos representantes do povo, obrigados que possam vir a se transformar em meros bonifrates nas mãos dos oligarcas partidários.

Dentro desta imperiosa necessidade de aplicação razoável do princípio da fidelidade partidária, uma importante e interessante questão surge: como conciliar o indispensável princípio da fidelidade partidária com o princípio constitucional da liberdade de consciência e expressão, direito fundamental não só dos representantes políticos, mas de qualquer cidadão?

Sobre a relevante temática, assim manifestou-se Clémerson Mérlin Cléve, em sua obra “Fidelidade partidária: estudo de caso”<sup>58</sup>:

Não pode o instituto da fidelidade partidária servir de amparo à agressão aos direitos fundamentais do parlamentar, especialmente a liberdade de consciência. Em determinadas circunstâncias, a liberdade de consciência pode e deve autorizar, a despeito da eleição de diretriz partidária, a abstenção do parlamentar. Não é possível, afinal, que não se dê ao representante eleito sequer o direito de esquivar-se, por motivo de foro íntimo, dever de consciência e convicção política, religiosa ou filosófica, de votar de acordo com a ordem recebida. Por isso, não podem os estatutos permitir a definição de diretriz partidária vinculante da atuação do parlamentar, sob pena de caracterização do ato de infidelidade, capaz de violentar a independência moral e a liberdade de atuação do mandatário eleito (porque forçado a votar contra a sua consciência em matéria que não conste, expressamente, do programa partidário).

Para Cléve, mesmo sendo indiscutível a necessidade de valorização do princípio da fidelidade partidária como forma de dar e manter uma coesão no âmbito dos partidos políticos, não pode ele vir a ser arbitrariamente e desarrazoadamente utilizado, ao ponto de “ofender a natureza da representação; substanciar

58. Clémerson Mérlin Cléve, *Fidelidade Partidária: estudo de caso*. 1. ed. p. 30, Curitiba-PR: Juruá, 1998.

mecanismo de violação aos direitos dos mandatários; implicar desvio de finalidade; ou permitir a cassação dos direitos políticos dos filiados eventualmente expulsos<sup>59</sup>. O princípio da fidelidade partidária, assim, haveria de ser flexibilizado, ao contrapor-se ao princípio fundamental da liberdade de consciência, garantido ao parlamentar, que exerce mandato representativo, segundo a Constituição.

Neste sentido, relevante é a observação feita por Nelson de Sousa Sampaio, em artigo escrito no ano de 1982, no qual o ilustre baiano, fazendo referência à então vigente Constituição Federal de 1967, lecionava<sup>60</sup>:

Nossa Constituição garante a liberdade de manifestação de pensamento, mencionando explicitamente a de “convicção política” (art. 153, § 8º). No entanto, quem menos dispõe disso é justamente o parlamentar, quem mais deveria gozar a fim de dar fiel desempenho à sua missão de representante da “soberania popular”. O instituto da fidelidade partidária amesquinha-o, fazendo-o servo espiritual e político do mandato. Com isso, aniquila-se a inviolabilidade parlamentar, consagrada no art. 32. Com uma espada de Dâmocles sobre suas cabeças. Como poderão os deputados e senadores ser “invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos”?

Assim, voltando a analisar a tese de Clémerson Mérlin Cléve acerca da relação conflitual entre os princípios da fidelidade partidária e da liberdade de consciência, é de se ressaltar que o referido jurista aponta como solução para o problema posto a abstenção do mandatário, conduta, que, a seu ver, simultaneamente prestigia a fidelidade partidária, a liberdade de consciência e a natureza do mandato. Para Cléve<sup>61</sup>:

O princípio constitucional da fidelidade partidária deve ser compatibilizado com os demais princípios constitucionais, designadamente, o princípio do mandato representativo e o princípio da liberdade de consciência, de pensamento e de convicção (os direitos fundamentais possuem natureza principiológica). A fidelidade partidária não pode chegar ao ponto de transformar mandato representativo em mandato imperativo, e o parlamentar em autômato guiado pelas cúpulas partidárias. Não pode, também, chegar a ponto, observados a doutrina o programa partidários, de violentar a consciência e a liberdade de convicção e de pensamento do parlamentar. Ocorrente situação de conflito, e desde que não sejam maculados

59. *Ibidem*, p. 31.

60. Nelson de Sousa Sampaio, *Perda de mandato por infidelidade partidária?* *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 19, n. 76, p. 148, out./dez. 1982.

61. *Op. cit.* p. 78-79.

o programa e a doutrina partidária, está o parlamentar autorizado a abster-se de votar sempre que a diretriz partidária venha a significar violência à sua esfera de intimidade e convicção. Em semelhante situação o parlamentar (i) não se violenta seguindo diretriz que, sobre não aceitar, pouco diz com o programa ou a doutrina partidária, (ii) nem constrange o partido com manifestação de voto contrário à discutível diretriz fixada pela agremiação. Por comportamento deste naipe não pode o parlamentar sofrer punição, especialmente quando desenvolvendo lealdade para com seus pares, assina documento explicativo da posição assumida e comunica, previamente, à direção do partido a decisão que pretende manifestar.

Contrário ao entendimento de Clémerson Mérlin Cléve, Ricardo da Costa Tjader entende que quando o parlamentar considerar que uma decisão tomada pelo partido fere a sua consciência e os seus princípios ético-morais, deve ele, se não quiser acompanhar a decisão partidária, afastar-se do partido, abdicando do seu mandato eletivo. De acordo com Tjader<sup>62</sup>:

Pelo menos em parte, procuram alguns justificar a troca de partidos com a afirmação de que o partido do qual saiu o político, por sua atuação, não tem mais correspondido à confiança do eleitorado ou mesmo se afastado do seu próprio programa.

Mas, não se pode aceitar essas ponderações, visto que, no nosso sistema, as consultas à população são de periodicidade certa (quatro, cinco ou oito anos, conforme o cargo), detendo o partido que conquistou o poder o prazo do mandato para agir como entender adequado e somente vir a ser julgado, ao fim do respectivo prazo. Muitas vezes até se um partido que realizar um trabalho sério é preciso em algum período do mandato tomar medidas sérias e duras, gerando impopularidade, mas que no final poderão ser, ou não, proveitosas a grande parte da população.

Mesmo que assim não o seja e for tão terrível e injustificável o agir do partido, deverá então aquele partido que com isso não concordar fazer a opção entre permanecer no partido ou dele se afastar, hipótese na qual perderá o mandato popular. Mas se a atuação partidária que considera incorreta fere tanto a sua consciência, opte então por deixar dessa forma de agir, afastando-se do partido e, em consequência, perdendo o mandato de deputado federal.

Claramente, quando se fala de uma relação conflitual entre o princípio da fidelidade partidária e o princípio da liberdade de consciência, está-se diante de um problema hermenêutico que envolve a necessidade de aplicação da lógica da interpretação dos princípios, pautada em uma ponderação de valores.

62. Ricardo da Costa Tjader, Enfoques jurídico-políticos das trocas de partidos. *Informativo Eleitoral*, Campo Grande – MS, v. 1, p. 31, 1994.

O primeiro passo para resolver este conflito é diferenciar princípios e regras jurídicas. Segundo Robert Alexy<sup>63</sup>:

Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos.

En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces de hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos. Por lo tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. Esto significa que da diferencia entre reglas e principios es cualitativa y no de grado. Toda norma es o bien una regla o un principio.

Willis Santiago Guerra Filho<sup>64</sup>, por sua vez, expõe a questão da diferenciação entre princípios e regras de seguinte forma:

Regras e princípios distinguem-se: a) quanto à sua estrutura lógica e deontológica, pela circunstância de as primeiras vincularem a fatos hipotéticos ('tatbestande') específicos, um determinado funtor ou operador normativo ('proibido', 'obrigatório', 'permitido'), enquanto aqueles outros – os princípios – não se reportam a qualquer fato particular, e transmitem uma prescrição programática genérica, para ser realizada na medida do jurídica e faticamente possível. Dessa diferença estrutural básica decorrem inúmeras outras, como: b) quanto à técnica de aplicação, já que os princípios normalmente colidem entre si, diante de casos concretos, o que leva ao chamado 'sopesamento' (Abwägung), para aplicar o mais adequado, ao passo que as regras, uma vez aceita a subsunção a eles de certos fatos, inevitavelmente decorrem as conseqüências jurídicas nelas previstas, a não ser que elas não sejam válidas, por conflitarem com outras de um grau superior, quando então, ao contrário do que se dá com princípios, que apesar de contraditórios não deixam de integrar a ordem jurídica, a regra de grau inferior é derogada. É certo que pode haver um dissenso com relação à subsunção dos fatos à hipótese legal, existindo mecanismos institucionais que garantem (e impõem) a chegada de um consenso, de forma racional, por explicitarem um procedimento a ser adotado,

63. Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 86, Madrid, Espanha: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

64. Willis Santiago Guerra Filho, *Ensaíos de teoria constitucional*, p. 47, Fortaleza – CE: Imprensa Universitária (UFC), 1989.

no qual se abre a oportunidade para a demonstração dos fatos e apresentação dos argumentos e interpretações divergentes.

Sobre a aplicação das regras e dos princípios jurídicos, discorre, por sua vez, Inocêncio Mártires Coelho<sup>65</sup>:

Em razão da sua estrutura normativo-material – se A, deve ser B – as regras são aplicadas à maneira de proposições disjuntivas, isto é, se ocorrerem os fatos descritos na sua hipótese de incidência e se elas forem normas válidas, de acordo com a *regra de reconhecimento* do sistema a que pertencem, então as suas prescrições incidirão necessariamente sobre esses fatos, regulando-os na exata medida de que estatuírem e afastando não apenas do caso, mas do próprio ordenamento – como inválidas – outras regras, que, eventualmente, pareçam concorrer ou entrar em conflito com elas. Noutra dizer, em se tratando de regras de direito, sempre que a sua previsão se verificar numa dada situação de fato concreta, valerá para essa situação exclusivamente a sua consequência jurídica, com o afastamento de quaisquer outras que dispuserem de maneira diversa, porque no sistema não podem coexistir normas contraditórias ou mutuamente incompatíveis. Se, ao contrário, aqueles mesmos fatos constituírem hipótese de incidência de outras regras de direito, estas e não as primeiras é que regerão a espécie, também integralmente e com exclusividade, afastando-se – por incompatíveis – as consequências jurídicas previstas em quaisquer outras regras pertencentes ao mesmo sistema jurídico. Voltando à fórmula inicial: se A, dever ser B, e não C, D, E ou qualquer outra consequência jurídica diferente.

Dá se dizer que, na aplicação aos casos concretos, disjuntivamente, as regras valem ou não valem, incidem ou não incidem, umas afastando ou anulando as outras, sempre que as respectivas consequências jurídicas forem antinômicas, ou reciprocamente excludentes, uma solução que é lógica ou simples só nas aparências e não revela o intrincado *jogo consigo mesmo* que, em qualquer instância, o aplicador do direito é obrigado a disputar até eleger as normas que levará em conta para decidir as causas ou controvérsias submetidas à sua apreciação.

Em sua obra “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, J.J. Gomes Canotilho, admitindo a complexidade da tarefa de distinguir regras e princípios, sugere alguns critérios de distinção. São eles<sup>66</sup>:

65. Inocêncio Mártires Coelho, *Interpretação constitucional*. 2. ed. p. 94-95, Porto Alegre – RS: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

66. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4. ed., p. 1124, Coimbra, Portugal: Almedina, 1997.



- a) *Grau de abstracção*: os princípios são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstracção relativamente reduzida.
- b) *Grau de determinabilidade* na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador do juiz), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação directa.
- c) *Carácter de fundamentalidade* no sistema das fontes de direito: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito).
- d) *Proximidade da ideia de direito*: os princípios são “standards” juridicamente radicados nas ideias de justiça (Dworkin) ou na “ideia de direito” (Larenz) as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.
- e) *Natureza normogénica*: os princípios são fundamentos de regras, isto é, que estão na base ou constituem a ratio de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogénica fundamentante.

Após a exposição dos supracitados critérios, Canotilho diferencia princípios hermenêuticos de princípios jurídicos, indicando que os primeiros exercem uma função argumentativa, possibilitando aos juristas o desenvolvimento, a integração e complementação do direito. Já os demais têm qualidade de normas, tais como os são as regras, qualitativamente distintas, entretanto, como explica o constitucionalista português<sup>67</sup>:

As diferenças qualitativas traduzir-se-ão, fundamentalmente, nos seguintes aspectos. Em primeiro lugar, os princípios são normas jurídicas impositivas de uma *optimização*, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos; as *regras* são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proibem) que é ou não cumprida (nos termos de Dworkin: applicable in all-or-nothing fashion); a convivência dos princípios é conflitual (Zagrebelsky), a convivência de regras é antinómica; os princípios coexistem, as regras antinómicas excluem-se. Conseqüentemente, os princípios, ao constituírem *exigências de optimização*, permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à lógica do tudo ou nada), consoante o seu peso e a ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes; as regras não deixam

67. Op. cit, p. 1126.

espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra vale (tem validade) deve cumprir-se na exacta medida de suas prescrições, nem mais nem menos. (...) os princípios suscitam problemas de *validade e peso* (importância, poderação, valia); as regras colocam apenas questões de validade (se elas não são correctas devem ser alteradas).

Ronald Dworkin<sup>68</sup>, destacando a diferença entre regras e princípios, salienta que, muitas vezes, o que chamamos de princípios são verdadeiras regras, e algumas regras, pelo seu grau de abstracção, assemelham-se a verdadeiros princípios. Segundo o jurista norte-americano, a distinção entre regras e princípios aparece mais claramente quando temos em vista princípios que nem mesmo se assemelham a regras. Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm, a dimensão do peso ou importância. As regras não têm essa dimensão. Assim, pode-se afirmar que as regras são funcionalmente importantes ou desimportantes. Nesse sentido, uma regra jurídica pode ser mais importante do que outra porque desempenha um papel maior ou mais importante na regulação do comportamento. Quando duas regras entram em conflito, uma delas não será válida, devendo a decisão sobre qual das regras será abandonada e qual deverá ser validada ser tomada em bases de considerações que estão além das próprias regras. Assim, para o autor, a forma de um padrão nem sempre deixa claro se ele é uma regra ou um princípio.

Às vezes, regras ou princípios podem desempenhar papéis bastante semelhantes e a diferença entre eles reduz-se quase a uma questão de forma. Palavras como “razoável”, “negligente”, “injusto” e “significativo” desempenham frequentemente essa função. Quando uma regra inclui um desses termos, isso faz com que sua aplicação dependa, até certo ponto, de princípios e políticas que extrapolam a própria regra. A utilização desses termos faz com que essa regra se assemelhe mais a um princípio. Esta é a lição de Dworkin.

Fazendo um estudo comparativo entre as considerações acerca de regras e princípios formuladas por Dworkin e Alexy, Humberto Ávila<sup>69</sup> leciona:

A finalidade do estudo de Dworkin foi fazer um ataque geral ao Positivismo (general attack on Positivism), sobretudo no que se refere ao modo aberto de argumentação permitido pela aplicação do que ele viria a definir como princípios (principles). Para ele, as regras são aplicadas ao modo *tudo ou nada* (all-or-nothing), no sentido de que, se a hipótese de incidência de uma regra é

68. Ronald Dworkin, *Levando os Direitos a Sério*, capítulo I, São Paulo: Martins Fontes, 2002.

69. Humberto Ávila, *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, 28-30, São Paulo: Malheiros, 2003.

preenchida, ou é a regra válida e a consequência normativa deve ser aceita, ou ela não é considerada válida. No caso de colisão entre regras, uma delas deve ser considerada inválida. Os princípios, ao contrário, não determinam absolutamente a decisão, mas somente contêm fundamentos, os quais devem ser conjugados com outros fundamentos provenientes de outros princípios. Daí a informação de que os princípios, ao contrário das regras, possuem uma dimensão de peso (*dimension of Weight*), demonstrável na hipótese de colisão entre os princípios, caso em que o princípio com peso relativo maior se sobrepõe ao outro, sem que este perca sua validade. Nessa direção, a distinção elaborada por Dworkin não consiste numa distinção de grau, mas numa diferenciação quanto à estrutura lógica, baseada em critérios classificatórios, em vez de comparativos, como afirma Robert Alexy. A distinção por ele proposta difere das anteriores porque se baseia, mais intensamente, no modo de aplicação e no relacionamento normativo, estremando as duas espécies normativas.

Alexy, partindo das considerações de Dworkin, precisou ainda mais o conceito de princípios. Para ele os princípios jurídicos consistem apenas em uma espécie de normas jurídicas por meio da qual são estabelecidos deveres de otimização aplicáveis em vários graus, segundo as possibilidades normativas e fáticas. Com base na jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão, Alexy demonstra a relação de tensão ocorrente no caso de colisão entre os princípios: nesse caso, a solução não se resolve com a determinação imediata da prevalência de um princípio sobre outro, mas é estabelecida em função da ponderação entre os princípios colidentes, em função da qual um deles, em determinadas circunstâncias concretas, recebe prevalência. Os princípios, portanto, possuem apenas uma dimensão de peso e não determinam as consequências normativas de forma direta, ao contrário das regras. É só a aplicação dos princípios diante dos casos concretos que os concretiza mediante regras de colisão. (...)

A distinção entre princípios e regras, segundo Alexy, não pode ser baseada no modo tudo ou nada de aplicação proposto por Dworkin, mas deve resumir-se, sobretudo, a dois fatores: *diferença quanto à obrigação que instituem*, já que as regras instituem obrigações absolutas, não superadas por normas contrapostas, enquanto os princípios instituem obrigações *prima facie*, na medida em que podem ser superadas ou derogadas em função dos outros princípios colidentes.

Diante do exposto, pode-se afirmar que princípios são normas com grau de abstração relativamente elevado, possuidoras de uma dimensão de peso, que possibilita uma ponderação de valores e interesses quando contrapostos, tendo, assim, realização normativa delimitada reciprocamente; além de detentoras de natureza normogênica, constituindo-se em bases para as regras jurídicas.

Segundo Jorge Miranda<sup>70</sup>, seriam as seguintes as características dos princípios mais assinaladas pela doutrina:

- a) A sua maior aproximação da idéia de Direito ou dos valores do ordenamento;
- b) A sua amplitude, o seu grau de maior generalidade ou indeterminação frente às normas-regras;
- c) A sua irradiação ou projecção para um número vasto de regras ou preceitos, correspondentes a hipóteses de sensível heterogeneidade;
- d) A sua versatilidade, a sua susceptibilidade de conteúdos algo variáveis ao longo dos tempos e das circunstâncias, com densificações variáveis;
- e) A sua abertura, sem pretensão de regulamentação exaustiva, ou em plenitude, de todos os casos;
- f) A sua expansibilidade perante situações ou factos novos, sem os absorver ou neles se esgotar;
- g) A sua virtualidade de harmonização, sem revogação ou invalidação recíproca.

As regras jurídicas, por sua vez, podem ser qualificadas com normas que instituem obrigações absolutas, tendo eficácia relacionada a um juízo de validade. A regra ou é válida, e, por conseguinte, aplicável, ou é inválida, devendo ser afastada. Como lembra Alexy, se uma regra é válida deve-se fazer o que ela prescreve, sem mais ou menos. A convivência das regras, como bem ensina Canotilho, é antinômica. As regras, assim, estão, quanto à sua aplicabilidade, vinculadas a juízos de validade e não juízos de valor, como estão os princípios, passíveis de ponderação.

Feita esta breve explanação sobre a diferença entre os princípios e as regras jurídicas, faz-se mister discorrer sobre a técnica da ponderação de valores ou interesses, de imprescindível aplicação para a resolução do conflito entre os princípios da fidelidade partidária e da liberdade de consciência.

Como visto, dois princípios fundamentais para a consolidação do regime político da democracia, a fidelidade partidária, vista como uma necessidade para o fortalecimento dos partidos políticos, canais essenciais de interlocução democrática em uma sociedade pluralista; e a liberdade de consciência, valor primordial da democracia, sem o qual nada mais resta do que o arbítrio e a opressão,

70. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II: Constituição. 4. ed. p. 228, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2000.

podem, em determinada hipótese, se opor, estabelecendo uma relação conflitual que haverá de ser contemporizada.

É nesse momento de tensão, no qual há a necessidade de uma decisão, que surge a necessidade de aplicação da técnica de ponderação de interesses, consistente, segundo Daniel Sarmento<sup>71</sup>, “no método utilizado para a resolução destes conflitos constitucionais”. De acordo com Sarmento<sup>72</sup>:

Tal método caracteriza-se pela sua preocupação com a análise do caso concreto em que eclodiu o conflito, pois as variáveis fáticas presentes no problema enfrentado afiguram-se determinantes para a atribuição do “peso” específico a cada princípio em confronto, sendo, por consequência, essenciais à definição do resultado da ponderação.

A relevância conferida às dimensões fáticas do problema concreto, porém, não pode jamais implicar na desconsideração do dado normativo, que também se revela absolutamente vital para a resolução das tensões entre princípios constitucionais. Afinal, a Constituição é, antes de tudo, norma jurídica, e desprezar a sua força normativa é desproteger o cidadão da sua garantia jurídica mais fundamental. (...)

Por outro lado, a ponderação de interesses constitucionais não representa uma técnica amorfa e adjetiva, já que está orientada em direção a valores substantivos. Estes valores, que não são criados mas apenas reconhecidos e concretizados pela ordem constitucional (dignidade da pessoa humana, liberdade, igualdade, segurança etc.), guiam o processo de ponderação, imprimindo-lhe uma irrecusável dimensão axiológica. (...)

Pode-se então afirmar que a ponderação de interesses, pelo menos na versão ora defendida ostenta uma estrutura tridimensional, pois compreende os três elementos em que se decompõe o fenômeno jurídico: fato, norma e valor.

Sem embargo, cumpre reconhecer que a maleabilidade inerente à ponderação de interesse, se, por um lado, torna extremamente dinâmica e fecunda a técnica em questão, por outro, exacerba as dificuldades na construção de uma metodologia racional e controlável que lhe informe o conteúdo. Entretanto, a definição e consolidação desta metodologia é essencial para a legitimação da ponderação de interesses nos quadrantes de um Estado de Direito que tenha, en-

71. Daniel Sarmento, *A ponderação de interesses na Constituição Federal*, 1. ed., p. 97-98, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

72. Loc. cit.

tre as suas preocupações essenciais, a proteção da segurança jurídica e a garantia da transparência dos atos estatais.

O primeiro passo para a realização da técnica de ponderação de interesses é a identificação de um conflito principiológico. Segundo Daniel Sarmento<sup>73</sup>:

A ponderação de interesses só se torna necessária quando, de fato, estiver caracterizada a colisão entre pelo menos dois princípios constitucionais incidentes sobre um caso concreto. Assim, a primeira tarefa que se impõe ao intérprete, diante de uma possível ponderação, é a de proceder à interação dos cânones envolvidos, para verificar se eles efetivamente se confrontam na resolução do caso, ou se, ao contrário, é possível harmonizá-los.

Nesta tarefa, estará o exegeta dando cumprimento ao princípio da unidade da Constituição, que lhe demanda o esforço de buscar a conciliação entre normas constitucionais aparentemente conflitantes, evitando as antinomias e colisões, Isto porque a Constituição não representa um aglomerado de normas isoladas, mas um sistema orgânico, no qual cada parte tem de ser compreendida à luz das demais.

Identificado o conflito, passa-se à segunda etapa da ponderação: deverá o intérprete comparar o peso genérico que a ordem constitucional confere a cada um dos valores conflitantes, determinando-se o grau do prejuízo alcançado pela não-realização de cada princípio.

A avaliação do peso genérico de cada princípio, entretanto, não é suficiente. É necessário, também, avaliar-se o peso específico que cada princípio irá assumir na resolução do caso concreto. De acordo com Sarmento<sup>74</sup>:

Na verdade, o peso genérico é apenas indiciário do peso específico que cada princípio vai assumir na resolução do caso concreto. Este só pode ser aquilatado em face do problema a ser solucionado. Ele dependerá da intensidade com que estiverem afetados, no caso, os interesses tutelados por cada um dos princípios em confronto.

Assim, o nível de restrição de cada interesse será inversamente proporcional ao peso específico que se emprestar, no caso, ao princípio protetor do bem jurídico concorrente. O grau de compreensão a ser imposto a cada um dos princípios em jogo na questão dependerá da intensidade com que o mesmo esteja envolvido no caso concreto. A solução do conflito terá de ser casuística, pois estará condicionada pelo modo com que se apresentaram os interesses em disputa, e pelas alternativas pragmáticas viáveis para o equacionamento do problema.

73. Daniel Sarmento, op. Cit., p. 99-100.

74. Ibidem, p. 104.

No deslinde da questão, necessário haverá de ser o emprego do princípio da proporcionalidade. Dessa forma, deverá o intérprete buscar um ponto de equilíbrio entre os interesses em jogo, restringindo, o mínimo possível, o interesse sacrificado e garantindo-lhe sobrevivência, tendo em vista que a restrição de um interesse deve ser compensada com os benefícios aferidos pelo interesse contraposto que venha a preponderar. Neste sentido, observa Jorge Miranda<sup>75</sup>:

A Constituição deve ser apreendida, a qualquer instante, como um todo, na busca de uma unidade e harmonia de sentido. O apelo ao elemento sistemático consiste aqui em procurar as recíprocas implicações de preceitos e princípios em que aqueles fins se traduzem, em situá-los e defini-los na sua inter-relação e em tentar, assim, chegar a uma idônea síntese globalizante, credível e dotada de energia normativa; isto aplica-se particularmente ao chamado fenômeno das “contradições de princípios”, presente nas Constituições compromissórias e, não raro, noutros sectores além do Direito Constitucional. Tais contradições hão-de-ser superadas, nuns casos, mediante a redução adequada do respectivo alcance e âmbito e da cedência de parte a parte e, noutros casos, mediante a preferência ou a prioridade, na efectivação, de certos princípios frente aos restantes – nuns casos, pois, através de coordenação, noutros através de subordinação. Tem de fazer-se, por conseguinte, um esforço de concordância prática, assente num critério de proporcionalidade. E pode ter de se solicitar (mesmo sem se aderir a todas as premissas de puro método valorativo) a ponderação ou a hierarquização dos valores inerentes aos princípios constitucionais.

Sintetizando as etapas da ponderação, Alexy<sup>76</sup> leciona:

a ponderação consiste em três passos. Em um primeiro passo deve ser determinado o grau de não-realização ou prejuízo de um princípio. Isto é, quando se trata da dimensão de defesa, a intensidade da intervenção. A esse tem de seguir, em um segundo passo, a comprovação da importância da realização do princípio em sentido contrário. Em um terceiro passo, finalmente, deve ser comprovado se a importância da realização do princípio em sentido contrário justifica o prejuízo ou não-realização do outro.

Ante o exposto nas últimas linhas, entendemos que a relação conflitual entre os princípios da fidelidade partidária e da liberdade de consciência só pode ser resolvido em cada caso concreto, obedecidas as técnicas de ponderação de

75. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II: Constituição. 4. ed. p. 261, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2000.

76. Robert Alexy, *Direito Constitucional e Direito Ordinário*. Jurisdição Constitucional e jurisdição especializada. *RT*, n. 799, ano 91, p. 43, São Paulo: RT, maio de 2002.

interesses. Assim, há de se observar, no deslinde de tais questões, primeiramente, se a determinação imposta pelo partido tem ou não previsão no estatuto ou programa político do mesmo. Se há esta previsão, entendemos que, a princípio, não poderá haver escusa por parte do filiado, uma vez que o mesmo, ao ingressar na agremiação, já tinha conhecimento do seu programa, com o qual consentiu tacitamente ao assinar a ficha de filiação. Os interesses da corporação, neste caso, deverão prevalecer.

Hipótese diferente é aquela em que a imposição decorre de uma diretriz partidária, e não de uma disposição expressa do estatuto ou do programa político do partido. Neste caso, entendemos ser possível a escusa do mandatário em relação à recomendação lhe passada pelo partido, sob o argumento da preservação da liberdade de consciência. Afinal, como bem ressaltou a senadora Serys Slhessa-renko (PT-MT), em entrevista à revista “Cidades do Brasil”<sup>77</sup>:

O pragmatismo do poder, não raras vezes, impõe ao governante a adoção de medidas que invertem prioridades ou que são até mesmo contrárias às anteriormente defendidas pelo partido. Nesse caso, a posição do parlamentar é difícilíssima. Senão vejamos. O parlamentar do PT, e aqui me incluo, via de regra, chegou ao parlamento depois de uma longa trajetória de militância nos movimentos sociais, sempre em defesa de bandeiras próprias dos trabalhadores em contraposição aos interesses das elites, do campo ou da cidade. No âmbito do partido, que nasceu e cresceu, umbilicalmente ligado a esses movimentos, essa trajetória esteve amparada nas teses partidárias, que não eram outras senão as dos próprios movimentos, construídas no seu seio. Se o partido, ao assumir o poder, levado pelo pragmatismo da governabilidade, optar por não proceder às rupturas necessárias à concretização de seu programa, deixará de cumpri-lo ou até mesmo adotará medidas incoerentes com sua pregação histórica. Nesse caso, o parlamentar, que tem compromisso com sua própria história de militância e mais, com os milhares de votos que recebeu com base em suas posições políticas, não pode abdicar disso para acompanhar a opção do núcleo dirigente do governo, que por razões que discutir aqui alongaria por demais esses breves comentários, achou por bem escolher. Principalmente em questões emblemáticas da luta do PT como, por exemplo, no episódio recente do salário mínimo.

77. Punição partidária: Parlamentares discutem sua validade quando os limites de decisões partidárias são ultrapassados em favor de considerações externas. *Cidades do Brasil*, a. 5, n. 52, jul. 2004. Disponível em: <<http://cidadesdobrasil.com.br/cgicn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=18&newcod=789>>. Acesso em: 27 nov. 2005.



O partido político é instrumento importantíssimo à efetivação do princípio fundamental do pluralismo político, estampado no artigo 1º, V da Constituição Federal de 1988. Não pode a sociedade, entretanto, se tornar refém dos partidos políticos, ou melhor, das suas lideranças, através da promoção de um sufoco à liberdade de consciência e aos princípios ético-morais dos representantes do povo. Se a fidelidade partidária é essencial ao fortalecimento dos partidos políticos como canais imprescindíveis ao fortalecimento do embate democrático, tal princípio não pode transmutar-se em uma arma a ser utilizada para a promoção da cassação arbitrária da consciência dos parlamentares, o que, verdadeiramente, configura-se como uma ameaça às garantias constitucionais desses, fundamentais à efetivação da democracia.

## 7. A FIDELIDADE PARTIDÁRIA, O PROCESSO DE “IMPEACHMENT” E O COLÉGIO ELEITORAL

Pode, o partido político, impor aos seus filiados um determinado entendimento ou posicionamento durante o julgamento de uma autoridade pública por crime de responsabilidade, em um processo de impeachment, ou durante a realização de uma eleição indireta, por meio de um Colégio Eleitoral?

O primeiro passo para responder a tal questionamento é, justamente traçar, em linhas gerais, o significado da expressão “impeachment”, popularizada nos anos 90, no governo do presidente Fernando Collor. Para isso, faz-se mister definir o conceito de crime de responsabilidade, cuja apuração se configura como objeto do processo de “impeachment”.

Como bem observa Michel Temer<sup>78</sup>, “aquele que exerce função política responde pelos seus atos. É responsável perante o povo, porque o agente público está cuidando da *res* pública. A responsabilidade é corolário do regime republicano”.

Em um passado não tão distante, prevalecia, em relação aos agentes políticos do Estado, a tese da irresponsabilidade. Neste sentido, famosa se tornou a frase consagrada pelo rei francês Luís XIV, apelidado de “O Rei Sol”, que, durante a Idade Moderna costumava afirmar que “o Estado sou eu”. Imperava, assim, a teoria de que “o rei não erra” ou “o rei é irresponsável por seus atos”, o que configurava uma grande e evidente injustiça, que, com o fim do absolutismo monárquico, passou a ser combatida, dando vazão à possibilidade de responsabilização

78. Michel Temer, *Elementos de Direito Constitucional*. 14. ed. p. 163, São Paulo – SP: Malheiros, 1998.

desses agentes por seus atos. Sobre o tema, relevante é a seguinte passagem da doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>79</sup>:

A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na idéia de soberania: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso, agir contra ele; daí os princípios de que o rei não pode errar (*the king can do no wrong; le roi ne peut mal faire*) e o de que “aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei” (*quod principi placuit habet legis vigorem*). Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito à sua soberania.

Prevalecia, assim, o entendimento de que não só o Estado, como também o “príncipe” era irresponsável por seus atos.

Não é esse, entretanto, o entendimento vigente nas democracias contemporâneas. Tanto o Estado como os seus agentes político podem, e devem, ser responsabilizados pelos seus atos. Dessa forma, o presidente da República, no Brasil atual, poderá praticar os chamados “crimes de responsabilidade”, que, segundo Ricardo Cunha Chimentí, Fernando Capez, Márcio F. Elias Rosa e Marisa F. Santos<sup>80</sup>, “correspondem às infrações político-administrativas cujas sanções importam a vacância do cargo, a desinvestidura do agente e a sua inabilitação por período de tempo certo para o exercício das funções públicas”.

Os crimes de responsabilidade são aqueles previstos no artigo 85 da Constituição Federal de 1988<sup>81</sup> e praticáveis por certas pessoas investidas em certas funções de Estado, tais como, por exemplo, o Presidente da República; os ministros de Estado, nos crimes conexos com os praticados pelo Presidente da República; os Ministros do Supremo Tribunal Federal; o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União. Diferem, assim, os crimes de responsabilidade dos crimes comuns, previstos na legislação penal e praticáveis, a princípio, por qualquer pessoa.

79. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*. 11. ed. p. 502, São Paulo – SP: Atlas, 1999.

80. Ricardo Cunha Chimentí *et. al.* *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. p. 283, São Paulo – SP: Saraiva, 2005.

81. “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I – a existência da União; II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV – a segurança interna do país; V – a probidade na administração; VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”.

Quando um dos supracitados agentes vier a praticar um crime de responsabilidade, nos termos constitucionais, poderá sofrer o chamado “processo de impeachment”, através do qual será averiguada a possibilidade de responsabilização do mesmo, o que gera, segundo o artigo 52 da Constituição Federal, duas sanções autônomas e cumulativas: a perda do cargo e a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. Segundo Alexandre de Moraes<sup>82</sup>, “a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, compreende todas as funções públicas, sejam derivadas de concursos públicos, sejam as de confiança, ou mesmo os mandatos eletivos”. Ainda de acordo com Moraes<sup>83</sup>:

O impeachment surgiu no Brasil com base na Carta de 1891, segundo o modelo norte-americano, mas com características e peculiaridades próprias, principalmente, em relação à definição dos crimes de responsabilidade, seu procedimento e julgamento que, no Brasil, serão definidos por lei ordinária.

A Constituição de Filadélfia já previa o instituto do impeachment (art. 1º, Seção 3ª, art. 2º, Seção 4ª), que nos Estados Unidos da América foi tentado contra o presidente Andrew Johnson, em 1868, sem êxito, e, mais recentemente, no famoso caso *Watergate*, tendo o presidente Nixon renunciado antes de se iniciar o processo, e contra o presidente Bill Clinton, também sem sucesso.

No Brasil, as leis nºs 27 e 30, de 1892, regulamentadoras dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, previam a aplicação somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a inabilitação para exercer qualquer outro cargo (art. 33, § 3º, da Constituição Federal de 1891; art. 2º da Lei nº. 30, de 1892), dando à pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei nº. 27, de 1892, arts. 23 e 24).

Atualmente, a Lei nº. 1079/50, em seus arts. 2º, 31, 33 e 34, não prevê a possibilidade da aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (art. 52, parágrafo único, da Constituição de 1988).

Conforme previsão do artigo 86 da Constituição Federal, no processo de “impeachment” o Presidente da República será submetido a julgamento pelo Senado Federal (que, na sessão de julgamento, será excepcionalmente presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal), após a admissão da acusação por dois terços da Câmara dos Deputados. Tem, assim, o processo de “impeachment” por crime de responsabilidade duas fases: na primeira, a Câmara dos Deputados realiza um juízo de admissibilidade da acusação, podendo, por dois

82. Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*. 18. ed. p. 439, São Paulo: Atlas, 2005.

83. *Et. Seq.*, p. 440.

terços dos seus membros, autorizar, de fato, a instauração do processo, cujo julgamento será da competência do Senado Federal, que passa, então, a atuar como um verdadeiro tribunal, em exercício de função jurisdicional atípica do Poder Legislativo. O processo de impeachment, como bem ressaltado na supracitada lição de Alexandre de Moraes, é atualmente regido pela lei nº. 1079/50.

Tem o “impeachment”, assim, natureza política, prevalecendo, quanto ao órgão julgador (Senado Federal), o juízo de conveniência e oportunidade. Segundo Michel Temer<sup>84</sup>:

Não nos parece que, tipificada a hipótese de responsabilização, o Senado haja de, necessariamente, impor penas. Pode ocorrer que o Senado Federal considere mais conveniente a manutenção do presidente no seu cargo. Para evitar, por exemplo, a deflagração de um conflito civil; para impedir uma agitação interna. Para impedir desentendimentos internos, o Senado, diante da circunstância, por exemplo, de o presidente achar-se em final de mandato pode entender que não deva responsabilizá-lo.

Foi para permitir esse juízo de valor que o constituinte conferiu essa missão à Câmara dos Deputados (que autoriza o processo) e ao Senado Federal. Não ao Judiciário, que aplica a norma no caso concreto, segundo a tipificação legal.

Feita esta breve explanação sobre os crimes de responsabilidade e o processo de impeachment, retornemos, então, à indagação inicial: é cabível a aplicação do princípio da fidelidade partidária durante o julgamento do processo de impeachment, no Senado Federal, ou mesmo durante a sessão da Câmara dos Deputados que vier a julgar a admissibilidade da acusação e uma possível instauração do processo? Respondendo a esta pergunta, manifesta-se Clémerson Mérlin Cléve<sup>85</sup>:

É perfeitamente defensável a tese segundo a qual o Senado Federal exerce função jurisdicional quando julga o Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade. Aliás, encontra-se aqui possível exceção ao monopólio da atividade jurisdicional pelo Poder Judiciário, em nosso país. É exatamente esse tipo de atividade que exerce a Assembléia Legislativa quando julga o Governador do Estado pela prática de crime de responsabilidade. No plano federal, compete ao Senado Federal, em face da autorização da Câmara dos Deputados, instaurar o processo. Apenas a partir deste momento, será o presidente afastado do exercício de suas funções (CF/88, art. 85, § 1º, II). No plano estadual, e tendo em conta o especificado na ADIn 1628/SC (Relator: Nelson Jobim), se o julgamento compete ao Tribunal Misto a que se refere a lei

84. Michel Temer, *ibid.* p. 165-166.

85. Clémerson Mérlin Cléve, *Fidelidade Partidária: estudo de caso*. 1. ed. p. 48-49, Curitiba-PR: Juruá, 1998.

Federal 1.079/50, à própria Assembléia compete (i) fazer juízo de admissibilidade da denúncia e, após, (ii) decretar a acusação com o conseqüente afastamento do chefe do Poder Executivo. Ora, a atividade do parlamentar, seja atuando no Tribunal Misto, seja exercendo juízo de procedência ou improcedência da acusação, constitui função de julgamento identificada àquela exercitada pelo Judiciário. Compete, portanto, aos parlamentares que formam o colegiado de julgamento decidir a respeito da acusação, observado o devido processo legal, de acordo com as provas coligidas, e com sustentação na liberdade de convicção. O princípio da liberdade de convicção é essencial no exercício da função de julgar. Por isso que, nesta sorte de atividade parlamentar, não há lugar para a fixação de diretriz ensejadora de expulsão por ato de infidelidade partidária.

Durante o processo de “impeachment”, os parlamentares não estão a exercer as funções típicas do Poder Legislativo (elaboração de leis gerais e abstratas e fiscalização), mas sim atuando como verdadeiros julgadores, no uso de função atípica jurisdicional. Como todo e qualquer julgador, o parlamentar, durante o processo de “impeachment” deverá estar munido de garantias que lhe permita julgar com liberdade e independência, seguindo aquilo que a sua consciência e as provas acostadas aos autos permitir. Inaplicável é, assim, a possibilidade de punição de parlamentar que venha a não atender a recomendação do seu partido em julgamento de processo de “impeachment”, pois qualquer diretriz que venha a limitar a neutralidade e a independência do julgador é inconstitucional.

Aplica-se assim ao processo de “impeachment”, de forma análoga, o entendimento já exposto anteriormente neste trabalho, sustentado pelo Tribunal Superior Eleitoral, referente à não aplicação da fidelidade partidária no Colégio Eleitoral. Como ressaltado, o Colégio Eleitoral é um órgão estatal constitucional, que, em situações especiais, poderá ser convocado a eleger, até mesmo, o Presidente da República (como no caso de vacância dos cargos de Presidente e Vice-presidente da República nos dois últimos anos do mandato presidencial, quando então, em conformidade com o artigo 81, § 1º da Constituição Federal, será realizada eleição indireta para ambos os cargos, pelo Congresso Nacional, após trinta dias da abertura da última vaga). Assim, deverão prevalecer em relação aos parlamentares integrantes do Colégio Eleitoral, no nosso entendimento e com as devidas adaptações, os princípios inerentes ao sufrágio e à soberania popular, estampados no artigo 14 da Constituição Federal (inclusive o voto secreto), de forma a garantir o livre exercício do direito de escolha, inerente à cidadania.

Inaplicável, portanto, face os argumentos suscitados, o princípio da fidelidade partidária durante o julgamento do processo de “impeachment” ou na ocorrência de eleição indireta por Colégio Eleitoral.

## **8. O DOMÍNIO DOS PARTIDOS PELAS OLIGARQUIAS PARTIDÁRIAS, A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL DE LISTA FECHADA NO BRASIL**

Um dos principais argumentos ressaltados por aqueles que são contrários à implementação da fidelidade partidária, com a perda do mandato do parlamentar infiel, no Brasil, é aquele referente ao domínio sofrido pelos partidos políticos por parte de oligarquias partidárias, um fenômeno indiscutivelmente visualizado não só em nosso país, mas em muitos Estados em todo o mundo.

Sobre o tema das oligarquias partidárias como ameaças à estabilização das democracias, destaca-se a clássica obra “Sociologia dos Partidos Políticos” (também traduzida para o português com o título “Os Partidos Políticos”) de Robert Michels, publicada pela primeira vez no ano de 1911, na qual o autor defende que o partido político nada mais é do que uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática que o legitima e possibilita a dominação dos eleitores pelas elites, dos mandantes pelos mandatários. Toda organização partidária, assim, seria, eminentemente, oligárquica. Segundo Michels<sup>86</sup>:

Reduzida à sua mais simples expressão, a lei sociológica fundamental que rege inevitavelmente os partidos políticos (dando à palavra “políticos” seu sentido mais amplo) pode ser formulada assim: a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre aqueles que delegam. Quem diz organização diz oligarquia.

Em uma segunda passagem da sua doutrina<sup>87</sup>, Michels mais uma vez destaca o caráter oligárquico dos partidos políticos, ao afirmar que:

Toda organização partidária representa uma poderosa oligarquia que repousa sobre uma base democrática. Há um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que os elegem e, por isto, a estrutura oligárquica do edifício esmaga o princípio democrático fundamental. Assim, o que é oprime o que deve ser, sendo causa determinante dessa predisposição oligárquica a circunstância de serem os dirigentes que aparecem de forma espontânea e somente exercem as funções a título acessório e gratuito, passando a ser profissionalizados, tornando-se, pela própria organização, estáveis e inamovíveis. Esta mudança decorre de causas psicológicas individuais pela metamorfose psíquica na mentalidade dos dirigentes pela ação corrosiva da fruição de poder pessoal, por causas

86. Robert Michels, *Sociologia dos Partidos Políticos*. Tradução Arthur Chaudon. p. 196, Brasília – DF: UNB, 1982.

87. Op. cit. p. 247-248.

psicológicas sociais, que vão afetar a organização partidária pelas necessidades de ordem tática e técnica, derivadas de todo agregado politicamente disciplinado.

A obra de Robert Michels, como bem observa Jean-Luc Pouthier<sup>88</sup>, não é “o fruto do estudo e da reflexão de um observador neutro, até mesmo de um espectador comprometido, mas a análise de um militante decepcionado. É a história da passagem de Michels pela social-democracia alemã tanto quanto um trabalho sobre o próprio partido”.

Aos 35 anos de idade, quando publicou sua clássica obra pela primeira vez, Robert Michels, alemão de Colônia, nascido em uma família de comerciantes, houvera aderido à social-democracia, na qual militou entre os anos de 1903 e 1907, após uma rápida experiência como adepto do socialismo, com o qual tomou contato ao viajar pela Itália, em 1902. A sua experiência como membro do Partido Social-Democrata alemão o fez se decepcionar bastante com os partidos políticos, uma vez que, de maneira incessante, Michels se viu como uma vítima da ditadura dos grupos dirigentes da instituição à qual era filiado e da conseqüente falta de democracia no interior da mesma.

Mesmo tendo sido considerado, até certo ponto, parcial, segundo a doutrina especializada, Michels teve uma grande importância para o estudo dos partidos políticos, e a sua obra, em muitos aspectos, se mostra indiscutivelmente atual.

De fato, transpondo os ideais de Michels para a história política brasileira, é possível verificar-se que a onipresença de líderes carismáticos nos nossos partidos políticos é uma incontestável realidade desde os tempos do Império.

A tendência de existência de um líder carismático como pressuposto para o fortalecimento e a sobrevivência de um partido político, no entanto, não foi verificada com destaque apenas por Robert Michels, na literatura política mundial. Em ensaio intitulado “A Política como Vocação”, Max Weber, contemporâneo de Michels, constatou que a existência do líder carismático era uma característica inerente a muitos partidos contemporâneos. Segundo Weber<sup>89</sup>:

Esperam os militantes e, principalmente, os funcionários e dirigentes do partido, naturalmente, que o triunfo do chefe lhes traga compensação pessoal: posições ou outras vantagens. Realce-se que o esperam da parte do chefe e de maneira alguma, jamais

88. In: François Châtelet; Olivier Duhamel; Evelyne Pisier (org.). *Dicionário de obras políticas*. Traduzido por Glória de C. Lins e Manoel Ferreira Paulino. p. 810, Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 1993.

89. Max Weber, *Ciência e Política, Duas Vocações*. Tradução: Jean Melville, p. 91-92, São Paulo – SP: Martin Claret, 2002.

unicamente, dos parlamentares. Antes de tudo, esperam que, no decurso da campanha eleitoral, a influência demagógica da personalidade do chefe lhes assegure votos e mandatos, garanta a abertura das portas do poder, de tal modo que os militantes contarão com as maiores possibilidades de obter a esperada recompensa pela devoção que demonstraram. Segundo a ótica psicológica, uma das mais importantes forças motrizes com que possa contar o partido político reside na satisfação que o homem experimenta por trabalhar com a devoção de um crente em favor do êxito da causa de uma personalidade e não somente em favor das abstratas mediocridades contidas num programa. Nisso é que consiste exatamente o poder “carismático” do chefe.

No Brasil, fenômenos como o patrimonialismo, o coronelismo, o populismo, o clientelismo, o cartorialismo, o empreguismo e o nepotismo são verificados desde à época da colonização, através da confusão entre o público e o privado, o uso do poder da propaganda, as fraudes eleitorais e a corrupção, fortalecendo o poder das oligarquias políticas.

À confusão entre o público e o privado decorrente do domínio patrimonial, caracterizada pela apropriação das oportunidades de desfrute dos bens; pelo capitalismo politicamente orientado; pela desqualificação do quadro administrativo; pelo domínio da máquina estatal pelo chefe de governo; pelas fraudes eleitorais e pelo abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais; pelo uso do poder da propaganda; e pela formação de uma democracia cesarista, verificada no Brasil desde a época da colonização, Raymundo Faoro, em sua clássica obra “Os Donos do Poder”, denomina “patrimonialismo”. Como bem observa Faoro<sup>90</sup>:

De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado – o capitalismo político, ou o pré-capitalismo – centro de aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência, o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e funda na liberdade do indivíduo – liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder,

90. Raymundo Faoro, *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 8. ed. p. 733, São Paulo – SP: Globo, 1989.



institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade acenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi.

As origens do patrimonialismo remontam ao loteamento do território nacional, promovido pela metrópole portuguesa no século XVI. Após o fracasso das capitanias hereditárias, nas quais os donatários não gozavam de nenhum direito sobre a terra, sendo-lhes permitido, apenas, a cobrança de tributos, Portugal resolveu criar, na antiga capitania da Bahia de Todos os Santos, uma cidade na qual seria instalada a sede do governo-geral do Brasil. Assim, em 1549, foi fundada a cidade de Salvador, primeira capital do Brasil, tendo sido retomadas pela metrópole as capitanias hereditárias e distribuídas as terras em sesmarias entre os moradores que comprovassem condições financeiras de dar produtividade às terras, aumentando os rendimentos das Coroa. Sobre as sesmarias, leciona Caio Prado Júnior<sup>91</sup>:

A propriedade do sesmeiro era alodial, isto é, plena, não consagrando outros ônus que não o pagamento da dízima da Ordem de Cristo, que afinal não passa de um simples imposto, e outras restrições, como os monopólios reais, servidões públicas de águas, caminhos etc. Não comporta todavia nenhuma relação de caráter feudal, vassalagem ou outra. As terras eram alienadas por livre disposição dos proprietários e não criavam laço algum de dependência pessoal. Só muito mais tarde, de 1780 em diante, passam as cartas de dada de terras a registrarem a cláusula de foro. É verdade que desde de 1695 determinavam as leis que não se concedessem terras sem tal cláusula; mas esta providência só teve cumprimento quase um século depois.

A partir da livre distribuição de terras promovida por meio das sesmarias, uma elite oligárquica passou a se constituir, reflexo fiel de uma estrutura social pautada no monopólio da riqueza, do prestígio e do domínio por parte dos senhores rurais. Segundo Caio Prado Júnior<sup>92</sup>:

A grande exploração agrícola – única que se pôde estabelecer – absorve toda a economia colonial; monopoliza, por conseguinte os meios de subsistência e subordina assim a massa da população – já sem contar a escrava, naturalmente ligada aos senhores por sua condição servil – aos grandes proprietários rurais.

Segue-se daí para estes, na ordem política, um poder de fato que ofusca a própria soberania teórica da Coroa. Até meados do século XVII pode-se afirmar que a autoridade desta somente se exerce

91. Caio Prado Júnior, *Evolução Política do Brasil*: outros estudos. 3. ed. p. 14, São Paulo – SP: Brasiliense, 1961.

92. *Ibidem*, p. 27-28.

efetivamente dentro dos estreitos limites da sede do governo geral. Mantinha ela na colônia apenas uma administração rudimentar, o estritamente necessário para não perder com ela contato, e atendia a seus pedidos com a relutância e morosidade de quem não se decide a fazer grandes gastos com o que não lhe pagava o custo. Via-se por isso a administração colonial desarmada, a braços com a turbulência e arrogância dos colonos. Como alcançar através de tão extenso território estes vassallos desobedientes, que isolados nos seus domínios e cercados de sua gente, não trepidavam em receber com a força os funcionários da Coroa acaso mandados para refrear-lhes os excessos e desmandos sem conta? Que maior autoridade podiam nestas condições exercer governadores e capitães-mores? Não raro por isso fechavam os olhos a toda sorte de abusos que não tinham forças para reprimir ou castigar. Intervinham junto aos colonos quando muito com seus aliados nas empresas contra o gentio ou na sua opressão da população inferior. Deixavam-lhes no mais carta-branca para agirem da forma que melhor entendessem.

Compreende-se, aliás, tal atitude passiva da metrópole. Coincidiam perfeitamente seus interesses nestes primeiros anos da colonização com os das classes dominantes na colônia. Eram eles que desbravavam o território – ou faziam-no desbravar – conquistando-o palmo a palmo aos indígenas e aventureiros de outras nações que aqui se instalavam; eram elas que o valorizavam e exploravam em busca de pedras e metais preciosos, que tanto fascinavam a Coroa. E faziam tudo isto por conta e risco próprios, não concorrendo a metrópole senão nos possíveis proventos, que sob forma de dízimos e dos quintos reais reservava para si.

O modo patriarcal pelo qual o Estado era governado durante a época da colonização, o fato de o Estado brasileiro se confundir, durante séculos, com as figuras dos donatários de terras, dos senhores de engenho e, posteriormente, dos fazendeiros do café, fez com que se tornasse extremamente dificultosa a diferenciação entre a esfera pública e a esfera privada no país. As relações familiares, assim, tradicionalmente, se sobrepujaram às relações profissionais e públicas. Na obra “Raízes do Brasil”, escrita por Sérgio Buarque de Holanda e publicada, pela primeira vez, em 1936, o autor, comentando esta realidade histórica, observa que<sup>93</sup>:

No Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo da família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização – que não resulta unicamente do crescimento das cidades, mas também do crescimento dos meios de comunicação, atraindo vastas áreas rurais para a esfera de influência das cidades – ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje.

93. Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*. 26. ed. p. 145-146, São Paulo – SP: 1995.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias.

O fenômeno do patrimonialismo, gerado ainda durante a época do Brasil – colônia, pode ser apontado como o principal fator histórico de formação das lideranças carismáticas na política brasileira, ainda presentes e atuantes no Congresso Nacional, nos governos estaduais e municipais, no Palácio do Planalto e no âmbito interno dos nossos partidos políticos. Como leciona Raymundo Faoro<sup>94</sup>, com acuidade:

O conteúdo do Estado molda a fisionomia do chefe do governo, gerado e limitado pelo quadro que o cerca. O rei, o imperador, o presidente não desempenham apenas o papel do primeiro magistrado, comandante do estado-maior de domínio. O chefe governa o estamento e a máquina que regula as relações sociais, a ela vinculadas. À medida que o estamento se desaristocratiza e se burocratiza, apura-se o sistema monocrático, com o retraimento dos colégios de poder. Como realidade, e, em muitos momentos, mais como símbolo do que como realidade, o chefe provê, tutela os interesses particulares, concede benefícios e incentivos, distribui mercês e cargos, dele se espera que faça justiça sem atenção às normas objetivas e impessoais. No soberano concentram-se todas as esperanças, de pobres e ricos, porque o Estado reflete o pólo condutor da sociedade. O súdito quer a proteção, não participar da vontade coletiva, proteção aos desvalidos e aos produtores de riqueza, na ambigüidade essencial do tipo de domínio. Não se submete o chefe à aristocracia territorial, ao senhor das terras, à burguesia, governando, em nome de uma camada, diretamente sobre a nação. Ele fala ao povo, não aos intermediários por este criados, do palácio à sociedade, em dois planos separados. Ele é o pai do povo, não como mito carismático, nem como herói, nem como governo constitucional e legal, mas o bom príncipe, – D. João I, D. Pedro II

94. Raymundo Faoro, *ibid.* p. 739-740.

ou Getúlio Vargas – empreendendo, em certas circunstâncias uma política social de bem-estar, para assegurar a adesão das massas. Para evitar a participação popular, recorre, não raro, à mobilização das ruas, em manifestações que, atrás de si, só deixam o pó de palavras inseqüentes. Filho do providencialismo estatal, ele o fortifica, usando os poderes que a tradição lhe confere. Em casos extremos, será o ditador social, de aparência socialista, de um suposto socialismo que sacia aspirações, desviando-as e acalmando-as, com algum circo e algum pão.

O patrimonialismo, gerador do poder das elites políticas e ainda tão presente nos dias atuais, transmutou-se, com o passar do tempo, em outras práticas igualmente nocivas ao Estado democrático de Direito. Durante a República Velha, por exemplo, época do domínio político dos chamados “coronéis”, foram práticas constantemente verificadas o empreguismo, o nepotismo e o clientelismo<sup>95</sup>. Sobre o empreguismo e o nepotismo na República Velha, é válido citar a seguinte passagem da doutrina de Gláucio Ary Dillon Soares<sup>96</sup>:

Colocar parentes, amigos e correligionários em posições de poder e prestígio e distribuir cargos públicos entre colaboradores políticos eram práticas freqüentes nos governos estaduais da República Velha. No Ceará, o governo de Antonio Pinto Acioli (1896-1900) pode ser tomado como um caso clássico de nepotismo: colocou um irmão na Secretaria do Interior e outro parente na Fazenda, um sobrinho na administração, oito outros parentes como deputados; invadiu a área educacional, colocando seis parentes da Academia de Direito, seis na Escola Normal e outros três no Liceu. Outros cargos foram igualmente invadidos: colocou parentes e amigos na Câmara Municipal, no Batalhão de Segurança, no Correio, na Câmara Federal, no Senado, na Inspetoria de Obras contra as Secas etc.

As oligarquias dominantes utilizavam liberalmente verbas públicas, como as das obras contra as secas, para fins de enriquecimento pessoal. A prática do nepotismo e do empreguismo, além de constituir uma forma de remuneração por serviços políticos

95. Sobre prática do clientelismo, leciona José Antonio Giusti Tavares [A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: TAVARES, José Antonio Giusti (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. p. 366-367, Brasília – DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. (Coleção Brasil 2010, v. 03)]: “o clientelismo é um conjunto de mecanismos adscritivos de distribuição e alocação de benefícios derivados da ocupação do Estado, em qualquer de seus níveis ou esferas, que se faz mediante um padrão de relações individualizadas de tutela e dependência, através dos quais um detentor de autoridade pública ou de poder político extrai, ao mesmo tempo fragmentária e sincreticamente, de diferentes classes, associações ou grupos de sociedades, pessoas cujos interesses promove individualizadamente e que, beneficiadas pelo favor político, constituem contingentes atomizados e disponíveis de indivíduos dependentes, quanto à realização de seus interesses econômicos ou à preservação de seu status social, daquele que lhes exerce o patronato, compondo assim uma mesma clientela”.

96. Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*. 1. ed. p. 14, Rio de Janeiro: FGV, 2001.

já prestados, assegurava também a continuidade desses serviços. Criava-se um vínculo contratual implícito, através do qual o oligarca aceitava uma série de responsabilidades relativas ao bem-estar do correligionário político e este se comprometia a apoiá-lo politicamente. Em alguns casos, esse apoio implicava a participação ativa em muitas atividades na época das eleições. Esse vínculo contratual implícito é semelhante ao existente, ainda hoje, entre os coronéis rurais e seus seguidores.

A instabilidade dos empregos públicos estimulava essa participação ativa. A derrota política do oligarca implicava a perda dos cargos e empregos de muitos seguidores. Para estes, portanto, a continuidade no poder do oligarca protetor era fundamental. Essa rede de lealdades foi importante para a permanência das oligarquias locais e estaduais no poder. É errôneo ver a política oligárquica como um sistema no qual participavam somente “os que estão no poder”, cercados por uma periferia apática. O sistema oligárquico requeria a mobilização de um setor mais amplo da população cujo apoio ativo era importante.

Com o fim da República Velha, após a Revolução de 1930, o coronelismo entra em decadência sendo substituído pelo chamado “cartorialismo”, de perfil urbano, caracterizado pela alta taxa de empreguismo local, às custas do erário estadual e federal. Como bem observa Gláucio Ary Dillon Soares<sup>97</sup>:

A industrialização e a urbanização provocam uma tendência genérica à perda de significação da política oligárquica baseada na propriedade da terra. Não obstante, esse impacto pode ser sofredado na medida em que a oligarquia local tenha suficiente poder nos níveis estadual e federal para canalizar recursos substanciais para o município. Os recursos chegaram na forma de empregos públicos, gerando, por parte de seus ocupantes e dos membros de sua família, um sentimento de gratidão e lealdade que se expressava politicamente através do voto e outras formas de apoio. Este, entretanto, não é um mecanismo auto-sustentado, porque depende da manutenção de posições de influência em esferas de poder distantes da municipal. A perda dessas posições poderá determinar, em duas ou três décadas (o tempo necessário para a renovação de boa parte do contingente eleitoral local), modificações substanciais na estrutura de poder político local.

É na década de 1930, também, que uma outra prática desestabilizadora da democracia no país se fortalece: estamos falando do populismo, caracterizado essencialmente “pela ausência ou inocuidade das mediações institucionais, entre as quais o sistema representativo e os partidos, capazes de prover transitividade

97. Op. cit., p. 42.

e responsabilidade recíproca entre as massas e o líder<sup>98</sup>. Segundo lição de Francisco Weffort<sup>99</sup>:

O populismo é produto da longa etapa de transformação por que passa a sociedade brasileira a partir de 1930. Como estilo de governo, sempre sensível às pressões populares, ou como política de massas, que buscava conduzir, manipulando suas aspirações, o populismo só pode ser compreendido no contexto do processo de crise política e de desenvolvimento econômico que se abre com a revolução de 1930. Foi a expressão do período da crise da oligarquia e do liberalismo, sempre muito afins na história brasileira, e do processo de democratização do estado que, por sua vez, teve que apoiar-se sempre em algum tipo de autoritarismo, seja o autoritarismo institucional da ditadura Vargas (1937-1945), seja o autoritarismo paternalista ou carismático dos líderes de massas da democracia do pós-guerra (1945-64). Foi também uma das manifestações das debilidades políticas dos grupos dominantes urbanos quando tentaram substituir-se à oligarquia nas funções de domínio político de um país tradicionalmente agrário e dependente, numa etapa em que pareciam existir as possibilidades de um desenvolvimento capitalista nacional. E foi sobretudo a expressão mais completa de emergência das classes populares no bojo do desenvolvimento urbano e industrial verificado nestes decênios e da necessidade, sentida por alguns dos novos grupos dominantes, de incorporação das massas ao jogo político.

Já para Celso Furtado<sup>100</sup>, o populismo:

tanto pode ser interpretado como conseqüência do atraso com que se introduziu a democracia formal, atraso esse que impediu as classes médias de introduzirem metodicamente um controle político das massas urbanas, como pode ser explicado pela resistência com que a classe dirigente (grupos oligárquicos e classe média) se opôs à organização das massas em torno de movimentos capazes de traduzir de forma autêntica seus anseios. Por um lado houve a preocupação de esvaziar de conteúdo ideológico o diálogo com as massas, inibindo-se todo processo de formação de consciência de classe. Por outro, procurou-se fixar o vínculo paternalista, que abriria a porta a todas as formas de corrupção.

No populismo, o líder carismático exerce um papel de conciliador de interesses entre as classes sociais, que passam a construir, de certa forma, uma aliança. O apoio popular das massas ao líder populista, a quem são imputadas

98. José Antônio Giusti Tavares, op. cit. p. 365.

99. Francisco C. Weffort, O populismo na política brasileira. In: FURTADO, Celso (coord.). *Brasil: tempos modernos*. 3. ed. p. 49, Rio de Janeiro – RJ: Paz e Terra, 1979.

100. Celso Furtado, Brasil: da República oligárquica ao Estado militar. In: FURTADO, Celso (coord.). *Brasil: tempos modernos*. 3. ed. p. 11, Rio de Janeiro – RJ: Paz e Terra, 1979.

características messiânicas, quando não divinas, é a principal característica dessa prática que, por tantos anos, dominou a política brasileira.

O crescimento, entretanto, dos movimentos populares, a extensão de direitos trabalhistas a trabalhadores do campo e a necessidade de libertação dos grupos industriais das limitações impostas por uma política voltada para os interesses dos grupos agrários dominantes, em face do desenvolvimento industrial e da necessidade de competitividade no mercado internacional, geraram uma crise do populismo, a partir da eleição de Getúlio Vargas para a presidência, em 1950 e do recrudescimento do enfrentamento das forças sociais. A nova realidade, assim, causa embaraços ao Estado, que passa a ter que exercer, com mais ênfase, a sua soberania. Como bem ressalta Francisco Weffort<sup>101</sup>:

Enquanto nos decênios anteriores a ação dos governantes não foi nunca além de optar, através do jogo dos interesses dominantes, pela linha de menor resistência popular, na nova situação cabia ao Estado a responsabilidade de superar os interesses em jogo. Enquanto que no período anterior, o processo político criou, através do populismo combinado com a relativa impotência dos grupos dominantes, a imagem de um Estado soberano – agora se impunha ao Estado provar a realidade de sua soberania, em face desses grupos dominantes.

Era necessária a promoção de reformas, para estabilizar social e politicamente o país. Nesse contexto é que o presidente João Goulart propõe as reformas de base, o que termina por gerar uma crise ainda maior, que culmina com o Golpe Militar de 1964. Jango se vê, então, sozinho e isolado, presenciando o desmoronamento da política populista por ele implementada. De acordo com Weffort<sup>102</sup>:

O grande compromisso social em que se apoiava o regime se viu, assim, condenado por todas as forças que o compunham. Condenado pela direita e pelas classes médias que se aterrorizavam ante a pressão popular crescente; pelos grandes proprietários assustados com o debate sobre a reforma agrária e com a mobilização das massas rurais; pela burguesia industrial temerosa também da pressão popular e já vinculada, por alguns de seus setores mais importantes, aos interesses estrangeiros. E, apesar das intenções de alguns de seus líderes, encontrava-se condenado também pela fragilidade do populismo, que se mostrava incapaz não só de manter o equilíbrio de todas essas forças como também de exercer um controle efetivo do processo de ascensão das massas.

101. Francisco C. Weffort, op. cit. p. 74.

102. Ibid., p. 74-75.

A derrocada do populismo, com o Golpe Militar de 1964, entretanto, não extinguiu o domínio dos partidos políticos por correntes oligárquicas. A reabertura política, promovida a partir de 1979, fez com que o país visse surgir novos partidos quase sempre vinculados à imagem de seus líderes carismáticos: assim, surgiram, por exemplo, o PDS de Maluf, o PMDB de Ulysses, o PDT de Brizola, o PFL de Antonio Carlos Magalhães e o PT de Lula, só para citar alguns. O povo brasileiro continua a alimentar o sonho do “salvador da pátria”, senhor de todas as soluções para todos os problemas, mantendo o costume de votar em homens, e não em partidos. Poucos são aqueles eleitores que se identificam ideologicamente com um dos quase 30 partidos políticos brasileiros, não se deixando levar por circunstâncias conjunturais no momento de exercer o sufrágio.

Buscando criar uma maior identidade entre os partidos políticos e os eleitores, o Projeto de lei nº. 2679/03, apresentado pela Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados, propõe a instituição, no país, do sistema eleitoral proporcional de lista fechada, em substituição, ao atualmente vigente sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Como já observado no tópico 2.7 desta dissertação, ao qual remetemos o leitor, três são os sistemas eleitorais utilizados para a averiguação dos candidatos eleitos em um pleito: o sistema majoritário, o sistema proporcional e o sistema misto.

No Brasil, nas eleições para deputados federais e estaduais e também nas eleições para vereadores, é legalmente previsto, desde 1935<sup>103</sup>, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta<sup>104</sup> (utilizado, além do Brasil, apenas na Finlân-

103. Embora somente utilizado pela primeira vez nas eleições de 1945, graças ao Estado Novo.

104. Sobre a história das listas abertas no Brasil, leciona Walter Costa Porto (Andrae, Hare, Baily, Assis Brasil, Borges: o longo caminho da proporcionalidade em nosso país. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Direito Eleitoral*. 1. ed. cap. VI, p. 80, Belo Horizonte – MG: Del Rey, 1996.): “De 1935 até agora, o sistema brasileiro para a eleição de deputados e vereadores traz essa característica que tanto o distingue dos modelos proporcionais empregados em todo o mundo: a escolha uninominal, pelos eleitores, a partir de listas apresentadas pelos partidos. Esse molde quase era quebrado com a edição, em 16 de janeiro de 1946, do Decreto-lei nº. 8.566, que pretendeu modificar o processo de eleição de membros às Assembléias estaduais. Disponha-se, ali, que os partidos registrariam seus candidatos na ordem que tivesse sido deliberada por seus respectivos diretórios, considerando-se preferencial a ordem em que, na lista registrada, estivessem os nomes dos candidatos, uns após outros (art. 8º e parág. único). O eleitor votaria somente na lista partidária: para esse efeito, haveria, em cada eleição, uma cédula única, oficial, em que seriam mencionados, um a um, em listas sucessivas, em ordem variada, os partidos que registraram candidatos (art. 9º). Estariam eleitos, então, em cada partido, na ordem em que tivessem sido registrados por estes, tantos candidatos de cada lista quantos indicasse o respectivo quociente eleitoral. Era a primeira vez, no Brasil, que se propunha, em um texto legal, o sistema proporcional de lista, como em todos os demais países, com escolha plurinominal, aceitando o eleitor toda uma relação preparada pelo partido. E pelo Decreto nº. 8.566 não se permitia ao votante – que apenas indicava a legenda de sua escolha – alterar a ordem de nomes sugerida. Era, dessa forma, adotado o sistema de “lista bloqueada”. A lei nº. 5, de 14 de dezembro de 1946, veio, no entanto, revigorar o Decreto nº. 7.586, de 28 de maio de 1945, e, assim, as eleições para as assembléias estaduais, realizadas em janeiro de 1947, obedeceram ao molde anterior”.



dia, na Polônia e no Chile), no qual, como bem observa Jairo Nicolau<sup>105</sup>, “cabe exclusivamente aos eleitores a definição dos nomes dos candidatos que ocuparão as cadeiras conquistadas pelos partidos (ou coligações)”. Scott Mainwaring<sup>106</sup>, em artigo intitulado “Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa”, aponta quatro possibilidades gerais nos sistemas de representação proporcional. São elas: a) Uma lista partidária fechada e estrita: o eleitor vota em listas de candidatos impostas previamente pelos partidos políticos (verificado na Argentina, em Israel e na Espanha); b) Um sistema de lista com uma ordem inalterável, mas na qual o partido apresenta mais de uma lista: o eleitorado pode escolher entre várias listas apresentadas pelo partido, sem, contudo, ter poder para alterar nenhuma delas. A lista mais votada, dentro do partido, prevalece. É o sistema encontrado no Uruguai; c) um sistema de lista no qual o partido tem meios formais de interferir na ordem dos candidatos, mas que inclui uma opção de voto preferencial (adotado na Áustria, Holanda, Suíça e Luxemburgo) e; d) o sistema de lista aberta.

Sobre o terceiro modelo citado (sistema de lista no qual o partido tem meios formais de interferir na ordem dos candidatos, mas que inclui uma opção de voto preferencial, aplicado na Áustria, Holanda, Suíça e Luxemburgo), discorre Mainwaring<sup>107</sup>:

Um voto preferencial dá ao eleitorado a possibilidade de votar em um certo candidato do partido. O partido normalmente apresenta uma ordem de candidatos, mas os eleitores têm meios de alterar a ordem da lista. Por exemplo, na Bélgica (como no Chile, antes de 1973), um eleitor pode escolher ou a lista partidária ou um candidato específico. Os votos dados ao partido são conferidos, em primeiro lugar, ao primeiro candidato do partido, em número suficiente para que ele seja eleito, depois ao segundo e assim por diante. Como a votação do partido é dispersa, isso dá uma vantagem virtualmente insuperável aos candidatos privilegiados pelos partidos. No final da lista, contudo, a votação preferencial pode ajudar um candidato a derrotar outro que recebeu uma colocação mais alta na lista do partido.

Já sobre o sistema de lista aberta, utilizado no Brasil, leciona o mesmo autor<sup>108</sup>:

105. Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*. 5. ed. p. 56, Rio de Janeiro – RJ: FGV, 2004.

106. Scott Mainwaring, *Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa*. *Revista de Estudos Eleitorais*, p. 18, Brasília – DF, Secretaria de Documentação e Informação do TSE, v. 01, n. 02, 1997.

107. Loc. cit.

108. Scott Mainwaring, *Et seq.*

A representação proporcional com lista aberta funciona ao mesmo tempo como uma eleição primária e geral. É uma eleição geral na qual os votos partidários determinam o número de cadeiras, mas é como uma eleição primária na qual o eleitorado escolhe quais candidatos irão representá-lo.

Relativamente ao sistema de lista aberta adotado no Brasil, e às suas peculiaridades em relação àquele adotado em outros países, aponta Jairo Nicolau<sup>109</sup>:

O sistema de lista aberta é utilizado nas eleições para a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas e câmaras de vereadores desde as eleições de 1945. Até 1962, o voto era necessariamente dado a um candidato, já que não existia a possibilidade de voto na legenda.

O sistema de lista aberta em vigor no Brasil tem duas singularidades. Diferentemente do que ocorre na Finlândia, na Polônia e no Chile, o eleitor brasileiro tem a opção de votar exclusivamente em um partido (voto de legenda). Nesse caso, o voto é contabilizado para a distribuição das cadeiras, mas não afeta a disputa entre os candidatos da lista.

Outra singularidade é a formação de uma única lista de candidatos quando diferentes partidos estão coligados. Pelo sistema em vigor no Brasil, os candidatos mais votados, independentemente do partido ao qual pertençam, ocuparão as cadeiras eleitas pela coligação.

Na Polônia e na Finlândia, que também permitem coligações nas eleições parlamentares, os partidos se unem apenas para a distribuição de cadeiras. Como há uma distribuição proporcional das cadeiras da coligação, os nomes mais votados de cada partido (e não da coligação) se elegendem.

No sistema eleitoral proporcional de lista fechada (também chamado de sistema de lista preordenada), por sua vez, os partidos decidem previamente, antes das eleições, a ordem em que os candidatos aparecerão na lista. O eleitor vota somente na legenda, não podendo escolher o seu candidato de preferência, não tendo, assim, a oportunidade de definir livremente os nomes daqueles que ocuparão as cadeiras conquistadas pelo partido ou coligação.

Na exposição de motivos do Projeto de Lei nº. 2679/03, o presidente da Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados, deputado federal Alexandre Cardoso, lista as razões pelas quais a citada comissão considera válida a

109. Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*. 5. ed. p. 57, Rio de Janeiro – RJ: FGV, 2004

adoção da lista fechada preordenada nas eleições proporcionais, em substituição ao atual modelo. Segundo Cardoso<sup>110</sup>, trata-se a proposta:

de uma opção política, no sentido de reforçar as agremiações partidárias, dentro da visão de que, em sociedades de massa, com gigantescos eleitorados, a democracia representativa só funciona bem quando há partidos, isto é, organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas, atuar disciplinadamente no Legislativo e, conquistando o governo, levar adiante as políticas pelas quais propugnaram. O funcionamento da democracia requer interlocutores confiáveis e permanentes. Os partidos são tão relevantes na moldura política de um país quanto a existência de um marco regulatório e jurídico estável o é para a sua economia e sociedade.

Não há falar, com a introdução do voto em lista partidária preordenada, em ofensa ao princípio do voto direto, cláusula pétrea da Constituição. Voto direto significa que o voto leva à apuração do resultado da eleição sem decisão intermediária. Fica excluída, por exemplo, a eleição por meio de delegados, num colégio eleitoral. O eleitor escolhe diretamente o partido, o que significa escolher um grupo de candidatos organizados em lista, os quais, eleitos na ordem em que nela se apresentam, vão desempenhar sua função no parlamento. (...)

Com maior estabilidade do quadro partidário, podem os partidos desempenhar uma crucial função, a de clarificar, para o eleitorado, as questões em jogo na sociedade e as propostas de cada grupo para lidar com elas. Os partidos organizados são capazes de fazer compromissos e cumpri-los, de interagir responsabilmente uns com os outros nas negociações no plano do Legislativo e na composição dos governos de coalizão, que em nosso país são a forma habitual de exercício do Poder Executivo. Em suma, os partidos trazem segurança à vida política e permitem a formação de expectativas razoáveis sobre seus comportamentos futuros, exigência da vida moderna para todos os agentes responsáveis no âmbito público.

Comentando os males do sistema de listas abertas, atualmente vigente no Brasil, discorre o deputado federal Bonifácio de Andrada<sup>111</sup>:

Pessoalmente o candidato deverá alcançar rápida mobilidade de sua presença em muitas áreas de ação para, em dezenas de cidades e centenas de lugares, fazer reuniões, realizar pesquisas que possam

110. In: Brasil, *Projeto de lei n.º 2679/03 da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados*. Brasília – DF: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/187326.htm>>. Acesso em 29 abr. 2005.

111. Bonifácio de Andrada, *Fragilidade da Democracia do Parlamento Contemporâneo. Plenarium*, Brasília – DF, ano I, n. 1, p. 108-109, nov. 2004.

orientá-lo no comportamento de busca de votos, cuidar, inclusive, de sua segurança e da mesma em relação a comícios e reuniões, além de organizar uma eficiente equipe de gerenciamento de tudo isso. Esse espetáculo, que é logicamente de elevadíssimo custo financeiro, dificilmente será acessível a um político de classe média, pois é inviável para as melhores vocações que não tenham atrás de si adequados recursos financeiros próprios ou de grupos econômicos que, por razões específicas, desejam eleger um candidato.

É verdade que há exceções, mas dentro do processo do voto uninominal elas tendem a desaparecer para cair numa regra geral em que as Assembléias e a Câmara Federal tornar-se-ão um plenário inacessível e inviável para aquela grande maioria dos profissionais da classe média, isto é, aquele tipo de homem público com bom índice de capacidade e inteligência pessoal que povoou o Congresso Nacional até a década de 80, e com o brilho dos melhores debates parlamentares de nossa vida republicana.

David Fleischer<sup>112</sup>, por sua vez, comentando sobre as vantagens do sistema de lista fechada proposto pelo PL 2679/2003, afirma:

No sistema de lista fechada, os mandatos dos deputados pertencem ao partido e não mais aos próprios deputados. Assim, o partido teria mais controle sobre os seus eleitos, e a “migração” [“troca-troca”] dos deputados de uma legenda para outra durante o mandato não existiria mais. As bancadas seriam mais coesas e o trabalho parlamentar se tornaria mais eficaz e eficiente. A articulação do Poder Executivo seria diretamente com os partidos e não mais “um-a-um” com cada parlamentar. Por este raciocínio, os partidos seriam fortalecidos, o que, em grande parte, poderia aperfeiçoar a prática da democracia no Brasil.

Este sistema de representação proporcional com lista fechada acumularia outras vantagens: 1) o embate eleitoral seria entre partidos e não mais entre “companheiros” da mesma chapa, e o debate na TV seria sobre programas e propostas e não mais de candidatos individuais – 8 segundos de “vote em eu”; 2) o financiamento das campanhas seria muito mais fácil para a Justiça Eleitoral monitorar com a movimentação financeira concentrada nos partidos e não mais nos candidatos individuais; e 3) as cotas para as mulheres candidatas pelos partidos/coligações seriam mais fáceis de operacionalizar, como na “Ley de Cupos”, na Argentina, onde obrigatoriamente as candidatas têm que constar pelo menos nas 3ª, 4ª e 5ª posições na lista. Na eleição logo depois da implantação da “Ley de Cupos”, a proporção de deputadas na Câmara Baixa argentina subiu de 5% para 21%.

112. David Fleischer, O impacto da Reforma Política sobre a Câmara Federal. *Plenarium*, Brasília – DF, ano I, n. 1, p. 126, nov. 2004.

Defendendo o sistema proporcional de lista aberta, por sua vez, Otávio Soares Dulci<sup>113</sup> entende que o referido sistema contribui para o aperfeiçoamento democrático, uma vez que a lista aberta “amplia a margem de intervenção do eleitor no processo de escolha e abre a possibilidade de que nomes menos valorizados pelos dirigentes partidários sejam eleitos, o que pode ser um fator de renovação”.

No mesmo diapasão, Eliane Cruxên de Almeida Maciel inclina-se favoravelmente à manutenção das listas abertas, em contraposição ao proposto no PL 2679/03. Para Eliane<sup>114</sup>:

Da forma como se estruturam os partidos brasileiros, as direções partidárias determinarão a elaboração das listas e, conseqüentemente, a distribuição dos recursos (públicos, exclusivamente) se concentrará nos candidatos com maiores chances dentro do partido, o que não parece, numa primeira análise, contribuir diretamente para a democratização do processo eleitoral. Para que essa contribuição ocorra, os partidos terão de adequar suas estruturas internas, impondo limites às burocracias partidária, desconcentrando o seu poder no processo de formação das listas.

Apesar de defendermos uma maior valorização dos partidos políticos como instrumentos mediadores da democracia no Brasil, e aceitarmos como válido o argumento de que o sistema de lista preordenada poderia ajudar a fortalecer a identificação do eleitor com os partidos, somos contrários à proposta de adoção do citado sistema. Em consonância com as supracitadas argumentações negativas à proposta, entendemos que a implementação do sistema de lista preordenada poderá aumentar ainda mais o poder das oligarquias partidárias, viciando o livre debate de idéias e impedindo o surgimento de novas lideranças.

Antes de qualquer sugestão de mudança de sistema eleitoral, é necessário que seja promovida uma valorização da democracia intrapartidária, de forma a possibilitar que as facções minoritárias possam se expressar livremente, fazendo dos partidos políticos instituições verdadeiramente plurais. Não pode haver lista preordenada sem que se garanta a livre manifestação de pensamento e o sadio debate de idéias. Afinal, como pode um partido fortemente hierarquizado, que não permite pontos de vistas contraditórios entre os seus membros, ampliar seus

113. Otávio Soares Dulci, A incômoda questão dos partidos no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma política e cidadania*. 1. ed. p. 319. São Paulo – SP: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2003.

114. Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel, Reforma política e construção democrática. *Revista de Informação Legislativa*, ano 41, n. 161, p. 13, jan./mar. 2004.

horizontes cívicos e preparar-se para o embate democrático? Como bem observa Sérgio Sérvulo da Cunha<sup>115</sup>:

Impedir a existência ou a atuação de minorias intrapartidárias – mesmo quando se presta fidelidade conjunta a um único programa ou credo político – é desdenhar das diferenças individuais e transferir, para o corpo dos partidos, o absolutismo monádico que, no passado, impregnava a organização estatal.

De fato, a solução para o fortalecimento dos partidos políticos, e também para o combate às oligarquias partidárias, não passa pela vedação à livre escolha, pelo eleitor, dos seus representantes políticos. A verdadeira saída para que os partidos políticos sejam valorizados no país como verdadeiros canais de interlocução democrática é a implementação da fidelidade partidária, com a real possibilidade de perda do mandato eletivo por parte do representante político infiel para com a sua agremiação.

Com a valorização do princípio da fidelidade partidária, e o fim da “dança das cadeiras” nos órgãos legislativos, entendemos que será possível, até mesmo, um relativo enfraquecimento das oligarquias partidárias, uma vez que poderá haver a diminuição do poder de barganha dessas mesmas oligarquias, muito utilizado no processo de sedução de novos adeptos para o partido. Afinal, é muito comum que a fidelidade ao novo chefe se imponha como requisito para o ingresso de um novo correligionário, que, visando potencializar as chances de êxito na sua carreira, termina por se tornar solidário às lideranças da sua nova agremiação, aumentando o poder dessas.

Além disso, acreditamos que a real implementação da fidelidade partidária tornará os partidos políticos brasileiros, a médio prazo, mais coesos e doutrinários, possibilitando uma maior identificação do eleitor com os seus programas e diretrizes, desmistificando as figuras dos líderes carismáticos, ainda tão presentes na nossa política. Os partidos políticos brasileiros, com a valorização do princípio da fidelidade partidária, se tornarão conhecidos e se distinguirão uns dos outros em decorrência de suas idéias, e não em virtude dos líderes políticos que representam.

A consagração das listas preordenadas, se vier a ocorrer, no entanto, contribuirá, tão somente, como mais um fator de fortalecimento dessas mesmas lideranças, responsáveis diretas, muitas vezes, pela transformação dos partidos políticos em verdadeiros “balcões de negócios”, de forma a desvirtuar os seus verdadeiros objetivos.

115. Sérgio Sérvulo da Cunha, Democracia intrapartidária. *Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rio de Janeiro – RJ, Forense, n. 06, p. 58, 1988.

## 9. A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

No tópico 5.2.2 desta dissertação, foi discutida a questão da natureza jurídica dos partidos políticos brasileiros. Como pôde ser observado, ainda é muito controversa a discussão doutrinária acerca da configuração dos partidos políticos como pessoas jurídicas de direito público ou como pessoas jurídicas de direito privado, tendo em vista o exercício, pelos partidos, de funções essenciais ao interesse público, uma vez que são os partidos políticos elementos essenciais à instrumentalização da representação política, sendo condição de elegibilidade no Brasil a filiação partidária, e a lei 9096/95, que define os partidos políticos, de forma expressa, como pessoas jurídicas de direito privado, dando, assim, efetividade ao princípio constitucional da autonomia partidária.

Independentemente, contudo, da natureza jurídica dos partidos políticos, se impõe como legítima a possibilidade de exercício do controle da atividade partidária pelo Poder Judiciário. Afinal, como observa Augusto Aras<sup>116</sup>:

A autonomia dos partidos políticos, além de projetar efeitos internos, no que se relaciona com as próprias atividades partidárias, também repercute externamente, a exemplo do que ocorre no processo eleitoral em sentido estrito, no qual o registro de candidaturas depende da filiação e da escolha em convenção.

Destarte, os atos da agremiação e de seus filiados, salvo as questões de natureza *interna corporis*, submetem-se ao controle da legalidade intrínseca afeta ao Poder Judiciário, por força da cláusula da inafastabilidade da jurisdição.

O controle jurisdicional dos partidos políticos, é de se ressaltar, poderá ser exercido inclusive mediante mandado de segurança, uma vez que, como bem observa André Ramos Tavares<sup>117</sup>, para ser atacável por mandado de segurança “o ato há de ter sido praticado ou vir a ser praticado por autoridade pública ou por pessoa privada exercendo função pública”.

É inegável que os partidos políticos exercem uma relevante função pública! Afinal, como lembra Pinto Ferreira<sup>118</sup>:

ninguém pode ser votado ou exercer o direito de elegibilidade se não estiver regularmente inscrito em um partido político. De ou-

116. Augusto Aras, *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. 1. ed. p. 151, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2006.

117. André Ramos Tavares, *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. p. 661, São Paulo – SP: Saraiva, 2003.

118. Pinto Ferreira, *Comentários à lei orgânica dos partidos políticos*. p. 38, São Paulo – SP: Saraiva, 1992.

tro lado, os partidos têm o monopólio legal das candidaturas. Eles praticam assim atos por delegação da autoridade pública.

Como bem leciona Michel Temer<sup>119</sup>, “o mandado de segurança é conferido aos indivíduos para que eles se defendam de atos ilegais ou praticados com abuso de poder”. Em muitas ocasiões, pode ser verificado o abuso de poder dentro dos partidos políticos. É o que ocorre, por exemplo, quando, de forma arbitrária, são impostas penas decorrentes de supostas violações aos princípios da disciplina e da fidelidade partidária, sem que o filiado tenha, de fato, desrespeitado, o programa do partido ou diretrizes legitimamente estabelecidas. Não é raro acontecer de um partido político resolver punir injustamente um filiado, sob as mais variadas justificativas, devendo, assim, ser garantido a este filiado o direito constitucional fundamental de acesso ao Judiciário. Neste sentido, corrobora Torquato Jardim<sup>120</sup>, para quem:

Mesmo em face de uma norma constitucional forte na afirmação da autonomia dos partidos para deliberar livremente sobre sua estrutura interna, organização e funcionamento, deve a Justiça Eleitoral, enquanto expressão do poder político que ao Judiciário confere a Constituição, incumbida, como está, da administração do processo eleitoral e da fiscalização isenta do cumprimento das normas condicionantes da atividade política, deve a Justiça Eleitoral – repita-se, controlar minimamente o partido político, de sorte a, pelo menos, saber do cumprimento dos princípios constitucionais postos nos capítulos IV e V do Título II da Constituição (artigos 14 a 17).

Para comprovar a possibilidade de impetração, na Justiça Eleitoral, de mandado de segurança contra ato abusivo praticado por partido político, importante se faz citar o seguinte acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, favorável à admissibilidade da segurança face à abusividade na imputação de sanção disciplinar consistente na expulsão de filiado do partido político. Senão vejamos:

ELEITORAL. PARTIDO POLÍTICO. MANDADO DE SEGURANÇA. SANÇÃO DISCIPLINAR CONSISTENTE NA EXPULSÃO DO PARTIDO. CABIMENTO DE SEGURANÇA. RECURSO TEMPESTIVO: SEU PROCESSAMENTO. I – Atingindo a sanção disciplinar o status do filiado e, por isso, sua condição de elegibilidade, a este deve ser assegurada a garantia constitucional do mandado de segurança e a jurisdição da Justiça Eleitoral. [MS 1.534 (acórdão 13.454, DJU de 26/08/93, p. 16.908)].

119. Michel Temer, *Elementos de Direito Constitucional*. 14. ed. p. 179, São Paulo – SP: Malheiros, 1998.

120. Torquato Jardim, *Introdução ao Direito Eleitoral Positivo*. p. 53, São Paulo – SP: Brasília Jurídica, 1998.



É de se ressaltar que a competência para o processamento e o julgamento de ações envolvendo o controle da atividade dos partidos políticos variará conforme a natureza do litígio. Se o ato supostamente abusivo vier a interferir no processo eleitoral, a competência para o processamento e o julgamento da causa será da Justiça Eleitoral (como no exemplo supracitado no acórdão de nº. 13.454). Se, entretanto, não houver, no litígio, interferência no processo eleitoral, a competência será da Justiça Comum Estadual.

## **10. FIDELIDADE E DISCIPLINA PARTIDÁRIAS NOS ESTATUTOS DOS PRINCIPAIS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS**

Neste presente estudo sobre a importância da fidelidade partidária para a consolidação da democracia no Brasil, necessário se faz demonstrar como o tema vem sendo tratado no âmbito dos principais partidos políticos brasileiros, através da análise dos seus estatutos.

Começaremos a nossa análise pelo estudo das disposições relativas à fidelidade e à disciplina partidária presentes nos estatutos daqueles partidos políticos classificados como “partidos de esquerda”, e tradicionalmente reconhecidos como partidos nos quais há uma maior valorização da ideologia, com a verificação de uma maior coesão e disciplina e de um menor índice de infidelidade por parte dos seus adeptos. Em um segundo momento, passaremos a analisar os estatutos dos partidos considerados de “centro” e de “direita”. Vejamos:

### **10.1. O Partido dos Trabalhadores (PT)**

O Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1980, teve o seu atual estatuto aprovado pelo seu diretório nacional em 11 de março de 2001. No título VII do referido estatuto, estão dispostas, em seis capítulos e 32 artigos (do artigo 199 ao 230), as normas referentes à disciplina e a fidelidade partidárias.

No primeiro capítulo, o estatuto dispõe sobre as “Comissões de ética e disciplina”, responsáveis pela apuração das infrações à disciplina, à ética, à fidelidade e aos deveres partidários, com competência para emitir parecer para decisão do Diretório correspondente.

Ainda segundo o estatuto, as “Comissões de Ética e Disciplina serão compostas de cinco membros efetivos e três suplentes e escolherão um Coordenador e um Secretário entre seus integrantes, que não poderão pertencer às instâncias de direção”, caracterizando-se como órgãos de cooperação política dos diretórios correspondentes, visando, principalmente, cooperar na avaliação dos problemas políticos envolvidos em questões de ética e disciplina partidária, reunindo elementos pertinentes. De acordo com o caput do artigo 205 do estatuto, “as

Comissões de Ética e Disciplina concluirão a instrução dos processos disciplinares no prazo máximo de sessenta dias da data de sua instauração, que poderá ser prorrogado, a critério da Comissão Executiva do órgão correspondente, por mais trinta dias”, sendo vedada qualquer divulgação sobre o andamento dos trabalhos da Comissão de Ética, salvo por decisão da instância de direção correspondente.

Já no segundo capítulo do título VII, o Estatuto do PT estabelece as normas gerais sobre disciplina e fidelidade partidária, estabelecendo que as mesmas serão asseguradas através das medidas de intervenção de instância superior em inferior; de aplicação de medidas disciplinares, na forma do Estatuto; e de manifestação das instâncias do Partido. O artigo 209 do Estatuto, composto de dezesseis incisos, enumera as infrações éticas e disciplinares, assim dispendo:

**Art. 209:** Constituem infrações éticas e disciplinares:

I. A violação às diretrizes programáticas, à ética, à fidelidade, à disciplina e aos deveres partidários ou a outros dispositivos previstos neste Estatuto;

II. O desrespeito à orientação política ou a qualquer deliberação regularmente tomada pelas instâncias competentes do Partido, inclusive pela Bancada a que pertencer o ocupante de cargo legislativo;

III. A improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo, bem como no exercício de mandato de órgão partidário ou de função administrativa;

IV. A atividade política contrária ao Programa e Manifesto do Partido;

V. A falta, sem motivo justificado por escrito, a mais de três reuniões sucessivas das instâncias de direção partidárias de que fizer parte;

VI. A falta de exação no cumprimento dos deveres atinentes aos cargos e funções partidárias;

VII. A infidelidade partidária, nos termos da Lei e deste Estatuto;

VIII. O não acatamento às deliberações dos Encontros e dos Congressos do Partido, bem como àquelas adotadas pelos Diretórios e Comissões Executivas do Partido, principalmente se, tendo sido convocado, delas não tiver participado;

IX. A propaganda de candidato a cargo eletivo de outro Partido ou de coligação não aprovada pelo PT ou, por qualquer meio, a recomendação de seu nome ao sufrágio do eleitorado;

X. Acordos ou alianças que contrariem os interesses do Partido, especialmente com filiados de partidos não apoiados pelas direções partidárias;

XI. O apoio a governos que contrariem os princípios programáticos do Partido, principalmente quando em proveito pessoal, ou o exercício de cargo de Governo – Ministros, Secretários, Diretores de autarquias, ou similares – em qualquer nível, em governo não apoiado pelo PT, salvo autorização expressa das instâncias partidárias;

XII. A obstrução ao funcionamento de qualquer órgão de direção partidária;

XIII. A promoção de filiações em bloco que objetivem o predomínio de pessoas ou grupos estranhos ou sem afinidade com o Partido;

XIV. A não comunicação ao conjunto dos filiados dos nomes inscritos nas chapas; o não encaminhamento das fichas de cadastro de filiação; a não divulgação da lista de filiados ao conjunto do Partido; o impedimento, por ato ou omissão, da aplicação das normas ou da fiscalização nos processos eleitorais internos; o pagamento coletivo da contribuição de filiados, ou impedimento à participação de qualquer filiado devidamente habilitado na sua instância;

XV. A formulação de denúncias infundadas contra outros filiados ao Partido;

XVI. A não contribuição financeira com o Partido, nas formas deste Estatuto, quando estiver ocupando cargo eletivo ou cargo em comissão.

No terceiro capítulo do título VII, por sua vez, o Estatuto do PT dispõe sobre as penalidades imputáveis aos praticantes de atos de infidelidade ou indisciplina partidárias. Assim, o seu artigo 210 estabelece nove diferentes medidas disciplinares, que vão da advertência reservada à perda do mandato político, pena esta aplicável, segundo o artigo 212, ao “parlamentar que deixar a legenda, desobedecer ou se opuser às deliberações ou resoluções estabelecidas pelas instâncias dirigentes do partido”. De acordo com o parágrafo único deste mesmo artigo 212, há até mesmo a possibilidade de aplicação de pena de indenização equivalente a remuneração total auferida em doze meses pelo parlamentar infiel, no caso de desligamento voluntário ou disciplinar. Tais medidas, entretanto, segundo o Estatuto, deverão ser aplicadas em proporcionalidade à gravidade do ato cometido. É de se ressaltar, entretanto, que a previsão de pena de perda do mandato ao parlamentar infiel ao seu partido não vem sendo considerada pela jurisprudência como passível de ser aplicada<sup>121</sup>.

121. Sobre a questão da possibilidade de aplicação imediata do princípio constitucional da fidelidade partidária, conferir o tópico 6.12 desta dissertação.

Os capítulos seguintes (IV e V) tratam mais especificamente das questões processuais referentes à aplicação das medidas disciplinares previstas no artigo 210 do Estatuto, com previsão, inclusive de possibilidade de aplicação de medidas cautelares em face do acusado.

O capítulo VI, por fim, dispõe acerca da possibilidade de intervenção, dissolução e destituição de instâncias partidárias por parte das instâncias diretivas do partido, com o objetivo de: a) “Manter a integridade partidária”; b) “Garantir o exercício da democracia interna, dos direitos dos filiados e das minorias”; c) “Assegurar a disciplina e a fidelidade partidárias”; d) “Reorganizar as finanças e reorganizar as transferências de recursos para outras instâncias partidárias”, previstas no Estatuto; e) “Normalizar o controle das filiações partidárias”; f) “Impedir acordo ou coligação com outros partidos em desacordo com as decisões superiores”; g) “Preservar as normas estatutárias, a ética partidária, os princípios programáticos ou a linha política fixada pelos órgãos competentes” e; h) “Garantir o cumprimento das disposições partidárias sobre o processo político-eleitoral”.

É de se ressaltar que, nas últimas legislaturas, o PT tem se configurado como um dos partidos com o menor índice de parlamentares praticantes de infidelidade partidária. Segundo dados apresentados por Carlos Ranulfo Melo<sup>122</sup>, entre 1985 e 2002, apenas 3,9% dos petistas deixaram o partido no exercício do mandato. Na atual legislatura (2003-2007), entretanto, com o partido no comando da administração federal, muitos foram os seus parlamentares que, voluntariamente ou não, trocaram de partido, dentre os quais nomes de destaque como a senadora Heloísa Helena (expulsa do partido juntamente com os deputados federais Babá e Luciana Genro) e o ex-ministro da educação e ex-governador do Distrito Federal, senador Cristovam Buarque, que se filiou ao PDT.

## 10.2. Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)

O Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) foi fundado em 1994, por dissidentes do PT, que gostariam de criar um partido de esquerda de perfil revolucionário. A principal bandeira do partido, atualmente, é a modificação da política econômica adotada pelo país, a partir do rompimento com o Fundo Monetário Internacional (FMI), do calote na dívida externa e da oposição à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

122. Carlos Ranulfo Melo, *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. p. 105, Belo Horizonte – MG: UFMG, 2004.

Mesmo sem representação no Congresso Nacional, o partido tem uma importância estratégica nos movimentos sociais, em especial no movimento sindical, sendo a base de sustentação da CONLUTAS, central sindical que se opõe à política adotada pelo governo do presidente Lula, e no movimento estudantil, rivalizando, neste ponto, com adeptos do PT, do P-SOL e do PC do B, principalmente.

No que se refere às questões da fidelidade e da disciplina partidárias, o Estatuto do PSTU, datado de 08 de outubro de 1998, estabelece, nos seus artigos 12 a 18 as normas de disciplina, e nos artigos 27 a 30 as normas referentes à fidelidade partidária dos parlamentares. A pena máxima, tanto para o filiado indisciplinado quanto para o filiado parlamentar infiel é a expulsão do partido, que só poderá ser aplicada pelo Diretório Nacional do partido, não sendo prevista, portanto, a pena de perda do mandato.

Segundo o artigo 28 do Estatuto do PSTU, são considerados atos de infidelidade partidária, por ação ou omissão: a) “Desrespeitar qualquer norma estatutária, programática ou diretriz decidida pelo Diretório Nacional ou Regional”; b) “Votar, na condição de parlamentar, contra decisão ou linha programática do Partido”; c) “Apoiar, ainda que indiretamente, por palavras ou textos, pronunciamentos ou projetos de outros parlamentares que atentem, direta ou indiretamente, contra as diretrizes partidárias”; d) “Deixar de encaminhar projeto, pronunciamento ou qualquer iniciativa votada pelo Diretório Nacional”; e) “Deixar de contribuir com o Partido na forma e valor previsto neste Estatuto, regimento interno ou decisão do Diretório Nacional”; f) “Descumprir qualquer dos deveres previstos no artigo 11 deste Estatuto”<sup>123</sup>.

### 10.3. Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL)

O P-SOL é o mais jovem dos partidos políticos brasileiros, tendo obtido seu registro definitivo apenas em 15 de setembro de 2005. Presidido pela senadora alagoana Heloísa Helena, o P-SOL é um partido de esquerda que tem, entre os seus principais fundadores e adeptos, dissidentes do PT descontentes com os

123. Segundo o artigo 11 do Estatuto do PSTU, “Constituem deveres dos filiados: a) Participar assiduamente das reuniões dos órgãos de direção, ação, deliberação e de cooperação ao qual pertença; b) Encaminhar a política votada pelos órgãos de direção, ação, deliberação e de cooperação ao qual pertença; c) Divulgar a política votada pelos organismos referidos nos incisos A e B, bem assim as diretrizes partidárias; d) Estudar e aperfeiçoar seus conhecimentos sobre a realidade do País e, de modo especial, sobre os problemas da classe trabalhadora; e) Recrutar novos filiados para o Partido através do livre convencimento e da propaganda dos fundamentos teóricos, ideológicos e políticos do Partido; f) Zelar, mantendo um procedimento pessoal, profissional e comunitário de acordo ou compatível com os princípios éticos do Partido; g) Contribuir financeiramente, mês a mês, para o Partido, observando-se os critérios estabelecidos pelo Diretório Nacional de forma regular; h) Divulgar o material propangandístico do Partido, através de seus jornais e boletins”.

novos rumos do partido após a eleição e posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

As questões referentes à disciplina e à fidelidade partidária estão dispostas no capítulo VI do Estatuto do partido. Segundo o artigo 13 do mesmo:

**Art. 13.** A disciplina partidária constitui uma das formas pela qual o Partido, enquanto assegura internamente a mais ampla democracia e direito à dissensão, preserva sua atuação com o máximo de unidade, respeitando as deliberações dos filiados, realizadas através dos Congressos e Convenções Nacionais, e dos órgãos do Partido, tais como o Diretório Nacional, Regional, Municipal e os Núcleos do Partido, sempre nos termos de seu programa e após a realização de amplos debates que garantam a expressão das diversas opiniões.

São previstas como penas aplicáveis ao filiado indisciplinado a advertência; a destituição de cargos políticos; o afastamento por tempo determinado do partido e; a expulsão do partido. À exceção da pena de expulsão, aplicável apenas com a aprovação de dois terços dos membros do Congresso Nacional do Partido ou do Diretório Nacional do Partido, para que haja aplicação das demais penas será necessária a concordância da maioria absoluta dos membros do órgão ao qual o réu esteja subordinado.

No que se refere à fidelidade partidária, por sua vez, dispõe o artigo 19 do Estatuto:

**Art. 19.** Será, para fins deste Estatuto, considerada infidelidade partidária as seguintes práticas ou omissões por parte dos parlamentares do Partido Socialismo e Liberdade: a) votar, na condição de parlamentar, contra decisão do Congresso e ou Convenção, ou linha programática do Partido; b) deixar de encaminhar projeto, pronunciamento ou qualquer iniciativa votada pelo Diretório Nacional, por maioria de 2/3 de seus membros, e sempre de acordo com o parágrafo único do Art. 25 c) deixar de contribuir com o Partido na forma e valor previsto neste Estatuto, ou decisão de Congresso ou Convenção partidária d) descumprir qualquer dos deveres previstos neste Estatuto.

Não é prevista, no Estatuto do P-SOL, a pena de perda do mandato do parlamentar que venha a praticar atos de infidelidade partidária. As penas variarão da suspensão de determinadas prerrogativas à expulsão do partido.

#### **10.4. Partido Comunista do Brasil (PC do B)**

O Estatuto do Partido Comunista do Brasil é bastante sucinto no que se refere à regulamentação da disciplina e da fidelidade partidária. São apenas seis artigos dispondo sobre a matéria.

As penas para o filiado que cometer atos de infidelidade ou de indisciplina partidária variam da advertência à expulsão do partido, muito embora o § 1º do artigo 13 disponha que “as medidas disciplinares têm, sobretudo, caráter educativo de preservação da unidade e integridade partidária”. Não é prevista também, portanto, a pena de perda do mandato político do parlamentar praticante de infidelidade partidária.

### 10.5. Partido Verde

O Estatuto do Partido Verde, aprovado em 06 de maio de 2000, tal qual o estatuto do PC do B, apresenta-se bastante sintético no que se refere às normas de fidelidade e disciplina partidárias. São apenas seis artigos tratando das referidas questões.

Apenas três tipos de penas são imputáveis aos filiados indisciplinados ou infiéis: a advertência, a suspensão e a expulsão. De acordo com o artigo 15 do Estatuto:

**Art. 15.** Aos filiados são aplicáveis as seguintes penas:

- a) advertência, em caso de infração primária aos deveres de disciplina ou por negligência ou omissão dos deveres partidários;
- b) suspensão, nos casos de reincidência de infrações primárias ou de conduta desrespeitosa e prejudicial ao Partido;
- c) expulsão, no caso de violação da Lei, do Estatuto, da Ética e do Programa partidários, bem como desrespeito a legítima deliberação ou diretriz adotada pelo Partido;

§ 1º – Para a punição de qualquer filiado deverá ser ouvida a Comissão de Ética.

§ 2º – Em caso de gravíssima e notória violação da Lei, do Estatuto, da Ética, do Programa, das diretrizes do Partido ou ainda de desrespeito às instâncias partidárias, a Comissão Executiva poderá dispensar a manifestação da Comissão de Ética, assegurando-se, no entanto, o amplo direito à defesa ao filiado.

Caberá recurso ao órgão superior, no prazo de 15 dias, das decisões que aplicarem penalidades aos filiados.

### 10.6. Partido Popular Socialista (PPS)

Tal qual o Partido Verde e o Partido Comunista do Brasil, o Partido Popular Socialista (PPS), sucessor do antigo Partido Comunista Brasileiro, é bastante econômico, em seu estatuto, no que se refere às normas de fidelidade e disciplina partidárias.

De acordo com o previsto no artigo 36 do Estatuto do PPS:

As decisões referentes às questões de ética e disciplina partidária, particularmente quando implicarem sanções, serão sempre adotadas pelas instâncias partidárias após processo que se iniciará com denúncia escrita, sendo obrigatório o parecer da Comissão de Ética já existente ou especialmente criada para o caso, assegurando-se sempre amplo direito de defesa ao acusado, nos termos do Código de Ética e Disciplina do Partido.

As penas aplicáveis aos filiados indisciplinados ou infiéis, por sua vez, da advertência escrita interna à expulsão do partido. É de se ressaltar que, no Estatuto do PPS, não há uma clara diferenciação entre os conceitos de disciplina e de fidelidade partidárias, tratados como sinônimos.

#### **10.7. Partido Socialista Brasileiro (PSB)**

O Estatuto do Partido Socialista Brasileiro, aprovado em 1996, a exemplo dos estatutos do PC do B, do PV e do PPS, é bastante sucinto no que se refere às normas de disciplina e fidelidade partidárias. São apenas três artigos (arts. 9º, 10º e 11 do Estatuto), dispostos no capítulo III (Da fidelidade e disciplina partidárias) do diploma.

O artigo 9º, o mais importante dos três, dispõe em, seu caput e respectivas alíneas que “o filiado que infringir os princípios programáticos e estatutários, ferir a ética partidária ou descumprir as decisões tomadas democraticamente nos congressos do Partido” estará sujeito às penas de advertência escrita interna; suspensão do direito de voto nas reuniões internas; censura pública; suspensão por até 12 (doze) meses; destituição de função em cargo partidário; cancelamento de filiação e expulsão. São assegurados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

O artigo 11 do Estatuto também é de grande relevância, ao dispor que perderá “automaticamente o cargo ou a função que exerça na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar do PSB que se desfiliar da legenda”. Não há previsão, portanto, de perda do mandato eletivo por parte do parlamentar infiel, que trocar de partido durante a legislatura.

#### **10.8. Partido Democrático Trabalhista (PDT)**

O Estatuto do Partido Democrático Trabalhista, datado de 27 de agosto de 1999, dedica 11 dos seus artigos às normas referentes à disciplina e à fidelidade partidárias. Segundo o artigo 61 do referido estatuto, “é norma fundamental de fidelidade e disciplina partidárias, obrigatória a todos os filiados, o respeito e o cumprimento do Programa, dos Estatutos e das diretrizes e deliberações



legitimamente adotadas pelo Partido”. O § 1º do mesmo artigo define o conceito de “diretrizes e deliberações legitimamente estabelecidas”, ao dispor que:

Consideram-se diretrizes e deliberações legitimamente adotadas pelo Partido as que forem estabelecidas pelas Comissões Executivas Nacional, Estaduais, no âmbito de suas respectivas atribuições, “AD REFERENDUM” do Diretório Nacional ou Estadual. Cópia autenticada do documento, contendo todo o teor das diretrizes e/ou deliberações, deverá ser encaminhada, pela Comissão Executiva interessada, ao órgão da Justiça Eleitoral a que estiver vinculada, com a solicitação de que seja arquivado, a partir do que terão eficácia.

Três espécies de penas são aplicáveis aos parlamentares indisciplinados: são elas a advertência, a suspensão e a expulsão do partido, a depender da gravidade do ato praticado.

O artigo 68 do Estatuto do PDT, no entanto, é, indiscutivelmente, o mais importante dentre aqueles objeto dessa análise. Dispõe ele acerca da questão da fidelidade partidária a ser imposta ao parlamentar eleito pela legenda do PDT, prevendo a pena de perda do mandato ao parlamentar infiel. Senão vejamos:

**Art. 68** – Os mandatos Legislativos obtidos pelo PDT, através dos votos atribuídos aos candidatos inscritos sob sua Legenda, pertencem ao PDT, em decorrência dos princípios constitucionais e legais vigentes, que regem o instituto da representação político-partidária; ao candidato eleito pela Legenda do PDT cabe o exercício do mandato (representação), enquanto observar as regras sobre fidelidade e disciplina partidárias estabelecidas pelo Partido ou que venham a ser prescritas em lei.

§ 1º – Os candidatos do PDT ao exercício de Mandatos legislativos, antes de sua escolha pelo Partido, assinarão declaração em que reconhecem a total juridicidade da disposição estatutária contida no caput deste artigo e que, na hipótese de serem eleitos, terão direito, apenas, ao exercício do mandato, visto como este pertence ao PDT, enquanto continuarem no Partido e a ele permanecerem fiéis.

§ 2º – O filiado ao PDT, que estiver no exercício de Mandato Legislativo, que se desligar do Partido ou dele for expulso, perderá automaticamente o exercício do mesmo Mandato, devolvendo-o ao PDT. Nessa hipótese, a Comissão Executiva Nacional, estadual ou Municipal, conforme o caso, após concluído o processo punitivo previsto neste Estatuto, comunicará o fato a Justiça Eleitoral e a Casa Legislativa, requerendo a sua substituição pelo Suplente imediato, a fim de preservar a representação do partido e a vontade do eleitorado.

Tal qual o estatuto do PT, o estatuto do PDT encontra-se em consonância com a previsão constitucional do artigo 17 da Lei Maior, ao prever regras efetivas de

fidelidade partidária, com a possibilidade de imputação da pena de perda do mandato ao parlamentar infiel. Infelizmente, entretanto, o entendimento majoritário na doutrina e na jurisprudência se dá no sentido de não reconhecer a possibilidade de instituição, pelos estatutos dos partidos políticos, dessa espécie de pena, que, assim, somente poderia se tornar aplicável a partir de uma futura regulamentação por lei do citado dispositivo constitucional.

### **10.9. Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)**

O Estatuto do PTB é um dos mais detalhados e completos no que se refere aos temas da disciplina e da fidelidade partidária. São 35 artigos, que compõe o título VIII do referido estatuto, intitulado “da disciplina e da fidelidade partidárias”.

O primeiro capítulo do título VIII se refere às medidas disciplinares, que se dividem em cinco espécies: I – advertência; II – suspensão; III – expulsão com cancelamento de filiação; IV – destituição de cargo partidário; e V – desligamento temporário da bancada. A cada uma das espécies de medida disciplinar, é dedicada uma seção do mesmo capítulo, onde são listadas as hipóteses de aplicação das mesmas.

O capítulo II, por sua vez, dispõe acerca das regras referentes ao processo disciplinar, definido no artigo 118 como “o instrumento destinado a apurar a responsabilidade de filiado ao partido por infringência aos seus deveres e disposições estatutárias e programáticas”. De acordo com o artigo 119, são assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório, permitida a utilização de todos os meios de prova em direito admitidos. O prazo para a conclusão do processo não excederá 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da comissão executiva do partido. É cabível medida cautelar de afastamento do acusado, a fim de que o mesmo não venha a influir na apuração da irregularidade, pelo prazo máximo de 60 dias.

Há ainda, de acordo com o disposto nos capítulos III e IV, possibilidade de recurso, no prazo de dez dias, e de revisão do processo “a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da medida aplicada” de acordo com o artigo 144.

A pena máxima estabelecida em virtude de práticas de atos de indisciplina ou infidelidade partidária é a expulsão do partido com cancelamento da filiação. Não há, portanto, previsão expressa de perda de mandato político do parlamentar infiel ao PTB, nos moldes do previsto nos estatutos do PT e do PDT.

### **10.10. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)**

Em relação ao PMDB um fato bastante curioso pode ser aferido da leitura do seu estatuto: embora não haja previsão de perda do mandato político ao filiado que vier a cometer atos de infidelidade partidária no decorrer do mesmo, o partido lista, em anexo ao estatuto, um conjunto de princípios basilares a serem implementados, com o título de “reformas para consolidar a democracia”, dentre os quais se destaca a defesa da fidelidade partidária com a perda do mandato do parlamentar infiel, em uma clara aceção do partido à tese de que as normas dispostas no artigo 17, § 1º da Constituição Federal não têm aplicabilidade imediata, necessitando de regulamentação infraconstitucional.

São apenas quatro os artigos que dispõem acerca das normas de disciplina partidária verificáveis no Estatuto do PMDB. São eles os artigos 10, 11, 12 e 13. As penas variam da advertência até aquelas consideradas mais graves, quais sejam, a expulsão, com cancelamento de filiação e o cancelamento do registro de candidatura. Filiado ao partido, portanto, que pratique atos de indisciplina ou infidelidade partidária durante o processo eleitoral poderá ter a sua candidatura cassada.

A pena de expulsão, com o conseqüente cancelamento da filiação, só poderá ser aplicada, segundo o estatuto, em casos de extrema gravidade, tais como a prática de infração legal, a inobservância dos princípios programáticos do partido, imputação de ofensas graves e reiteradas contra dirigentes partidários e detentores de mandatos eletivos, ou contra a própria legenda, ou ação do eleito pelo Partido para cargo executivo ou legislativo contra as deliberações, o Estatuto e o Programa do PMDB, sendo assegurados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

### **10.11. Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)**

No título IV do seu Estatuto, aprovado em 21 de novembro de 2003, o Partido da Social Democracia Brasileira dispõe acerca dos princípios da disciplina e da fidelidade partidárias, definidas no artigo 131 como “a base da ação do partido”.

As penas previstas aos indisciplinados ou infiéis variam da advertência à expulsão, passando pela possibilidade de negativa de legenda para disputa de cargo eletivo. Aos integrantes das bancadas parlamentares, é aplicável também o artigo 50 do estatuto que assim dispõe:

**Art. 50.** Os Parlamentares, nos termos das disposições deste Estatuto e da lei, estão sujeitos, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, às penas de desligamento temporário

de sua bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou à perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerçam em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, quando se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

**Parágrafo Único.** As penas referidas no *caput* deste artigo serão aplicadas pelo Líder, após regular processo conduzido pelo Conselho de Ética e Disciplina correspondente, salvo na hipótese de descumprimento de decisão relativa a "fechamento de questão", quando a pena será aplicada pelo Líder, independentemente de processo.

Ao dispor que os parlamentares estarão sujeitos à perda de “todas as prerrogativas, cargos e funções que exerçam em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, quando se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários”, o Estatuto do PSDB dá margem à possibilidade de perda do mandato eletivo do parlamentar infiel ao partido, assemelhando-se ao disposto nos estatutos do PT e do PDT. Resta apenas à Justiça Eleitoral dar efetividade ao preceito constitucional exarado no artigo 17, § 1º da Carta Magna<sup>124</sup>.

#### **10.12. Partido Liberal (PL)**

O Estatuto do antigo Partido Liberal, de 12 de dezembro de 2004, estabelecia em seu título IV, intitulado “Da disciplina partidária”, as normas aplicáveis aos filiados indisciplinados ou infiéis com a legenda.

Eram apenas quatro artigos! No primeiro deles, o artigo 42, dispunha o Estatuto que estavam sujeitos a medidas disciplinares os órgãos de direção, de ação e de cooperação; os dirigentes e filiados do Partido em geral; e os detentores de mandato eletivo ou ocupantes de cargo ou função pública, por indicação do Partido.

Aos dirigentes, filiados, detentores de mandato eletivo ou ocupantes de cargos ou funções públicas por indicação do partido, previa o artigo 45 do Estatuto a possibilidade de aplicação das penas de: I – advertência reservada; II – advertência pública; III – suspensão, por 3 (três) a 12 (doze) meses; IV – cancelamento do respectivo registro de candidatura, caso seja candidato a cargo eletivo; V – destituição da função em órgão partidário; e VI – expulsão do Partido. Não havia

<sup>124</sup>. Sobre o tema, conferir o último tópico deste capítulo.

previsão expressa de possibilidade de aplicação da pena de perda do mandato político ao parlamentar infiel ao Partido Liberal.

### **10.13. Partido da Frente Liberal (PFL) e Democratas (DEM)**

O Estatuto do antigo Partido da Frente Liberal, que vigorou a partir de 1999, trazia, no seu título VII, disposições acerca da disciplina e da fidelidade partidárias. Ao longo de nove artigos, o referido Estatuto detalhava, de forma bastante sistemática, as hipóteses de infidelidade e indisciplina bem como as sanções aplicáveis aos filiados que viessem a praticá-las.

As medidas disciplinares variavam da advertência à expulsão com cancelamento de filiação partidária, aplicável esta nos casos de extrema gravidade e de infidelidade partidária, apurado em processo regular no qual fosse assegurado ao acusado ampla defesa.

Segundo o parágrafo terceiro do artigo 100 do citado Estatuto, “A infidelidade partidária se caracteriza pela desobediência aos princípios doutrinários e programáticos, às normas estatutárias e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos competentes”. O parágrafo 5º do mesmo artigo, por sua vez, previa que “o detentor de mandato que, eleito pela legenda do PFL, venha a praticar ato de infidelidade partidária no curso do mandato ou se desligue do Partido, perderá automaticamente as funções e os cargos que exercer na respectiva Casa Legislativa em decorrência de representação ou de proporcionalidade partidária”. Já o detentor de mandato executivo praticante de infidelidade ficaria, segundo o Estatuto do antigo PFL, impedido de voltar a filiar-se ao partido pelo prazo de cinco anos.

A previsão supracitada do parágrafo terceiro do artigo cem do estatuto possibilitava, nos termos do que dispusesse a lei, a perda do mandato parlamentar do filiado ao PFL praticante de atos de infidelidade partidária. Repetia, assim, o Estatuto do Partido da Frente Liberal o que prevê os estatutos do PT, do PDT e do PSDB.

No ano de 2003, um novo estatuto do PFL foi criado, deixando de haver, desde então, previsão expressa de possibilidade de perda do mandato do parlamentar que viesse a praticar atos de infidelidade partidária. Segundo o artigo 101, do referido diploma:

**Art. 101.** O detentor do mandato que, eleito pela legenda do PFL, venha a praticar ato de infidelidade partidária no curso do mandato ou se desligue do Partido, perderá automaticamente as funções e os cargos que exercer na respectiva Casa Legislativa, em decorrência de representação ou de proporcionalidade partidária.

Se o mandato for executivo, o seu nome será excluído do cadastro partidário, ficando impedido de filiar-se novamente ao PFL pelo prazo de cinco anos.

Já no ano de 2005, o último estatuto partidário do antigo PFL foi aprovado, sem que fosse prevista, mais uma vez, a possibilidade de perda do mandato do filiado praticante de atos de infidelidade partidária. Repetiu o partido, no artigo 102 do seu novo estatuto, a regra exarada no artigo 101 do estatuto de 2003, supracitada, que sancionava o parlamentar infiel com a perda automática das funções e cargos “que exercer na respectiva Casa Legislativa, em decorrência de representação ou de proporcionalidade partidária”. Da mesma forma, previu o referido dispositivo estatutário que se o mandato fosse executivo, o nome do mandatário infiel deveria ser excluído do cadastro partidário, ficando o mesmo impedido de filiar-se novamente ao PFL pelo prazo de cinco anos.

De novidade, o estatuto de 2005 trouxe uma nova e polêmica espécie de penalidade para o filiado infiel ao partido durante o exercício de mandato, prevista no parágrafo único do artigo 100. Segundo o referido dispositivo:

**Art. 100. (...)**

**Parágrafo Único.** O filiado que, eleito pela legenda do PFL, vier a se desligar do partido durante o exercício do mandato, cometerá ato de infidelidade partidária e ficará sujeito ao pagamento de multa em valor que será fixado mediante Resolução da Comissão Executiva Nacional.

Uma vez extinta a antiga legenda PFL e criada uma sucessora, o Democratas (DEM), no ano de 2007, um novo estatuto da agremiação partidária emergiu. Neste novo estatuto, é possível verificar-se, de forma clara e objetiva, a existência de regras de disciplina e fidelidade partidária, presentes no seu título VII. Assim, segundo o parágrafo segundo do artigo 97, “ocorrerá a expulsão, com cancelamento de filiação, nos casos de extrema gravidade e de infidelidade partidária, apurado em processo regular no qual seja assegurado ao acusado ampla defesa”.

Ainda o artigo 97, no seu parágrafo terceiro, define que “a infidelidade partidária se caracteriza pela desobediência aos princípios doutrinários e programáticos, às normas estatutárias e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos competentes”. Por fim, de acordo com o caput do artigo 98, do referido estatuto, “o filiado que, eleito pela legenda, venha a se desligar do Partido no curso do mandato ou punido com cancelamento de filiação partidária, perderá automaticamente o mandato para o qual foi eleito”.

Patente é, portanto, a previsão de perda do mandato do parlamentar infiel, filiado ao Democratas, por prática de atos de infidelidade partidária, relacionados não apenas à troca de legenda no curso do seu exercício, mas também em decorrência de outros atos de infidelidade praticados, a exemplo da desobediência aos princípios doutrinários e programáticos ou a realização de campanha política para candidatos adversários (art. 97, § 4º), assegurada a ampla defesa. É de se destacar que, em dezembro do mesmo ano de 2007, um novo estatuto do DEM foi aprovado, sem que, no entanto, qualquer modificação nas regras referentes à disciplina e à fidelidade partidária ocorresse.

#### **10.14. Partido Progressista (PP)**

São dez os artigos do capítulo XVI do Estatuto do Partido Progressista, referente à disciplina e à fidelidade partidária. Tal qual a grande maioria dos estatutos examinados neste tópico, o Estatuto do PP prevê como penas para o filiado indisciplinado ou infiel a advertência; a suspensão por 3 (três) a 12 (doze) meses; a suspensão do direito de votar e ser votado nas eleições partidárias; a destituição de função em órgão partidário; e a expulsão. Não há, assim, previsão de perda do mandato eletivo do parlamentar filiado ao PP que venha a cometer atos de infidelidade partidária.

#### **10.15. Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA)**

O extinto Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), conhecido por ser o partido do Dr. Enéas Ferreira Carneiro, médico que se tornou o deputado federal mais votado da história do Brasil, nas eleições de 2002, tinha, no seu Estatuto, o título VII, intitulado “Da disciplina partidária”, que, em apenas três artigos, dispunha sobre as normas de fidelidade e disciplina partidárias sem trazer inovações em relação à grande maioria dos estatutos examinados.

As penas previstas tanto para a prática da infidelidade como para a prática da indisciplina partidária eram as mesmas: advertência; suspensão, de 3 (três) a 12 (doze) meses; destituição de função em órgão partidário e expulsão. Não havia previsão de perda do mandato eletivo do parlamentar infiel.

O PRONA foi uma das maiores vítimas da prática desenfreada da infidelidade partidária verificada na atual legislatura. Dos seis deputados federais eleitos pela legenda (alguns com menos de quinhentos votos, graças ao coeficiente partidário alcançado pelo partido nas eleições no estado de São Paulo, decorrente da espetacular votação obtida pelo candidato Enéas), apenas um, Elimar Máximo

Damasceno, manteve-se fiel ao partido e ao seu líder, deputado federal Enéas Carneiro, reduzindo a atual bancada do partido a apenas dois deputados, um terço das cadeiras conquistadas no pleito de 2002.

No estado de São Paulo, o PRONA também foi vítima da infidelidade partidária, quando um dos seus ícones, a deputada estadual Doutora Havanir, também a mais votada da história do Brasil, resolveu trocar de legenda, filiando-se ao PSDB, em 2004.

#### **10.16. Partido da República (PR)**

No final do ano de 2006, os antigos Partido Liberal (PL) e Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA) passaram por um processo de fusão, fazendo surgir uma nova legenda, o Partido da República (PR), que, no parágrafo único do artigo 1º do seu estatuto, prevê a continuidade dos mesmos princípios que regeram as extintas legendas.

No que se refere à possibilidade de perda do mandato político de filiado por prática de atos de infidelidade partidária, o estatuto do PR é totalmente omissivo. No título IV do diploma estatutário, são previstas apenas sanções decorrentes de atos de indisciplina, a exemplo de advertência reservada ou pública, suspensão das atividades partidárias, cancelamento do registro de candidatura, destituição da função em órgão partidário e expulsão do partido.

#### **10.17. Partido Republicano Brasileiro (PRB)**

Um dos mais novos partidos brasileiros, o PRB tem o seu estatuto datado de 25 de outubro de 2005, estabelecendo, como objetivo institucional<sup>125</sup>:

um projeto de sociedade para o Brasil baseado nos princípios republicanos da liberdade individual e de associação para fins pacíficos, da promoção do Estado do bem estar social com base no desenvolvimento sócio-econômico auto-sustentado segundo as potencialidades do País, e na garantia do direito ao trabalho remunerado alicerçado em forte compromisso do Estado de criação das condições macroeconômicas de pleno emprego, conforme preceitua a Constituição da República.

No que se refere às normas de disciplina e fidelidade partidária, estabelece o artigo 53 do estatuto que estão sujeitos às medidas disciplinares os diretórios, os membros dos órgãos da direção partidária, os detentores de mandato eletivo, os

<sup>125</sup>.Estatuto do Partido Republicano Brasileiro, disponível em [http://www.tse.gov.br/internet/partidos/partidos\\_politicos/prb.htm](http://www.tse.gov.br/internet/partidos/partidos_politicos/prb.htm)



ocupantes de cargos no poder público por indicação do PRB e todos os demais filiados.

Segundo o artigo 56, “os eleitos pelo partido poderão ser punidos com advertência, suspensão ou expulsão, sem prejuízo de ações criminais e civis”, caso: a) não cumpram o programa ou estatuto do partido; b) votem contra as determinações legalmente adotadas pela liderança da bancada ou da Executiva do Partido; c) manifestem, formal ou informalmente, apoio político a candidato, a governo ou qualquer outra personalidade pública que, notoriamente, contrarie os interesses do Partido; d) fique comprovada a conduta ilegal, ou ainda a participação em atividades irregulares que comprometam a ética política e os bons costumes; e) sejam condenados por improbidade administrativa, abuso do poder econômico ou político, ou ainda, sejam condenados por crimes contra a vida; f) quando eleitos Deputados Federais, desfiliem-se do PRB no período compreendido entre a proclamação dos resultados das eleições e o dia da posse. Ainda segundo o estatuto, as hipóteses “c”, “d” e “e”, acima destacadas, sugerem a pena de expulsão do partido.

No que se refere à hipótese “f” (desfiliação de deputados federais eleitos pelo partido no período compreendido entre a proclamação dos resultados e o dia da posse), prevê o parágrafo terceiro do artigo 56 do estatuto do PRB que:

o candidato eleito responderá civilmente pelos prejuízos causados ao Partido, em função da Lei 9.096/95, em função da utilização da legenda em benefício próprio e por infidelidade partidária e indenizará a legenda em valores correspondentes a, pelo menos, 500 (quinhentos) salários mínimos atualizados.

Inexplicavelmente, no entanto, não há qualquer previsão de sanção semelhante para aqueles que praticarem atos de infidelidade partidária após a posse no mandato eletivo, tampouco há previsão de perda do referido mandato em virtude dos mesmos atos.

## **11. OS PROJETOS DE LEI REFERENTES À FIDELIDADE PARTIDÁRIA EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 que muitos foram os projetos apresentados no Congresso Nacional referentes à regulamentação do princípio da fidelidade partidária, no sentido de possibilitar a perda do mandato eletivo do parlamentar infiel ou, pelo menos, desencorajar a prática da infidelidade partidária com outras espécies de medidas paliativas. Neste tópico, analisaremos, em linhas gerais, o histórico destas proposições, destacando os projetos atualmente em tramitação.

Somente contabilizando-se as Propostas de Emenda à Constituição (PECs), podemos somar dezoito projetos, quatro apresentados no Senado Federal e quatorze na Câmara dos Deputados. São eles:

PROJETO	AUTOR	POSIÇÃO DO PARLAMENTAR
PEC. 041/96	Sen. José Serra	Torna inelegíveis durante 2 anos os que se desfilarem voluntariamente do partido político. Exceção: fusão ou incorporação do partido ou para participar, como criador, de um novo partido.
PEC. 050/96	Sen. Pedro Simon	Propõe perda de mandato para deputado ou senador que se desfiliar do partido pelo qual se elegeu. Dá um prazo para mudança de partido, antes do dispositivo entrar em vigor.
PEC. 044/98	Comissão Especial – "Reforma Político-Partidária" do Senado Federal	Da nova redação aos artigos 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses do ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária, e do meio como se efetivara a sanção.
PEC. 046/99	Sen. Sérgio Machado	Dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses do ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária, e do meio como se efetivará a sanção.
PEC. 042/95	Dep. Rita Camata	Propõe perda de mandato para deputado ou senador que voluntariamente se desfiliar do partido pelo qual foi eleito.
PEC. 051/95	Dep. Murilo Pinheiro	Propõe perda de mandato para deputado ou senador que mudar de partido antes de completar pelo menos a metade do seu mandato.
PEC. 060/95	Dep. Sílvio Torres	Propõe perda de mandato o deputado ou senador que se filiar a partido distinto daquele pelo qual foi eleito.
PEC. 085/95	Dep. Adylson Motta	Propõe perda de mandato para deputado ou senador que se filiar a partido diverso daquele pelo qual foi eleito
PEC. 090/95	Dep. Paulo Gouveia	Propõe perda de mandato para dep. federal, senador, dep. estadual, vereador, presidente e vice, governador e vice ou prefeito e vice que deixar o partido pelo qual foi eleito, salvo se para fundar novo partido desde que tenha cumprido metade do seu mandato.
PEC. 137/95	Dep. Hélio Rosas	Propõe perda de mandato para senadores, deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores que se opuserem aos princípios fundamentais do estatuto partidário, por atitude ou pelo voto, ou deixarem o partido pelo qual se elegeram, salvo se para constituir novo partido como fundador. Obs.: a perda de mandato será decretada pela Justiça Eleitoral.

PROJETO	AUTOR	POSIÇÃO DO PARLAMENTAR
PEC. 166/95	Dep. Mendonça Filho	Torna inelegíveis durante 2 anos os detentores de mandato eletivo que se desfilarem voluntariamente do partido político, salvo nos casos de fusão, incorporação ou extinção.
PEC. 251/95	Dep. Osvaldo Reis	Inclui o inciso VI ao artigo 15 da Constituição Federal, referente à perda ou suspensão dos direitos políticos, proibindo a mudança de partido político fora do prazo fixado pela lei eleitoral para novas filiações partidárias.
PEC. 283/95	Dep. Telmo Kirst	Propõe perda de mandato para senador, deputado federal, deputado estadual e vereador que deixar o partido pelo qual foi eleito antes de completar pelo menos dois terços do seu mandato.
PEC. 542/97	Dep. César Bandeira	Estabelece perda de mandato para os membros do poder legislativo federal, estadual e municipal que trocarem de partido, alterando os arts. 17 e 55 da Constituição Federal, permitindo a desfiliação do partido para participar como fundador de novo partido ou após cumprir 2 (dois) anos do mandato eletivo, alterando a Constituição Federal.
PEC. 024/99	Dep. Eunício Oliveira	Acrescenta parágrafos ao art. 17 e altera o art. 55 da constituição federal, dispondo sobre fidelidade partidária, estabelecendo que perderá o mandato, aquele que descumprir decisão partidária tomada em convenção ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, alterando a Constituição federal.
PEC. 027/99	Dep. César Bandeira	Estabelece perda de mandato para os membros do Poder Legislativo Federal, estadual e municipal que trocarem de partido, alterando os arts. 17 e 55 da Constituição Federal, permitindo a desfiliação do partido para participar como fundador de novo partido ou após cumprir 2 (dois) anos do mandato eletivo; alterando a Constituição Federal (idêntica, portanto, à PEC 542/97, de autoria do mesmo deputado).

A grande maioria dos projetos supracitados, com pequenas alterações entre uns e outros, propõe a perda do mandato eletivo para o parlamentar praticante de atos de infidelidade partidária. As exceções ficam por conta da PEC 041/96, de autoria do então senador José Serra, e da PEC 166/95, de autoria do deputado federal Mendonça Filho, que propõem, tão somente, a inelegibilidade, durante 2 anos, dos detentores de mandato eletivo que se desfilarem voluntariamente do partido político, salvo nos casos de fusão, incorporação ou extinção.

As quatro Propostas de Emenda à Constituição oferecidas no Senado Federal, entretanto, após terem sido sintetizadas no relatório da Comissão Especial de Reforma Política do Senado Federal, terminaram por ser arquivadas, no final da última legislatura.

Já as quatorze Propostas de Emenda Constitucional oferecidas na Câmara dos Deputados, desde 1995, terminaram por ser apensadas à PEC 042/95, de autoria da deputada federal pelo Espírito Santo, Rita Camata. Em 03 de maio de 2005, foi divulgado parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania acerca das propostas, relatado pelo deputado federal Alexandre Cardoso (PSB – RJ). No referido parecer, o deputado fluminense opinou pela admissibilidade da PEC 42/1995; da PEC 60/1995; da PEC 85/1995; da PEC 90/1995, com emenda; da PEC 251/1995; da PEC 542/1997; da PEC 27/1999 e da PEC 143/1999, apensadas; e pela inadmissibilidade da PEC 51/1995 (por insuficiência de assinaturas de apoio atestada pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados); da PEC 137/1995; da PEC 24/1999 e da PEC 242/2000, apensadas; sugerindo o desmembramento da PEC 90/1995. Sobre a razão do seu parecer desfavorável à admissibilidade das PECs 137/95, 024/99 e 242/00, argumenta o relator Alexandre Cardoso<sup>126</sup>:

As PECs nºs 137, de 1995; 24, de 1999, e 242, de 2000, pretendem reintroduzir a fidelidade partidária nos moldes preconizados pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, alterada pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978, e suprimida por meio da Emenda Constitucional nº 25, de 1985.

Prevêem as aludidas Propostas a perda de mandato por inobservância a decisões ou a princípios partidários, a exemplo do que dispunha a legislação do regime autoritário, que reduzia os Parlamentares a meros delegados dos respectivos partidos, a detentores de *mandatos imperativos*. (...)

Ora, a Constituição de 1988 restituiu aos parlamentares suas prerrogativas básicas, especialmente a **inviolabilidade**, que constitui a exclusão de cometimento de qualquer infração ou crime por parte de Deputados e Senadores por suas opiniões, palavras e votos. É a chamada imunidade material, prevista no *caput* do art. 53 (...).

Induvidoso, portanto, que a reintrodução de dispositivo que vulnera os mandatos parlamentares por mera oposição às diretrizes partidárias fere toda a sistemática constitucional sobre o tema.

A inviolabilidade parlamentar é princípio adotado pela Constituição, do qual decorrem direitos individuais, aplicando-se, portanto, à espécie, o mandamento inserto no § 2º do art. 5º da Constituição Federal (...).

126. Brasil. *Relatório do Deputado Federal Alexandre Cardoso sobre a admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição referente à questão da fidelidade partidária na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados*. Brasília – DF: Câmara dos Deputados, 03 mai. 2005. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 26 nov. 2005.

As citadas Propostas tendem, portanto, a abolir direito individual, não podendo ser objeto de deliberação do Congresso Nacional, a teor do disposto no art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal.

Não concordamos com a argumentação apresentada pelo ilustre deputado federal Alexandre Cardoso para recusar admissibilidade às PECs nºs 137/95, 024/99 e 242/00, de que as referidas propostas seriam inconstitucionais face a garantia da inviolabilidade parlamentar.

Toda garantia fundamental, já afirmava Ruy Barbosa, se constitui em um instrumento consolidador de um direito fundamental. É o que acontece com a inviolabilidade parlamentar por opiniões, palavras e votos, garantia fundamental que instrumentaliza o direito fundamental à liberdade de opinião e de consciência a que todo e qualquer parlamentar faz jus.

Ocorre que, como já ressaltado anteriormente, tanto a liberdade de opinião como a liberdade de consciência são princípios jurídicos que hão de ser ponderados quando em conflito com outros princípios, tal qual o é o princípio da fidelidade partidária.

De nada adiantaria ser garantida a fidelidade partidária sem que fosse dada a possibilidade de contenção aos atos de indisciplina partidária, presentes no momento em que um parlamentar contraria decisão legitimamente estabelecida pelo partido, ou mesmo o seu programa político.

Como já exposto, defendemos a possibilidade de oposição do parlamentar a questões que vierem a lhe ser impostas pelo partido dentro de uma razoabilidade, de forma a não permitir a ditadura partidária. Daí o entendimento favorável, por exemplo, à possibilidade de abstenção do parlamentar em determinadas votações que possam vir a caracterizar uma violação à liberdade de consciência do parlamentar, ferindo o princípio da inviolabilidade, sem caracterização de indisciplina partidária.

Sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº. 90/95, por sua vez, manifestou-se favoravelmente à sua admissibilidade o relator Alexandre Cardoso, entendendo acertadamente, entretanto, que a mesma deveria ser desmembrada. Tal entendimento deriva do fato de que a referida PEC “contempla duplicidade de matérias, eis que confere tratamento unitário à questão da fidelidade partidária e à introdução da cláusula de barreira, ou seja, ao direito de representação partidária na Câmara dos Deputados”, como bem afirma o deputado<sup>127</sup>.

127.Loc. cit.

Os projetos legislativos referentes à questão da fidelidade partidária, entretanto, não se resumem a propostas de emenda à Constituição, desde a promulgação da vigente Carta Magna. Também projetos de leis e de resolução tramitaram e ainda tramitam, nas duas casas do Congresso Nacional tendo por objeto a referida matéria.

Assim, por exemplo, somente no ano de 2005 foram apresentados três projetos de resolução e um projeto de decreto legislativo, na Câmara dos Deputados, vinculados à questão da fidelidade partidária. O Projeto de Decreto-Legislativo nº. 1556/2005, de autoria do deputado Paulo Delgado (PT-MG), propunha que, no primeiro domingo do mês de outubro de 2005, fosse realizado um plebiscito sobre a reforma política em todo o território nacional. Tal consulta popular, entretanto, terminou não acontecendo.

Já os três Projetos de Resolução da Câmara referidos (PRC 239/2005, de autoria do deputado Antonio Carlos Biscaia; PRC 202/2005 de autoria do deputado Colbert Martins; e PRC 201/2005, de autoria do deputado Bismarck Maia) têm objeto semelhante entre si: incentivar a fidelidade partidária a partir da alteração do Regimento Interno da Câmara dos Deputados nos seus dispositivos referentes à data de cálculo da proporcionalidade para a composição das mesas e comissões. Em síntese, os três projetos têm em comum privilegiar a distribuição do poder dentro da Câmara dos Deputados na proporção das bancadas eleitas, e não das bancadas constituídas após as migrações partidárias.

Em 23 de novembro do mesmo ano de 2005, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de resolução nº. 201/2005, de autoria do deputado cearense Bismarck Maia. Assim, segundo notícia publicada no jornal “O Povo”, de Fortaleza<sup>128</sup>:

Pelo que foi aprovado, a distribuição proporcional entre as bancadas para a formação da Mesa Diretora e das comissões técnicas da Casa levará em conta o partido pelo qual o deputado se eleger.

O deputado que mudar de partido perderá automaticamente a vaga que ocupava como integrante da comissão em razão da bancada a que pertencia anteriormente, mesmo que exerça cargo de natureza eletiva. As regras passam a ter efeito imediato, mas não são extensivas a outras casas legislativas, como as assembleias legislativas e as câmaras municipais.

128. Projeto deverá inibir mudanças partidárias: De agora em diante, o deputado federal que mudar de partido entre a eleição e a posse perde automaticamente a vaga em comissões técnicas na Casa. Entre 2002 e 2003, um total de 37 parlamentares mudaram de sigla. *O Povo*. Fortaleza – CE, 25 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.noolhar.com/opovo/politica/539562.html>>. Acesso em 01 dez. 2005.

Na prática, deixará de ser atrativo um parlamentar conseguir um mandato por um partido, em outubro, e começar a legislatura em outra sigla, no mês de fevereiro do ano seguinte.

Na mesma matéria jornalística, perguntado sobre a importância da aprovação do seu projeto, respondeu o deputado Bismarck Maia: "não vamos acabar com o troca-troca entre os partidos, mas de agora em diante isso vai acontecer baseado em outras circunstâncias".

Em relação a projetos de lei, há de se ressaltar o PL nº. 5884/2001, de autoria do deputado Aldir Cabral, que tinha por objeto alterar "dispositivos da legislação eleitoral dispondo sobre a filiação e fidelidade partidária e dá outras providências, considerando inelegíveis os candidatos detentores de mandato eletivo que mudarem de partido político no período para o qual foram eleitos, exceto se a filiação se der entre 1º e 31 de março do ano da eleição; alterando a Lei nº 9.096, de 1995". Tal projeto, entretanto, terminou por ser arquivado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

## **12. A QUESTÃO DA EFETIVIDADE DO ARTIGO 17, § 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, REFERENTE AO PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA**

Neste penúltimo tópico desta seção uma questão de extrema importância, aventada por Augusto Aras em sua elogiada tese de doutoramento<sup>129</sup>, há de ser discutida: a necessidade de dar-se efetividade ao artigo 17, § 1º da Constituição Federal de 1988, de forma a validar as normas jurídicas estampadas nos estatutos dos partidos políticos que se referirem à sanção da perda do mandato político do parlamentar infiel.

Impõe aos partidos políticos, o supracitado dispositivo constitucional, a obrigatoriedade de estabelecimento de normas de disciplina e fidelidade partidárias nos seus estatutos. A fidelidade partidária, como já ressaltado alhures, constitui-se no dever imposto aos filiados de um partido político ao seu programa e às diretrizes legitimamente instituídas. O princípio da fidelidade partidária há de ser reconhecido como o instrumento garantidor da representatividade dos partidos políticos e, por conseguinte, da vontade popular, ao atuar como um freio ao abuso das prerrogativas parlamentares, muitas vezes utilizadas meramente em prol dos interesses individuais dos mandatários políticos, infiéis aos seus partidos e aos seus eleitores, sob a escusa de uma suposta inviolabilidade. Há de se

129. Augusto Aras, *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. 1. ed. Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2006.

garantir a consecução do direito fundamental à inviolabilidade parlamentar, sem que se olvide que tal direito, consagrado a partir do *Bill of Rights*, na Inglaterra, em 1689, visa garantir a independência do Poder Legislativo perante os demais poderes constitucionais, de forma a dar efetividade ao regime político da democracia<sup>130</sup>. A inviolabilidade parlamentar deve estar a serviço dos interesses da sociedade, e não dos interesses privados dos parlamentares.

Ocorre que o novo texto constitucional, ao contrário do previsto na redação do parágrafo único do artigo 152 da antiga carta magna, não prevê, de forma expressa, a possibilidade de perda do mandato político do parlamentar que venha a praticar infidelidade partidária, delegando aos partidos políticos o poder de instituir, em seus estatutos, normas referentes às citadas questões (artigo 17, § 1º da Constituição Federal de 1988). Assim, firmou-se doutrinariamente e jurisprudencialmente o entendimento de que não é possível a perda do mandato do parlamentar que venha a praticar atos de infidelidade partidária, opondo-se, de forma injustificada, a diretrizes legitimamente instituídas pelos partidos políticos ou mudando de legenda. Neste sentido, é válido citar o seguinte julgado da primeira turma do Superior Tribunal de Justiça, publicado em agosto de 2003, pelo qual aquela corte firma entendimento de que o princípio da fidelidade partidária, embora previsto constitucionalmente, “ainda não vigora no Brasil”. Eis o teor da decisão, que teve como relator o ministro Humberto Gomes de Barros:

DIREITO ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. SUPLÊNCIA. DIPLOMAÇÃO. MUDANÇA DE PARTIDO ANTES DA POSSE. No Brasil, ainda, não vigora a fidelidade partidária. A diplomação estabelece a ordem de suplência. Outorgado o diploma, o direito à suplência é do candidato. O diploma define direito de preferência na ordem de suplência. Mudança partidária posterior não altera a seqüência da suplência. Recurso improvido. (Rec. Esp. 435.027 – SP (2002/0056895-8) – Rel.: Min. Humberto Gomes de Barros – Recite.: Câmara Municipal de Santo André – Adv.: Tomás Busnardo Ramadan e Outros – Recdo.: Sérgio Monteiro de Camargo – Adv.: Alberto Luís Mendonça Rollo e Outros – J. em 26/08/2003 – DJ 22/09/2003 – 1ª T. – STJ).

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da 1ª TURMA do STJ na

130. Neste sentido, assevera Michel Temer (*Elementos de Direito Constitucional*. 14. ed. p. 129, São Paulo – SP : Malheiros, 1998): “garante-se a atividade parlamentar para garantir a instituição. Conferem-se aos deputados e senadores prerrogativas com o objetivo de lhes permitir desempenho livre, de molde a assegurar a independência do Poder que integram. Daí as garantias constitucionais de inviolabilidade no exercício do mandato e imunidade processual”.



conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Mins. José Delgado, Francisco Falcão, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília(DF), 26 de agosto de 2003 (Data do Julgamento). – MIN. HUMBERTO GOMES DE BARROS, Relator.

#### RELATÓRIO

MIN. HUMBERTO GOMES DE BARROS: – SÉRGIO MONTEIRO DE CAMARGO, ora recorrido, foi diplomado como Primeiro Suplente pelo PMDB para o cargo de Vereador da Câmara Municipal de Santo André/SP. Abriu-se vaga decorrente da licença do Vereador ALEMÃO DO CRUZADO.

O Presidente da Câmara conduziu ao cargo o Segundo Suplente JOSÉ PEREIRA DOS SANTOS.

SÉRGIO MONTEIRO impetrou Mandado de Segurança contra ato do Presidente da Câmara Municipal. A autoridade impetrada respondeu alegando que o impetrante, ora recorrido, havia se desligado do PMDB antes da posse. Em síntese, sustentou que a suplência pertence ao Partido Político.

Em primeiro grau. A Juíza concedeu a Segurança. Veio a apelação. O julgado está resumido nesta ementa:

«Mandado de Segurança. Suplente mais votado. Desfiliação partidária. Impedimento de assumir o cargo durante a ausência do titular. Ilegalidade. 1. Embora a suplência seja partidária, o suplente não pode ser impedido de assumir o cargo por deliberação da Câmara, ao desabrigo de impugnação partidária e de observância do devido processo legal. 2. Sentença confirmada. 3. Recursos desprovidos.» (fl. 212).

Daí vem o Recurso Especial (alínea «a»). A recorrente queixa-se de negativa de vigência ao art. 112 do Código Eleitoral (Lei 4.737/65). Em síntese, sustenta que a suplência pertence à representação partidária.

#### VOTO

MIN. HUMBERTO GOMES DE BARROS (Relator): – Diz o art. 112, I, Código Eleitoral:

«Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária:

I – os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos;».

No Brasil, ainda, não vigora a fidelidade partidária. A diplomação estabelece a ordem de suplência. Outorgado o diploma, o

direito à suplência é do candidato. O diploma define direito de preferência na ordem de suplência. Mudança partidária posterior não altera a seqüência da suplência.

Veja-se entendimento do STF:

«- Mandado de Segurança. Fidelidade Partidária. Suplente de Deputado Federal. Em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela Justiça Eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu. A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da Constituição e da lei, aos respectivos suplentes. Mandado de Segurança indeferido.» (MS 20.927-5/MOREIRA ALVES).

Ademais, a legislatura já se encerrou. Assim, em respeito a situação considerada consolidada, aplica-se a Teoria do Fato Consumado.

Nego provimento ao Recurso.

#### CERTIDÃO DE JULGAMENTO

##### PRIMEIRA TURMA

Reg.: 2002/0056895-8 – Rec. Esp. 435.027 – SP – NºOrig.: 123237590 – PAUTA: 21/08/2003 – JULGADO: 26/08/2003 – Rel.: Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS – Presidente da Sessão: Min. FRANCISCO FALCÃO – Subprocuradora-Geral da República: Dr<sup>a</sup>. GILDA PEREIRA DE CARVALHO – Secretária: Bela. MARIA DO SOCORRO MELO.

#### CERTIDÃO

Certifico que a egrégia 1ª Turma, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Mins. José Delgado, Francisco Falcão, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator. O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 26 de agosto de 2003 – SECRETÁRIO(A).

Na doutrina, de forma geral, o posicionamento estampado pelo exmo. ministro do STJ é corroborado. Para José Bispo Sobrinho<sup>131</sup>, por exemplo, no que se refere ao estabelecimento de normas de fidelidade partidária nos estatutos dos partidos políticos:

131. José Bispo Sobrinho, *Comentários à lei orgânica dos partidos políticos* (lei nº9096, de 19 de setembro de 1995), p. 27, Brasília – DF: Brasília Jurídica, 1996.

cabe esclarecer que essa competência não é absoluta, ou seja, capaz de impor a perda do mandato eletivo de seus filiados nas Casas Legislativas. Quando muito, poderá impor sanções partidárias, tal como: suspensão ou afastamento de cargos no Diretório ou até mesmo expulsão dos órgãos partidários.

A declaração da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária somente era possível se prevista na Constituição. Portanto, a previsão de fidelidade partidária prevista nos estatutos dos partidos políticos não é bastante para atingir os mandatos eletivos dos parlamentares nas Casas Legislativas das três esferas de governo.

Pelo estatuto, tais sanções são meras penas disciplinares, podendo culminar com a expulsão dos quadros partidários quando a infidelidade for extrema.

Orides Mezzaroba<sup>132</sup>, por sua vez, no mesmo sentido do pronunciado por José Bispo Sobrinho, enuncia:

A perda do mandato por ato de infidelidade partidária não está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Conforme reza o caput do art. 15, a cassação de direitos políticos, sua perda ou suspensão só podem ocorrer nos casos previstos pelo próprio dispositivo constitucional.

Assim, como o art. 15 da Constituição da República Federativa do Brasil nada menciona sobre a perda de mandato, pode-se deduzir que o partido político não poderá prever em seus estatutos a aplicação desse tipo de penalidade ao representante político infiel. Além do que o art. 55 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 enumera uma série de possibilidades que poderiam levar o deputado ou senador a perder o mandato legislativo; porém, em nenhuma hipótese arrolada está prevista a perda por infidelidade ao partido.

Finalmente, é válido citar a seguinte passagem da doutrina de Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel<sup>133</sup>, em conformidade com os supracitados entendimentos:

A perda de mandato, principal pena imposta pela norma constitucional anterior aos que trocassem de partido, não está prevista na Constituição atual, que impõe a penalidade máxima como sanção para infrações mais graves, como procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar, condenação criminal em

132. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 277, Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2004.

133. Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel, *Fidelidade partidária: um panorama institucional*. Brasília – DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao/texto9%20%20fidelidade%20partidaria.pdf#search='Eliane%20Crux%C3%AAAn'](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto9%20%20fidelidade%20partidaria.pdf#search='Eliane%20Crux%C3%AAAn')>. Acesso em 02 nov. 2005.

sentença transitada em julgado e outras, definidas no art. 55. Além de não determinar a perda de mandato por infidelidade partidária, a Constituição Federal proíbe totalmente essa punição, quando veda, no art. 15, a cassação dos direitos políticos, cuja perda ou suspensão só ocorrerá nos casos de 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 art. 5º, VIII, improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Data vênha os ilustres doutrinadores citados e o excelentíssimo ministro do Superior Tribunal de Justiça, refutamos o entendimento de que não há, de acordo com o vigente ordenamento jurídico, possibilidade de aplicação das normas estatutárias de alguns partidos políticos que prevêm a perda do mandato político de parlamentares infiéis, face a ausência de disposição expressa relativa à questão no texto da Constituição Federal de 1988.

Discordamos, também, dos argumentos expostos por Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel e por Orides Mezzaroba, supracitados, segundo os quais haveria uma proibição à imposição da pena de perda do mandato político do parlamentar que viesse a trocar de partido durante o exercício do mesmo, decorrente da interpretação do artigo 15 da Constituição. Ora, o artigo 15 dispõe acerca das hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos, em elenco taxativo. Ocorre que a perda do mandato político não necessariamente acarretará a perda ou suspensão dos direitos políticos. O maior exemplo disso é a possibilidade de renúncia ao mandato, largamente utilizada por parlamentares ameaçados de processo de cassação por quebra do decoro parlamentar, nos últimos anos, como alternativa para a manutenção dos direitos políticos. Há, nesse caso, perda do mandato sem que haja perda ou suspensão de tais direitos.

Não há sustentação, portanto, à argumentação exarada pelos ilustres doutrinadores, no que se refere a uma suposta vedação constitucional à imposição da pena de perda do mandato político por parte do parlamentar infiel ao seu respectivo partido político, em face do disposto no artigo 15 da Constituição Federal.

Aderimos, assim, ao entendimento exposto por Augusto Aras<sup>134</sup>, segundo o qual:

*A fidelidade e disciplina partidárias são figuras que integram o elenco de Direitos e Garantias Fundamentais, de aplicação imediata, cabendo aos partidos políticos estabelecer, nos seus estatutos, as regras descritivas das infrações e respectivas penalidades, dentre*

134. Augusto Aras, *ibid.* p. 246.

as quais se pode incluir a *perda do mandato*, sem confrontar nenhuma outra norma da mesma índole constitucional.

Como já afirmado alhures nesta obra, não existem normas constitucionais desprovidas de eficácia, ao contrário do que pregava a doutrina italiana, segundo a qual as normas constitucionais se dividiram em dois grandes grupos: as normas diretivas, desprovidas de eficácia jurídica, e as normas preceptivas, de caráter obrigatório, eficazes, portanto. Neste sentido, afirma José Afonso da Silva, em sua célebre monografia sobre a aplicabilidade das normas constitucionais<sup>135</sup>, que “não há norma constitucional sem eficácia. Todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre uma inovação da ordem jurídica preexistente à entrada em vigor da Constituição a que aderem e a nova ordenação instaurada”.

O mesmo José Afonso da Silva, entretanto, ressalta que é possível admitir-se a ausência de manifestação plena da eficácia de certas normas constitucionais, de forma a evitar a realização total dos efeitos pretendidos pelo legislador constituinte quando da elaboração das mesmas, o que ocasiona a necessidade de emissão de uma norma jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida. Classifica o autor as normas constitucionais, quanto à possibilidade de irradiação de efeitos jurídicos, em três espécies, a saber: normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e normas constitucionais de eficácia limitada. Assim<sup>136</sup>:

Na primeira categoria incluem-se todas as normas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto. O segundo grupo também se constitui de normas que incidem imediatamente e produzem conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias. Ao contrário, as normas do terceiro grupo são todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos especiais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado.

A norma estampada no § 1º do artigo 17 da Constituição Federal, referente ao dever imposto aos partidos políticos de fazerem constar, nos seus estatutos, normas de fidelidade e disciplina partidárias é uma norma de eficácia limitada.

135. José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 5. ed. p. 81, São Paulo – SP: Malheiros, 2001.

136. José Afonso da Silva, op. cit. p. 81-82.

Como é sabido, o legislador constituinte não estabeleceu, no corpo da Constituição, regras dispendo de forma minuciosa sobre a aplicabilidade do princípio da fidelidade partidária. Concedeu, entretanto, o mesmo legislador, poderes aos partidos políticos para estabelecer, em seus estatutos, sanções aos seus filiados praticantes de atos de indisciplina e infidelidade partidária.

Como já ressaltado, na moderna democracia representativa, os partidos políticos exercem um papel essencial como canais de interlocução da vontade popular. No Brasil, conforme disposição do artigo 14, § 3º da Constituição Federal, é condição de elegibilidade a filiação partidária, sendo vedadas as candidaturas avulsas, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos. Da leitura de tal dispositivo constitucional, ao lado daquele que estabelece o sistema eleitoral proporcional nas eleições parlamentares para a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas, Câmara Distrital e câmaras de vereadores, é possível aferir, indubitavelmente, que os mandatos políticos pertencem aos partidos políticos, e não pura e simplesmente ao parlamentar eleito, como muito se defende.

Sendo assim, é da vontade do legislador que a fidelidade partidária seja erigida como uma garantia fundamental à efetivação da vontade popular estampada através dos votos democraticamente concedidos aos partidos políticos durante a realização das eleições. O troca-troca de partidos, protagonizado por muitos parlamentares, distorce a vontade popular, ferindo a Constituição.

A obrigatoriedade de estabelecimento de normas de fidelidade partidária nos estatutos dos partidos políticos vai ao encontro do preconizado pela *mens constituicionis*, no sentido da preservação dessa vontade popular, funcionando assim, as normas estatutárias, como verdadeiras normas integradoras da norma constitucional disposta no artigo 17, § 1º da Constituição. Afinal, como bem observado por José Afonso da Silva, em sua passagem supracitada, a tarefa de complementar os efeitos da norma constitucional de eficácia limitada não cabe apenas ao legislador, mas também a outros órgãos do Estado. Não podemos olvidar que, como já ressaltado no tópico 5.2.2, os partidos políticos, embora tendo natureza jurídica de direito privado, exercem, indiscutivelmente, função pública delegada pelo Estado, sendo plausível o entendimento que aos mesmos poderá caber, através de seus estatutos, a tarefa de dar normatividade plena a uma norma constitucional de eficácia limitada.

Neste sentido, há de se ressaltar a tese de Augusto Aras<sup>137</sup>, segundo a qual, tal como os estatutos dos tribunais, as normas dos estatutos dos partidos políticos:

---

137. Augusto Aras, op. cit. p. 278.

ultrapassam o âmbito *interna corporis* para obrigar terceiros, estranhos à estrutura partidária, para que observem suas regras, como ocorre na hipótese de representação oferecida contra um filiado, cujo rito deve atender às respectivas normas ali previstas, inclusive quando aos requisitos intrínsecos da petição inicial.

Sendo assim, ainda segundo Aras<sup>138</sup>, “o estatuto da agremiação detém a natureza jurídica de lei em sentido material, integrando e complementando a norma do § 1º, do art. 17/CF, extraída do veio constitucional de onde brota o princípio da fidelidade partidária”.

É imperiosa a necessidade de uma interpretação do artigo 17, § 1º da Constituição Federal condizente com os preceitos inerentes à interpretação constitucional, no sentido da realização dos princípios hermenêuticos da máxima efetividade constitucional e da força normativa da Constituição.

Como bem observa Jorge Miranda<sup>139</sup>, a interpretação de uma Constituição:

deve assentar-se no postulado de que todas as normas constitucionais são verdadeiras normas jurídicas e desempenham uma função útil no ordenamento. A nenhuma pode dar-se uma interpretação que lhe retire ou diminua a razão de ser. Mais: a uma norma fundamental tem de ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê; a cada norma constitucional é preciso conferir, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação. Interpretar a Constituição é ainda realizar a Constituição.

Neste sentido, entende Augusto Aras<sup>140</sup> que o princípio hermenêutico da máxima efetividade das normas constitucionais:

impõe seja extraída da norma do § 1º, do art. 17, a maior eficácia social possível, o que, no particular, só ocorrerá se as regras de fidelidade e disciplina partidárias forem dotadas de mecanismo retributivo e preventivo, somente alcançável pela validação das normas estatutárias integradoras, das quais resulta, no caso da pena de expulsão ou de desligamento voluntário (caracteriza a infidelidade), a perda do mandato parlamentar.

Há de ser dada efetividade, portanto, ao texto constitucional, buscando-se extrair ao máximo a força normativa dos seus preceitos, ainda mais quando estivermos diante de normas garantidoras de direitos fundamentais, tal qual a norma que estabelece a fidelidade partidária, garantia fundamental à preservação da vontade do povo estampada na escolha democrática entre os programas políticos dos mais

138. Loc. cit.

139. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II: Constituição. 4. ed. p. 262, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2000.

140. Augusto Aras, *ibid.*, p. 334.

diversos partidos concorrentes em um pleito eleitoral, freio ao abuso das prerrogativas parlamentares, muitas vezes utilizadas como escudo para a violação da soberania popular em prol de interesses meramente particulares dos mandatários. Afinal, como bem sintetiza Inocêncio Mártires Coelho<sup>141</sup> “não existem normas sobrando no texto da Constituição, todas são vigentes e operativas, cabendo ao intérprete tão-somente descobrir o âmbito de incidência de cada uma”.

### 13. AS RECENTES DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Em recente decisão, o Tribunal Superior Eleitoral, em resposta à Consulta 1398, formulada pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL), decidiu que os mandatos políticos conquistados nas eleições proporcionais (eleições de vereador e deputados estaduais, distritais e federais) pertencem aos partidos políticos, e não aos candidatos eleitos. Tal entendimento, defendido pelo ministro-relator Cesar Asfor Rocha<sup>142</sup> e acompanhado por outros cinco ministros daquela prestigiada corte, inova radicalmente a jurisprudência acerca do tema da fidelidade partidária, tão desprestigiado após a promulgação da Constituição de 1988, contribuindo decisivamente para a moralização do nosso Poder Legislativo e para a consolidação do regime político da democracia em nosso país. Mas afinal, representará tal decisão o fim da repugnável, embora tradicional, dança de cadeiras vivida pelo parlamento brasileiro nas suas três esferas? Qual a verdadeira importância dessa nova postura adotada pela Justiça Eleitoral?

O tema da fidelidade partidária, como já observado, não é recente na história legislativa do Brasil. A Constituição Federal de 1967, em seu artigo 152 (com

141. Inocêncio Mártires Coelho, *Interpretação constitucional*. 2. ed. p. 129, Porto Alegre – Rs: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

142. Em trechos do seu histórico voto, afirmou o ministro Cesar Asfor Rocha: “Ora, não há dúvida nenhuma, quer no plano jurídico, quer no plano prático, que o vínculo de um candidato ao partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único, elemento de sua identidade política, podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do partido político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária. Por conseguinte, parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição de que o mandato político eletivo pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivaleria a dizer que ele, o candidato eleito, se teria tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o de dele dispor. Todavia, parece-me incogitável que alguém possa obter para si – e exercer como coisa sua – um mandato eletivo, que se configura essencialmente como uma função política e pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privado. O princípio da moralidade, inserido solenemente no art. 37 da Carta Magna, repudia de forma veemente o uso de qualquer prerrogativa pública, no interesse particular ou privado, não tendo relevo algum afirmar que não se detecta a existência de norma proibitiva de tal prática. (...) Ao meu sentir, o mandato parlamentar pertence, realmente, ao Partido Político, pois é à sua legenda que são atribuídos os votos dos eleitores, devendo-se entender como indevida (e mesmo ilegítima) a afirmação de que o mandato pertence ao eleito, inclusive porque toda a condução ideológica, estratégica, propagandística e financeira é encargo do Partido Político, sob a vigilância da Justiça Eleitoral, à qual deve prestar contas (art. 17, III, da CF)”.



redação dada pela Emenda Constitucional nº. 01/69), previu a possibilidade de perda do mandato parlamentar daquele deputado, senador ou vereador que, por suas atitudes ou voto, se opusesse às “diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária” ou deixasse o partido sob cuja legenda fosse eleito. A pena da perda do mandato, baseada na infidelidade partidária, era decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido político, assegurado o direito à ampla defesa. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos, editada em 1971, era clara quanto à possibilidade da perda do mandato do parlamentar infiel, dispondo sobre o processo a ser observado para a aplicação de tal penalidade.

Em 1984, entretanto, uma grande celeuma envolveu o instituto da fidelidade partidária: seria tal princípio aplicável aos parlamentares-eleitores do novo Presidente da República, durante a realização das eleições no Colégio Eleitoral? Após muita discussão, o TSE decidiu pela não aplicabilidade do instituto, tendo feito prevalecer o entendimento que o Colégio Eleitoral era um órgão constitucional de natureza unitária e inconfundível, de feição suprapartidária, do qual derivaria, para os seus integrantes, uma legitimação de competência e de inviolabilidade específicas. Tal decisão, fixada através da Resolução nº 12.017 do TSE, abriu caminho para a publicação da Emenda Constitucional nº 25/85, que, ao possibilitar uma ampla reforma política no país, aboliu a aplicação da penalidade de perda do mandato eletivo do parlamentar infiel ao seu partido político.

Taxada como instrumento autoritário e antidemocrático do regime militar, a tese da perda do mandato por infidelidade partidária, não foi, assim, recepcionada de forma expressa pela Constituição Federal de 1988. Passou, dessa forma, a prevalecer nos tribunais a interpretação gerada a partir da Emenda Constitucional nº 25/85, que, embora não mais em vigor, influenciou durante quase toda a “Nova República” as decisões no sentido da impossibilidade de perda de mandato parlamentar por prática de infidelidade partidária, mesmo diante da previsão constitucional estampada no artigo 17, § 1º, de estabelecimento de regras sobre fidelidade e disciplina partidárias nos estatutos dos partidos políticos.

A prática de atos de infidelidade partidária, diante da jurisprudência dominante supracitada, intensificou-se a níveis nunca dantes observados na história política brasileira, a partir de 1988. Mesmo com a adoção do sistema eleitoral proporcional nas eleições parlamentares (excetuada a de Senador da República) e com a vedação às candidaturas avulsas, o troca-troca de partidos se tornou uma constante, ao ponto de gerar fatos até certo ponto “folclóricos”, como a troca de partido por sete vezes de um único deputado em uma determinada legislatura, ou a desfiliação e refiliação de um parlamentar a um determinado partido político em um mesmo dia. A busca da maximização das chances de sucesso na carreira política passou a ser a tônica da maioria dos parlamentares brasileiros,

enfraquecendo os partidos políticos e distorcendo a vontade popular expressada no exercício do sufrágio.

Diante do referido pronunciamento do TSE, o Supremo Tribunal Federal viu-se instado a julgar três mandados de segurança, de números 26.602 (impetrado pelo PPS), 26.603 (ajuizado pelo PSDB) e 26.604 (impetrado pelo DEM), sobre a aplicabilidade do princípio da fidelidade partidária, com a conseqüente perda do mandato eletivo de 23 deputados federais “infieis”. Em polêmica decisão, o STF, por maioria, decidiu pelo indeferimento dos MS 26.602 e 26.603 e pelo deferimento parcial do MS 26.604, o que significou uma revolução na jurisprudência da mais alta corte do país acerca da matéria, uma vez que, desde então, foi definido que o mandato político pertence, antes de tudo, ao partido político, podendo, portanto, haver a perda do mandato do parlamentar praticante de atos de infidelidade partidária. Formaram a maioria vencedora os ministros Celso de Mello, Carmem Lúcia, Menezes Direito, Gilmar Mendes, Cezar Peluso e Ellen Gracie.

É de se destacar o não deferimento total dos citados mandados de segurança deveu-se ao caráter salomônico da citada decisão, que considerou que a perda do mandato do parlamentar infiel só seria possível caso o ato de infidelidade tivesse sido praticado após o dia 27 de março de 2007, data do julgamento, pelo TSE, da consulta nº. 1398, formulada pelo extinto Partido da Frente Liberal. Assim, a única deputada que poderia ser atingida pela decisão do STF seria a baiana Jusmari Oliveira, que se desfilou do DEM após o pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral.

Apesar de bastante aguardada, a inovadora decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a questão da fidelidade partidária causou algumas perplexidades na sociedade: afinal, as novas regras seriam também aplicáveis a detentores de cargos majoritários, a exemplo de prefeitos, governadores, presidente da república e senadores? Qual seria o procedimento a ser adotado para a cassação do mandato do parlamentar infiel?

A fim de tentar esclarecer suas dúvidas quanto à possibilidade de perda do mandato de detentores de cargos majoritários por infidelidade partidária, o deputado federal Nilson Mourão (PT-AC) formulou ao TSE a consulta nº. 1407, respondida positivamente pelo Tribunal. No seu voto de 37 páginas, o relator da consulta, Ministro Carlos Ayres, embora admitindo que em eleições majoritárias o prestígio individual do candidato tende a suplantar o prestígio partidário, ressaltou que uma dependência eleitoral menor do partido não pode ser confundida com independência. Assim, em entendimento seguido à unanimidade por seus pares, afirmou o relator que<sup>143</sup>:

143.Íntegra do voto na consulta sobre fidelidade partidária para cargos majoritários. Disponível em <[http://jusvi.com/doutrinas\\_e\\_pecas/ver/29172](http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/29172)>. Capturado em 23.01.2008.

todos os exercentes de mandato eletivo federal (com seus equivalentes nas pessoas federadas periféricas) estão vinculados a um modelo de regime representativo que faz do povo e dos partidos políticos uma fonte de legitimação eleitoral e um locus de emboadura funcional. Tudo geminadamente, como verdadeiros irmãos siameses. Donde o instituto da representatividade binária, incompatível com a tese da titularidade do mandato como um patrimônio individual ou propriedade particular.

Respondo, pois, afirmativamente à consulta que nos é dirigida, para assentar que uma arbitrária desfiliação partidária implica desqualificação para se permanecer à testa do cargo político-eletivo. Desqualificação que é determinante da vaga na respectiva cadeira, a ser, então, reivindicada pelo partido político abandonado. É a única resposta que me parece rimada com a Constituição, toante e consoantemente, conforme procurei demonstrar. Convicto de que é no devocional respeito a ela, Constituição, que se propicia à sociedade o máximo de segurança jurídica. Afinal, só a Constituição governa quem governa. Governa permanentemente quem governa temporariamente.

Quanto ao segundo questionamento exposto, referente aos procedimentos a serem adotados para a deflagração da cassação de cargos eletivos por prática de atos de infidelidade partidária, decidiu o Tribunal Superior Eleitoral, no uso do seu poder regulamentar e após o julgamento, pelo STF, dos mandados de segurança números 26.602, 26.603 e 26.604, expedir a resolução nº. 22.610, disciplinando o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária (instrumento de defesa do mandatário para a preservação do seu cargo admitido pelo Supremo Tribunal Federal), gerando muita polêmica. Afinal, estaria o TSE exorbitando de suas atribuições, legislando em matéria constitucional?

Concordando-se ou não com a legitimidade e a constitucionalidade da resolução nº. 22.610 do TSE, faz-se mister uma apreciação dos seus principais aspectos, balizadores dos mais diversos processos judiciais, constituídos após as recentes decisões do STF, visando a declaração da perda de mandatos de políticos “infieis” aos seus partidos. Assim, dispõe o artigo 1º da referida resolução que cabe ao partido político interessado pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda do mandato eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa, tendo para isso o prazo de trinta dias. Estabelece ainda a resolução que, após o esgotamento deste prazo, quem quer que tenha interesse jurídico e o Ministério Público podem formular o referido pedido, também no prazo de trinta dias.

Mas o que seria uma justa causa para a desfiliação partidária? Segundo o parágrafo primeiro do mesmo artigo 1º supracitado, considera-se justa causa a incorporação ou fusão do partido, a criação de nova agremiação partidária, a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário e a grave

discriminação pessoal sofrida pelo mandatário. Ocorrendo tais hipóteses, estaria o detentor de cargo eletivo apto a mudar de partido político, sem riscos de perder o seu mandato.

No que se refere à competência para processar e julgar pedidos de perda de mandato por infidelidade partidária, estabeleceu a resolução que o Tribunal Superior Eleitoral é competente para apreciar pedidos relativos a mandatos federais, enquanto que, nos demais casos, a competência será dos tribunais regionais eleitorais. Tal dispositivo, previsto no artigo 2º da Resolução, é um dos que mais suscitou polêmica, tendo em vista a supressão de competência dos juizes eleitorais para processar e julgar questões relativas à perda de mandatos de prefeitos e vereadores por prática de infidelidade partidária.

Ainda segundo a Resolução nº. 22.610 do TSE, o requerente, expondo os fundamentos do pedido na inicial, deverá juntar prova documental da desfiliação, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas. O mandatário que se desfilou e o eventual partido em que esteja inscrito serão citados para responder no prazo de 5 (cinco) dias, contados do ato da citação, sob pena de revelia. Na resposta, o requerido juntará prova documental, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Decorrido o prazo de resposta, o tribunal ouvirá, em 48 (quarenta e oito) horas, o representante do Ministério Público, quando não seja requerente, e, em seguida, julgará o pedido, em não havendo necessidade de dilação probatória. Havendo necessidade de provas, deferi-las-á o relator, designando o 5º (quinto) dia útil subsequente para, em única assentada, tomar depoimentos pessoais e inquirir testemunhas, as quais serão trazidas pela parte que as arrolou. Declarando encerrada a instrução, o relator intimará as partes e o representante do Ministério Público, para apresentarem, no prazo comum de 48 (quarenta e oito) horas, alegações finais por escrito.

Cabe ao relator, na ocorrência de julgamento, antecipado ou não, preparar o voto e pedir a inclusão do processo na pauta da sessão seguinte do tribunal, observada a antecedência de 48 horas. Aos interessados, é facultada a sustentação oral por um prazo máximo de 15 minutos, durante a sessão de julgamento.

Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emposses, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.

A redação original da Resolução TSE nº. 22.610 ainda previa que, do acórdão, seria cabível, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, apenas pedido de reconsideração, sem efeito suspensivo. Tal dispositivo, no entanto, foi alterado por meio da Resolução TSE nº. 22.733/08, que estabeleceu uma nova redação para o artigo 11 da Resolução TSE nº 22.610, que passou a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 11.** São irrecorríveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final, de cujo acórdão cabe o recurso previsto no art. 121, § 4º, da Constituição da República.

Desde que a Justiça Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal modificaram seus entendimentos tradicionais acerca da possibilidade de perda do mandato eletivo por praticantes de atos de infidelidade partidária, mais de seis mil processos com pedidos de cassação de mandatos foram ajuizados no país<sup>144</sup>. Muitos dos pedidos foram julgados procedentes, suscitando a perda de mandatos de vereadores e deputados. Coube ao vereador Lourival Pereira de Oliveira, eleito no município de Buritis, em Rondônia, a “honra” de ser o primeiro parlamentar a perder o seu mandato em virtude de prática de atos de infidelidade partidária, em decisão do TRE-RO proferida no dia 18 de dezembro de 2008. O referido parlamentar trocou o PSDB, partido pelo qual havia sido eleito, pelo PV.

Várias objeções, entretanto, foram opostas às decisões tomadas pelo Poder Judiciário no que se refere ao novo entendimento relativo à fidelidade partidária, principalmente no que se refere à constitucionalidade da Resolução TSE nº. 22.610/08, que passou a disciplinar o processo de perda de mandato por infidelidade partidária. Neste sentido, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia considerou, por maioria, inconstitucional o artigo 2º da referida Resolução, que dispõe acerca da competência para processar e julgar processos relacionados à referida matéria. Para o TRE-BA, normas que dispõem sobre competência só podem ser estabelecidas por Lei Complementar, em consonância com o disposto no artigo 121 da Constituição Federal. Já o Tribunal Regional Eleitoral da Minas Gerais, em decisão bastante polêmica, por pouco não declarou também a inconstitucionalidade da resolução. Três, dos seus sete juízes, entenderam que não caberia ao Poder Judiciário editar a referida Resolução, no que estaria sendo violado o princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988. O Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal, no entanto,

144. Fidelidade partidária: TSE recebe mais de 6 mil pedidos para perda de mandato. **INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos**. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2008/janeiro/fidelidade-partidaria-tse-recebe-mais-de-6-mil-pedidos-para-perda-de-mandato>>. Acesso em 01 fev. 2009.

mantiveram seus entendimentos favoráveis à constitucionalidade da citada Resolução nº. 22.610.

Uma crítica relevante relativa às recentes decisões da Justiça Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal sobre fidelidade partidária diz respeito à própria abrangência do instituto, que, no nosso entendimento, não foi devidamente interpretado. Como já suscitado alhures, a prática de infidelidade partidária não deve se restringir à troca de partido político por parte de mandatário, mas sim deve englobar qualquer ato de oposição ilegítima ao estatuto do partido e às diretrizes legitimamente estabelecidas por este. Muito tem se falado na possibilidade de perda de mandatos políticos de membros dos poderes legislativo e executivo por troca de partido, mas pouco ou nada tem sido abordado, pela doutrina e pela jurisprudência, acerca do verdadeiro conceito de infidelidade partidária, muito mais amplo, como se pôde observar ao longo deste trabalho. Há de ser feita, pelos tribunais, uma releitura, portanto, do significado de ato de infidelidade partidária, a fim de que a Constituição Federal não continue a ser violada em seus princípios.

É de se ressaltar, no entanto, que mesmo suscitando críticas, principalmente no que se refere à competência constitucional do Tribunal Superior Eleitoral para estabelecer procedimentos para disciplinar a perda de mandato eletivo de detentores de cargos legislativos e executivos, as recentes decisões e pronunciamentos do TSE e do Supremo Tribunal Federal quanto à questão da fidelidade partidária revestem-se de grande importância para uma salutar mudança da mentalidade vigente relativa ao papel dos partidos políticos na sociedade brasileira.

É fundamental para o fortalecimento da nossa democracia que os partidos políticos sejam respeitados como verdadeiros canais de interlocução da vontade popular e da consagração do pluralismo político. A infidelidade partidária precisa ser combatida, dando-se, assim, aos partidos as condições efetivas para que estes exerçam as responsabilidades que lhes são atribuídas pelo eleitor.

As recentes decisões tomadas pelo TSE e pelo STF constituem-se em atos de suma importância para a mudança da cultura do “salvador da pátria”, presente no Brasil desde os primórdios da colonização, e para a valorização dos partidos políticos como instrumentos essenciais à construção de um regime político verdadeiramente plural e democrático. Espera-se, a partir delas, que a tão propalada e discutida reforma política finalmente saia do papel e produza os efeitos desejados pelo povo brasileiro, transportando as famosas “danças das cadeiras” para os seus locais próprios de direito: os programas de auditório e as festas infantis.

## CONCLUSÕES

Diante de tudo o que foi exposto ao longo desta dissertação, nos é possível listar algumas das mais relevantes conclusões acerca dos temas debatidos, quais sejam:

- a) A legitimidade do regime político democrático reside na autoridade do povo e na consagração não só dos direitos das maiorias, mas também das minorias, sendo o mesmo regime um instrumento para a consecução de valores essenciais à preservação da própria existência da humanidade, fundado em três princípios basilares: a supremacia popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos. Com todas as suas contradições e imperfeições, a democracia ainda é o mais livre, igualitário e justo dos regimes.
- b) Como instrumentos basilares à constituição da democracia contemporânea, indispensáveis canais de interlocução da vontade popular, representantes e propugnadores das mais diversas ideologias existentes em uma sociedade pluralista, protagonistas do livre debate de idéias e estimuladores da participação política e da cidadania, os partidos políticos não de ser elevados e fortalecidos. Afinal, exercem os partidos políticos funções primordiais à consecução da democracia, que transcendem, em muito, a mera função eleitoral. Os partidos políticos, na contemporaneidade, devem ser observados sob uma concepção orgânica, e não pura e simplesmente sob a ótica tradicional, fundada no século XIX. De acordo com a teoria orgânica, o partido político é um espaço de luta e conscientização política, constituindo-se não apenas em uma organização com o limitado fim de almejar efeitos representativos e eleitorais, mas sim com a finalidade de se consolidar como um centro formador de consciências.
- c) Cidadania e pluralismo político conformam o Estado brasileiro sob o regime político da democracia participativa, na qual o povo participa de forma direta e indireta das questões e decisões políticas do Estado e da sociedade. A legitimidade do Estado brasileiro sob a ótica democrática está intrinsecamente vinculada a essa característica participativa adotada pelo nosso regime político, estabelecido pela Constituição de 1988. Não há cidadania onde não existe o respeito ao pluralismo político! Cidadania e pluralismo político, portanto, são fundamentos jurídicos indispensáveis e inalienáveis a qualquer Estado de direito que se funde no princípio democrático.

- d) Os partidos políticos, elementos essenciais à instrumentalização da democracia moderna, são consagrados na Constituição de 1988 como os principais canais de interlocução dos cidadãos brasileiros. É através dos partidos que a democracia floresce, as ideologias são difundidas e o povo é representado politicamente.
- e) A fidelidade partidária é um elemento essencial à consolidação do Estado Democrático de Direito, pois indispensável à consecução e à elevação da soberania popular. Sem fidelidade partidária, a cidadania é tomada de assalto, uma vez que as práticas inescrupulosas do fisiologismo e do escambo político se consolidam, enfraquecendo os partidos políticos e violentando a vontade popular, sacramentada no fundamento estatal do pluralismo político e no direito de sufrágio.
- f) O eleitor, ao votar em um candidato filiado a um partido político, não está apenas escolhendo um indivíduo para que exerça um cargo eletivo, mas sim está aderindo a uma ideologia, a uma linha de pensamento político, que deverá ser aquela seguida pelo partido. Portanto, um deputado, um vereador ou um senador, não deveria ser considerado o dono do seu mandato, pois este pertence ao partido que o elegeu, e aos seus eleitores.
- g) Um indivíduo, ao se filiar a um partido político, deve se submeter às suas diretrizes e ao seu programa de ação, não podendo, assim, dispor livremente de um mandato eletivo. Um parlamentar que troque de partido durante o mandato, ou não acate decisões tomadas, democraticamente, dentro do seu partido, deveria ser substituído por seu suplente, perdendo o mandato, de forma a garantir a efetividade da representatividade alcançada pelo partido político junto ao eleitorado. Essa fidelidade partidária, contudo, não pode ser confundida com escravidão. Um partido que não cumpre, na prática, o seu programa de ação, previsto em seu estatuto, não pode exigir fidelidade dos seus filiados, uma vez estar sendo, ele próprio, infiel aos seus princípios e aos seus eleitores. Assim sendo, não pode ser o parlamentar obrigado a adotar uma posição contrária à sua ideologia e aos seus anseios, com os quais se identificou ao partido quando da sua filiação. Deve-se constituir, esta, uma exceção à perda do mandato ao parlamentar que troque de partido ou não obedeça às recomendações de sua liderança, uma vez estar caracterizada a infidelidade do partido com o seu filiado, e não o contrário, como é mais comum.
- h) Muito mais importante, para a democracia, é que os partidos políticos não percam a sua essência. O mandato do partido é o que deve ser conservado, e não o mandato do parlamentar, em caso de infidelidade.



## CONCLUSÕES

- i) A falta de programas consistentes e de perfis ideológicos ou filosóficos bem definidos por parte dos partidos políticos brasileiros faz com que haja um baixo índice de identificação dos eleitores para com as agremiações partidárias, inviabilizando, de certa forma, o sentido material da “democracia de partidos” no Brasil. Entendemos ser essencial ao regime político democrático a existência de partidos políticos fortes, coesos ideologicamente e programáticos, de forma a fazer com que a “democracia pelos partidos” seja efetivada, dando-se força normativa ao princípio do pluralismo político, fundamental ao Estado brasileiro, em conformidade com o disposto no artigo 1º, V da Constituição Federal de 1988.
- j) A adoção da fidelidade partidária demanda a incorporação de uma democracia intrapartidária bem desenvolvida, de forma a não possibilitar a instituição de ditaduras internas nas agremiações por parte das suas oligarquias, através da transformação da fidelidade partidária em uma arma instrumentalizadora dos interesses dessas, muitas vezes contrários aos interesses gerais dos correligionários e do eleitor em geral. Embora de extrema necessidade, o princípio da fidelidade partidária, se arbitrariamente imposto, pode se transformar em uma arma para a escravização dos filiados a um partido político por parte de seus líderes, terminando por anular completamente a livre manifestação de vontade dos representantes do povo, obrigados que possam vir a se transformar em meros bonifrates nas mãos dos oligarcas partidários.
- k) Os que são contrários à “implementação” da fidelidade partidária no país (esquecendo-se que tal princípio já é previsto constitucionalmente) alegam que os partidos políticos brasileiros são frágeis e inconsistentes, não sendo possível exigir-se fidelidade a tais espécies de partidos, caracterizados como pragmáticos, e não como programáticos. Tal argumento sim, entretanto, caracteriza-se como frágil e inconsistente. Afinal, um primeiro passo sempre haverá de ser dado para que um grande salto ocorra, sob pena de cair-se em um círculo vicioso: enquanto, em virtude da endêmica infidelidade partidária, os partidos políticos são fragilizados, não é fortalecida a fidelidade partidária sob o argumento de que os partidos políticos são fracos.
- l) A relação conflitual entre os princípios da fidelidade partidária e da liberdade de consciência só pode ser resolvido em cada caso concreto, obedecidas as técnicas de ponderação de interesses. Assim, há de se observar, no deslinde de tais questões, primeiramente, se a determinação imposta pelo partido tem ou não previsão no estatuto ou programa político do mesmo. Se há esta previsão, entendemos que, a princípio,

não poderá haver escusa por parte do filiado, uma vez que o mesmo, ao ingressar na agremiação, já tinha conhecimento do seu programa, com o qual consentiu tacitamente ao assinar a ficha de filiação. Os interesses da corporação, neste caso, deverão prevalecer. Hipótese diferente é aquela em que a imposição decorre de uma diretriz partidária, e não de uma disposição expressa do estatuto ou do programa político do partido. Neste caso, entendemos ser possível a escusa do mandatário em relação à recomendação lhe passada pelo partido, sob o argumento da preservação da liberdade de consciência.

- m) O princípio da fidelidade partidária não pode ser aplicado durante o julgamento do processo de “impeachment” ou na ocorrência de eleição indireta por Colégio Eleitoral.
- n) Independentemente de qualquer controvérsia envolvendo a questão da natureza jurídica dos partidos políticos, se impõe como legítima a possibilidade de exercício do controle da atividade partidária pelo Poder Judiciário, uma vez que, inegavelmente, exercem os partidos políticos relevantes funções públicas.
- o) Há de ser dada efetividade ao preceituado constitucionalmente no artigo 17, § 1º da Carta Magna de 1988, de forma a admitir-se a possibilidade de aplicação da pena de perda do mandato eletivo ao parlamentar infiel nos termos previstos no estatuto do seu respectivo partido político, uma vez que tal dispositivo constitucional é dotado de eficácia relativa, de acordo com a classificação adotada por José Afonso da Silva, sendo possível, entretanto, que as normas estatutárias atuem como verdadeiras normas integradoras da norma constitucional supracitada, uma vez que não cabe somente ao legislador, mas também a outros órgãos do Estado, ou no exercício de função pública, a tarefa de complementar os efeitos de tal espécie de norma constitucional, consagrado que é o princípio do pluralismo político no Brasil, propugnador de uma democratização do poder.
- p) Independentemente de admitirem-se as normas estatutárias como integradoras do dispositivo constitucional que prevê a fidelidade partidária como instrumento basilar ao fortalecimento dos partidos políticos, necessário se faz a implementação de modificações legislativas no sentido da efetivação de tal princípio no ordenamento jurídico brasileiro, pois só com a consagração da fidelidade partidária poderemos ter partidos fortes, e só com partidos fortes e representativos, atuando como verdadeiros canais de interlocução da soberania e da vontade popular é que, de fato,

## CONCLUSÕES

será pavimentado o caminho da consolidação do regime político da democracia no Brasil.

- q) Mesmo suscitando críticas, principalmente no que se refere à competência constitucional do Tribunal Superior Eleitoral para estabelecer procedimentos para disciplinar a perda de mandato eletivo de detentores de cargos legislativos e executivos, as recentes decisões e pronunciamentos do TSE e do Supremo Tribunal Federal quanto à questão da fidelidade partidária revestem-se de grande importância para uma salutar mudança da mentalidade vigente relativa ao papel dos partidos políticos na sociedade brasileira.



## REFERÊNCIAS

- A cada dia, dois mudam de legenda. **A Tarde**. Salvador, p. 10, 18 fev. 2005.
- ABRÃO, Bernadette Siqueira. **A História da Filosofia**. São Paulo: Nova Cultural, 2004. (Coleção Os Pensadores).
- ACCIOLI, Wilson. Os partidos políticos brasileiros: um tema para a constituinte. **Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política**. Rio de Janeiro, Forense, n. 06, p. 34-40, 1988.
- ACCIOLY FILHO. Alguns aspectos do partido político. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 3-12, out./dez. 1974.
- ALENCAR, José de. **Systema representativo** (ed. fac-similar). Brasília: Senado Federal, 1997 (coleção Memória Brasileira).
- ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**, Madrid, Espanha: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. 607 p.
- \_\_\_\_\_. Direito Constitucional e Direito ordinário. Jurisdição Constitucional e Jurisdição especializada. **RT**, São Paulo, 91. ano, vol. 799, mai. 2002.
- ANDRADA, Bonifácio de. **Direito Partidário**: comentários à legislação em vigor. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 1997.
- \_\_\_\_\_. Fragilidade da Democracia do Parlamento Contemporâneo. **Plenarium**, Brasília, ano I, n. 1, p. 98-111, nov. 2004.
- ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**: a perda do mandato parlamentar. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. O monopólio dos partidos sobre a representação política. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, n. 161, p. 125-131, jan./mar. 2004.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ARISTÓTELES. **Política**. Tradução: Torrieri Guimarães, São Paulo: Martin Claret, 2002.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: Informação e documentação: referências: elaboração**. Rio de Janeiro, 2002. 24 p.
- \_\_\_\_\_. **NBR 6024: informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito**. Rio de Janeiro, 2003. 3p.

- \_\_\_\_\_. **NBR 6027: informação e documentação: sumário: apresentação.** Rio de Janeiro, 2003. 2p.
- \_\_\_\_\_. **NBR 10520: Informação e documentação: citação em documentos: apresentação.** Rio de Janeiro, 2002. 7p.
- \_\_\_\_\_. **NBR 12225: títulos de lombada.** Rio de Janeiro, 1991. 2p.
- \_\_\_\_\_. **NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação.** Rio de Janeiro, 2002. 6p.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição.** São Paulo: RT, 1985.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2003.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política.** 13. ed., São Paulo: Globo, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Estado.** 40. ed., São Paulo: Globo, 2001.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos partidos políticos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 16, n. 64, p. 127-166, out./dez. 1979.
- BARBOSA, Alaor. *Partidos políticos: aspectos do fenômeno.* **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 26, n. 103, p. 191-230, jul./set. 1989.
- BARREIROS NETO, Jaime. **A Atual Reforma Política Brasileira em Face das Suas Questões Mais Controvertidas.** Salvador: Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** 10. ed., São Paulo: Saraiva, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política.** 3. ed., São Paulo: Saraiva, 1995.
- BASTOS, Gustavo Henrique Caputo. A nova lei dos partidos políticos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 33, n. 129, p. 45-49, jan./mar. 1996.
- BETTI, Emilio. **La Interpretación de las leyes y acto jurídicos.** Madrid, Espanha: ERDP, S/D.
- BLOEM, Ruy. **A crise da democracia e a reforma eleitoral.** São Paulo: Livraria Martins Editora, 1955.
- BLONDEL, Jean. A lei eleitoral e os partidos no Brasil. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 229-239, jan./abr. 1997.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da Pesquisa:** monografia, dissertação, tese. 1. ed. São Paulo – SP: Atlas, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Como ordenar as idéias.** 8. ed. São Paulo- SP: Ática, 2002.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. 1. ed., 6. tiragem, organizado por Michelangelo Bovero; tradução: Daniela Baccaccia Versiani, Rio de Janeiro: Campos, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Entre duas repúblicas: as origens da democracia italiana**. Tradução: Mabel Malheiros Bellati. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília: UNB, 2001.
- \_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 12. ed. Coordenação de tradução: João Ferreira, Brasília: UNB; LGE, 2004. 2 v.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Reflexões Política e Direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Ciência Política**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.
- \_\_\_\_\_. **A crise política brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- \_\_\_\_\_. A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. Cap. II, p. 31-40.
- \_\_\_\_\_. ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro - RJ: Paz e Terra, 1991.
- BORGES FILHO, Nilson; MEZZAROBBA, Orides. O partido político em Marx, Engels e Gramsci. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 2, p. 24-25, mar. 1995.
- BRAGA, Sérgio; BELACHE, Priscila. O estudante de pós-graduação em sociologia política da UFPR e a questão da reforma política. **Paraná Eleitoral**, Curitiba, n. 5354, out. 2004.
- BRASIL. **Projeto de lei nº. 2679/03 da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/187326.htm>>. Acesso em 29 abr. 2005.
- \_\_\_\_\_. **Relatório do Deputado Federal Alexandre Cardoso sobre a admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição referente à questão da fidelidade partidária na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 03 mai. 2005. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 26 nov. 2005.
- BRITO, Edvaldo. **Limites da Revisão Constitucional**. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Manual de Interpretação Constitucional**, São Paulo: Saraiva, 1997.

- CAGGIANO, Monica Hérman Salem. Partidos Políticos na Constituição. **Informativo Eleitoral**, Campo Grande, v. 1, p. 57-64, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Oposição na política**: propostas para uma rearquitetura da democracia. São Paulo: Angelotti, 1995.
- CALMON, Pedro. **História do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1959.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. 3. ed., Rio de Janeiro - RJ: Freitas Bastos, 1954.
- CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 8. ed. Bauru: Edipro, 2000.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 2002.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 4 ed. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 2002.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Dependências e democracia. In: FLEISCHER, David (org.). **Da distensão à abertura: as eleições de 1982**. Brasília: UNB, 1988. p. 37-59.
- CARDOZO, José Carlos. **A fidelidade partidária**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.
- CARNEIRO, Nelson. O Poder Legislativo na República. In: **O Direito na República**: contribuição da Academia de Letras Jurídicas da Bahia às comemorações do centenário da proclamação da República. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1989.
- CARVALHO, Orlando. Os partidos políticos e a legitimação do processo político brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 16, n. 64, p. 57-66, out./dez. 1979.
- CENEVIVA, Walter. Os partidos políticos às vésperas da revisão constitucional. **Informativo Eleitoral**, Campo Grande, v. 1, p. 19-29, 1994.
- CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros**: discurso e práxis dos seus programas. 3. ed. Brasília: UNB, 1998.
- CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER, Evelyne (org.). **Dicionário de obras políticas**. Traduzido por Glória de C. Lins e Manoel Ferreira Paulino. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.
- CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. 8. ed., São Paulo: Ática, 1997.
- CHIMENTI, Ricardo Cunha, et. al. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CHINAGLIA, Arlindo; PEREIRA, Athos. Sobre a Reforma Política. **Plenarium**, Brasília, ano I, n. 1, p. 152-160, nov. 2004.
- CITADINI, Antonio Roque. **Lei Orgânica dos partidos políticos**: comentários, notas e jurisprudência. São Paulo: Max Limonad Ltda., 1983.



REFERÊNCIAS

- CLÈVE, Clemerson Merlin. **Fidelidade Partidária**: estudo de caso. 1. ed. Curitiba: Juruá, 1998.
- CORBELLINI, Juliano. Disciplina e coesão dos partidos políticos no Brasil. In: TAVARES, José Antonio Giusti (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 247-264. (Coleção Brasil 2010, v. 03).
- COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.
- COELHO FILHO, José Maria. Os partidos políticos e sua democratização como requisito para o Estado democrático de Direito. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Fortaleza, Ed. ABC Fortaleza, n. 12, p. 21-33, mar. 2000.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2004.
- COSTA, Tito. Breves anotações sobre partidos políticos. **Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral**, São Paulo, Imprensa Oficial – TRE/SP, n. 45, p. 15-22, mar. 2000.
- COTRIM NETO, A. B. O papel dos partidos no Brasil após a eleição de 1989. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 114, p. 117-124, abr./jun. 1992.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. 11. reimpressão da 3. ed. de 1995, São Paulo: Brasiliense, 2003. (Coleção “Primeiros Passos”)
- CRETELLA JR., José. **Elementos de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: RT, 2000.
- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. A nova lei partidária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 114, p. 125-132, abr./jun. 1992.
- \_\_\_\_\_. Democracia intrapartidária. **Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política**, Rio de Janeiro, Forense, n. 06, p. 51-59, 1988.
- \_\_\_\_\_. A lei dos partidos políticos (Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995). In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. Cap. XIII, p. 139-155.
- DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed., São Paulo: Saraiva, 2005.
- \_\_\_\_\_. **O que é participação política**. 14. reimpressão. da 1. ed. de 1983, São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção “Primeiros Passos”)
- DIRCEU, José; IANONI, Marcos. **Reforma política**: instituições e democracia no Brasil atual. 1. ed., São Paulo – SP: Perseu Abramo Editora, 1999.

- DULCI, Otávio Soares. A incômoda questão dos partidos no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). **Reforma política e cidadania**. 1. ed. p. 300-320. São Paulo – SP: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2003.
- DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Tradução: Cristiano Monteiro oiticica. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Sociologia Política**. Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1968.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Globo, 1989.
- FARES NETTO, João. **Democracia, você sabe o que é?** Rio de Janeiro: Lucerna, 2000.
- FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito Civil: teoria geral**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.
- FERNANDES, Andréa Gomes. A Função e os fundamentos constitucionais dos partidos políticos no Brasil. **Revista Eleitoral**, Natal, v. 11, n. 1, p. 71-78, jan./dez. 1998.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha; MEDAUAR, Odete. O aperfeiçoamento da legislação eleitoral brasileira. FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, **Estudos nacionais: as eleições de 1978**, v. 01, p. 81-95, Brasília: Fundação Milton Campos, 1979.
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Legitimidade na Constituição de 1988. In: FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio; DINIZ, Maria Helena; GEORGAKILAS, Ritinha Alzira Stevenson. **Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia**. São Paulo: Atlas, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Atlas, 2002.
- \_\_\_\_\_. As eleições de 1978: renasce a importância do voto? FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, **Estudos nacionais: as eleições de 1978**, v. 01, p. 43-58, Brasília: Fundação Milton Campos, 1979.
- FERREIRA, Pinto. **Comentários à lei orgânica dos partidos políticos**. São Paulo: Saraiva, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Princípios gerais do Direito Constitucional moderno**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 1954.

REFERÊNCIAS

- FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1988**. 1. ed. v. 01, Campinas: Julex Livros, 1989.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Os partidos políticos nas constituições democráticas**: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França. Belo Horizonte: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Imprensa da Universidade Federal de Minas Gerais, 1966.
- \_\_\_\_\_. **A reconstrução da democracia**: ensaios sobre a institucionalização da democracia no mundo e em especial no Brasil. São Paulo: Saraiva, 1979.
- \_\_\_\_\_. **Idéias para a nova Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1987.
- \_\_\_\_\_. Partidos Políticos na Constituição de 1988. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, Consulex, ano I, n. 03, p. 52-53, 31 de mar. 1997.
- \_\_\_\_\_. Reforma constitucional: o sistema eleitoral e partidário. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. Cap. VIII, p. 97-108.
- \_\_\_\_\_. Os partidos políticos e as eleições de 1978. FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, **Estudos nacionais**: as eleições de 1978, v. 01, p. 31-42, Brasília: Fundação Milton Campos, 1979.
- Fidelidade partidária. **Cidades do Brasil**, ano II, n. 23, agosto, 2001. Disponível em <<http://cidadesdobrasil.com.br/cgi/news.cgi?cl=099105100097100101098114&a-recod=18&newcod=392>>. Acesso em: 27 nov. 2005.
- Fidelidade partidária: TSE recebe mais de 6 mil pedidos para perda de mandato. **INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos**. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2008/janeiro/fidelidade-partidaria-tse-recebe-mais-de-6-mil-pedidos-para-perda-de-mandato>>. Acesso em 01 fev. 2009.
- FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FIGUEIREDO, Carlos. **100 Discursos Históricos**. 3. ed. Belo Horizonte: Leitura, 2002.
- FIGUEIREDO, Marcelo. **Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FIGUEIREDO, Paulo de. **Problemas Políticos na Atualidade**. Brasília: 1979.
- \_\_\_\_\_. Partidos, congresso, democracia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 91-126, out./dez. 1966.
- FLEISCHER, David. As desventuras da engenharia política: sistema eleitoral versus sistema partidário. In: FLEISCHER, David (org.). **Da distensão à abertura**: as eleições de 1982. Brasília: UNB, 1988. p. 119-155.

- \_\_\_\_\_. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: UNESP, 2004.
- \_\_\_\_\_. O impacto da Reforma Política sobre a Câmara Federal. **Plenarium**, Brasília, ano I, n. 1, p. 98-111, nov. 2004.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. Vol. 1 (teoria geral), 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- \_\_\_\_\_. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.
- FRIEDE, Reis. **Curso de Teoria Geral do Estado: teoria constitucional e relações internacionais**. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- FRUET, Gustavo. Reforma e causismo. **Paraná Eleitoral**, Curitiba, n. 38, p. 19-38, out./dez. 2000.
- FUND, Rockefeller Brothers. **O poder da idéia democrática**. Tradução Luiz Fernandes. Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1963.
- FURTADO, Celso. Brasil: da República oligárquica ao Estado militar. In: FURTADO, Celso (coord.). **Brasil: tempos modernos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 01-23.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho Constitucional Comparado**. Madrid, Espanha: Alianza Editorial, 1993.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GÓIS, Anselmo et. alli. **Política é paixão: quem é Antonio Carlos Magalhães**. Rio de Janeiro: Revan, 1996.
- GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- GOMES NETO, A. F. **O Direito Eleitoral e a realidade democrática**. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1953.
- GONÇALVES, Arnaldo Manuel Abrantes. Os partidos políticos e a crise da democracia representativa. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6818>>. Acesso em: 26 out. 2005.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar; CABRITA, Ana Rita. Os partidos políticos numa perspectiva politológico-constitucional geral. **Paraná Eleitoral**, Curitiba, n. 40, p. 49-62, abr./jun. 2001.
- GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do Direito Político moderno**. Tradução Irene A. Paternoit. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- GRANDES acontecimentos da história: A Revolução Americana. Vol. 1. São Paulo: Três, 1989.

REFERÊNCIAS

- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.
- GRIMM, Dieter. Os partidos políticos como pressupostos ou ameaças para a democracia. **Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política**, Rio de Janeiro, Forense, n. 06, p. 85-100, 1988.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Ensaio de teoria constitucional**. Fortaleza: Imprensa Universitária (UFC), 1989.
- HADFIELD, James. **Manual de Política**. Tradução Vera Borda. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. Cidadania: o direito à oposição e o sistemas de partidos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Ed. UFMG, v. 78/79, p. 65-102, jan./jul. 1994.
- HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. **Direito Constitucional**. 27. ed., São Paulo: Manole, 2005.
- HASS, Mônica (org.). **Partidos, eleições e voto: comportamento político e eleitoral em Santa Catarina**. Chapecó: Argos, 2003.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição** (Die normative Kraft der Verfassung). Tradução: Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 1991.
- HISTÓRIA: A Revolução da Burguesia, as lutas na França, conquista da Europa, democracia nos EUA, libertação da América espanhola, derrota no Brasil. **Super Interessante**, ano 3, n. 2, jun. 1989. Edição especial.
- HISTÓRIA EM REVISTA. São Paulo: Abril Livros, 1992, 25v.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva., v. XIV. São Paulo: Editor Victor Civita, 1974. (Coleção “Os Pensadores”)
- HOEBEL, E. Adamsom e FROST, Everett L. **Antropologia Cultural e Social**. 10. ed., São Paulo: Cultrix, 1995.
- HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Dicionário Aurélio Eletrônico: Século XXI**. Versão 3.0, São Paulo: Nova Fronteira; Lexikon Informática Ltda, 1999.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: 1995.
- HOUAISS, Antonio. **Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2001.
- HÜBNER, Maria Martha. **Guia para a elaboração de projetos de dissertação de mestrado e doutorado**. 2ª reimpressão da 1. ed. de 1998. São Paulo: Pioneira Thomson Learning Mackenzie, 2001.

- HUME, David. **Ensaio morais, políticos e literários**. Tradução: João Paulo Gomes Monteiro & Armando Mora D'Oliveira. São Paulo – SP: Nova Cultural, 2004. (Coleção “Os Pensadores”).
- IIDH – INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Diccionario Electoral**. 1. ed. San Jose, Costa Rica: 1989.
- JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Fidelidade partidária sob a ótica de postulados jurídicos insculpidos na Constituição da República. **Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política**, Rio de Janeiro, Forense, n. 06, p. 277-281, 1988.
- JARDIM, Torquato. **Introdução ao Direito Eleitoral Positivo**. São Paulo: Brasília Jurídica, 1998.
- JEFFERSON, Thomas. **Escritos Políticos**. Tradução de Leônidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção Clássicos da Democracia, v. 22).
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges, 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- \_\_\_\_\_. **A Democracia**. Tradução Ivone castilho Benedetti et. alli. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- KELLY, Prado. **Estudos de Ciência Política**, v. 1, São Paulo: Saraiva, 1966.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. Novos partidos: o início do debate. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil: 1970 a 1979**. Petrópolis: Vozes, 1980.
- KRAUSE, Silvana; PAIVA, Denise. Perdas e ganhos, lideranças políticas brasileira e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional X lógica regional (1982-2001). PINTO, Céli Regina Jardim; SANTOS, André Marenco dos (org.). **Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2002. p. 83-131.
- LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 5. ed., prefácio de Aurélio Wander Bastos, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- LEME, Og F. Os limites da democracia. GENRO, Tarso et alli. **Democracia e política**. p. 40-48. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

#### REFERÊNCIAS

- LIMA, Eduardo Martins de. **Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada (1945-1964 e 1985-1998)**. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.
- LIMA, George Marmelstein. A hierarquia entre princípios e a colisão de normas constitucionais. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2625>>. Acesso em: 17 set. 2004.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Os Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-64**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- \_\_\_\_\_. A reimplantação do multipartidarismo: efeitos institucionais. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (org.). **O sistema partidário brasileiro: diversidades e tendências (1982-94)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- LIPSON, Leslie. **A Civilização Democrática**. Tradução Álvaro Cabral. Vol. II, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Democracia hoje: para uma leitura crítica dos direitos fundamentais**. Passo Fundo: UPF Editora, 2001.
- LOURENÇO, Luiz Cláudio. Ativação, reforço e cristalização: pistas sobre os efeitos do horário gratuito de propaganda eleitoral. TELLES, Helcimara de Souza; LUCAS, João Ignacio (org.). **Das ruas às urnas: partidos e eleições no Brasil contemporâneo**. Caxias do Sul: Educs, 2003. p.171-186.
- LUIZI, Luiz. **Sobre partidos políticos, Direito Eleitoral e outros ensaios**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1975.
- LUBISCO, Nídia M.; VIEIRA, Sônia Chagas. **Manual de Estilo Acadêmico: Monografias, Dissertações e Teses**. 2. ed., Salvador: EDUFBA, 2003.
- MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Reforma política e construção democrática. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, n. 161, p. 9-14, jan./mar. 2004.
- \_\_\_\_\_. Fidelidade partidária: um panorama institucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, n. 161, p. 67-76, jan./mar. 2004.
- \_\_\_\_\_. **Fidelidade partidária: um panorama institucional**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao/texto9%20%20fidelidade%20partidaria.pdf#search='Eliane%20Crux%C3%AAAn'](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto9%20%20fidelidade%20partidaria.pdf#search='Eliane%20Crux%C3%AAAn')>. Acesso em 02 nov. 2005.
- MACIEL, Marco Antônio de Oliveira. Reforma político-partidária: o essencial e o acessório. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. Cap. VII, p. 85-95.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Democracia e crise: alternativas estruturais para o Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3157>>. Acesso em: 26 abr. 2005.

- MAINWARING, Scott. P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Tradução Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília, Secretaria de Documentação e Informação do TSE, v. 01, n. 02, 1997.
- MALHEIROS, Arnaldo. Fidelidade Partidária. **Boletim Eleitoral TRE/SP**, São Paulo, a. XVI, n. 5, jan./mar. 1977.
- MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 1. ed. vol. I, Salvador: Edições JusPodivm, 2005.
- MARINHO, Josaphat. **Direito, Sociedade e Estado**. 1. ed., Salvador: Memorial das Letras, 1998.
- \_\_\_\_\_. Institucionalização e estatuto dos partidos políticos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 3-10, mar. 1966.
- \_\_\_\_\_. Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 45-58, out./dez. 1966.
- MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S00115258200000020001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00115258200000020001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)> . Acesso em: 03 ago. 2005.
- \_\_\_\_\_. Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções. BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERACHE, Fábio (org.). **Reforma política e cidadania**. 1. ed. p. 321-343. São Paulo: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2003.
- \_\_\_\_\_. Migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados. In: TAVARES, José Antonio Giusti (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 163-226. (Coleção Brasil 2010, v. 03).
- MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Direito Político**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- MENDES, Ítalo Fioravanti Sabo. Algumas considerações sobre a nova lei dos partidos políticos (lei nº. 9096/95). **Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral**, São Paulo, Imprensa Oficial – TRE/SP, n. 37, p. 11-17, mar. 1997.



## REFERÊNCIAS

- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.
- MENEGUELLO, Rachel. Eleitorado e reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). **Reforma política e cidadania**. 1. ed. p. 344-363. São Paulo: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2003.
- MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Partidos políticos: princípios e garantias constitucionais**. 1. ed. Curitiba-PR: Juruá, 2004.
- \_\_\_\_\_. O partido político: concepção tradicional e orgânica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 31, n. 122, p. 133-143, mai./jul. 1994.
- MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Tradução Arthur Chaudon. Brasília: UNB, 1982.
- MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito Eleitoral**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1964. (Coleção “Clássicos da Democracia”)
- MILPACHER, Pe. Pio. **O governo dos povos: a organização correta da democracia**. São Paulo: LTr, 1998.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo II: Constituição. 4. ed. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2000.
- \_\_\_\_\_. A democracia representativa: princípios e problemas gerais. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília – DF, v. 2, n. 1, p. 7-37, jan./abr. 1998
- MIRANDA, Renan Garcia. Política, mentiras e videotape. **Desvendando a História**, São Paulo, ano 1, n. 5, p. 10-13, jun. 2005.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed., São Paulo: Atlas, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2003.
- \_\_\_\_\_. Reforma política do Estado e democratização. **RT**, Rio de Janeiro - RJ, ano 89, v. 776, p. 34-59, jun. 2000.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- MOTTA, Sylvio; DOUGLAS, William. **Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e 1000 questões**. 14. ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

- NERY, Sebastião. **A Eleição da Reeleição**. 1. ed., São Paulo: Geração Editorial, 1999.
- NETO, Casimiro. **A Construção da Democracia**, p. 595, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.
- NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- \_\_\_\_\_. **História do voto no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- \_\_\_\_\_. A reforma política e os pequenos partidos. In: **Reforma Política no Brasil: realizações e perspectivas**. p. 11-18. Fortaleza – CE: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro. In: NICOLAU, Jairo et. alli. **Eleições e partidos** (cadernos Adenauer), n. 01. Rio de Janeiro – RJ: Konrad Adenauer, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Falta de fidelidade partidária anula o voto**. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2001/06/09/jorbra20010609004.html>>. Acesso em 26 abr. 2005.
- NIVALDO JUNIOR, José. **Maquiavel, o poder, história e marketing**. 4. ed. São Paulo: Martin Claret, s.d.
- NORONHA, Laécio. O conceito contemporâneo de partido político. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Fortaleza, n. 09, p. 35-58, jun. 1996.
- NUNES, Luiz Antonio Rizzato. **Manual da Monografia: como se faz uma monografia, uma dissertação, uma tese**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- \_\_\_\_\_. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- OLIVA, Alberto. Democracia e liberdade. In: GENRO, Tarso et alli. **Democracia e política**. p. 49-62. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. Estatuto Jurídico da fidelidade partidária e sistema eleitoral. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, n. 161, p. 79-86, jan./mar. 2004.
- OLIVEIRA, Charles Soares de. **A representação política ao longo da história**. Brasília: Gráfica Positiva, 2000.
- OLIVEIRA, Flávio. Troca-troca de partidos se intensifica: prática antiga, que remete ao tempos do Brasil colonial, é vista por cientistas políticos como ruim à democracia. **A Tarde**. Salvador, p. 10, 24 set. 2005.
- \_\_\_\_\_. Troca de partidos mobiliza deputados. **A Tarde**. Salvador, p. 13, 29 set. 2005.

REFERÊNCIAS

- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Poder Legislativo. **RT**, Rio de Janeiro, ano 90, v. 784, p. 751-758, fev. 2001.
- ORIÁ, Ricardo. Mulheres no Parlamento Brasileiro: Carlota Pereira de Queirós. **Plenarium**, Brasília, ano I, n. 1, p. 240-246, nov. 2004.
- PASSOS, J.J. Calmon de. **Direito, poder, justiça e processo**: julgando os que nos julgam. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- PAUPÉRIO, A. Machado. Os partidos políticos e seu novo regime jurídico no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, UFMG, n. 22, p. 245-256, jan. 1967.
- PAZZINATO, Alceu Luiz e SENISE, Maria Helena Valente. **História Moderna e Contemporânea**. 7. ed., São Paulo: Ática, 1994.
- PETERSEN, Áurea Tomatis; PEDROSO, Elizabeth M. K.; ULRICH, Maria Alayde Albite. **Política brasileira**: regimes, partidos e grupos de pressão. 1. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- PINTO, José Augusto Rodrigues; CAVALCANTE FILHO, José Teixeira (org.). **Ruy Barbosa, 150 anos**. 1. ed., Salvador: Setor de Reprografia da FDUFA, 2000.
- PISIER, Evelyne. **História das Idéias Políticas**. Barueri: Manole, 2004.
- PORTO, Walter Costa. **O Voto no Brasil, da Colônia à 6ª República**. 2. ed., revista, Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.
- \_\_\_\_\_. Andrae, Hare, Baily, Assis Brasil, Borges: o longo caminho da proporcionalidade em nosso país. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. Cap. VI, p. 71-83.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil**: outros estudos. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.
- Projeto deverá inibir mudanças partidárias: De agora em diante, o deputado federal que mudar de partido entre a eleição e a posse perde automaticamente a vaga em comissões técnicas na Casa. Entre 2002 e 2003, um total de 37 parlamentares mudaram de sigla. **O Povo**. Fortaleza, 25 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.noolhar.com/opovo/politica/539562.html>>. Acesso em 01 dez. 2005.
- Punição partidária: Parlamentares discutem sua validade quando os limites de decisões partidárias são ultrapassados em favor de considerações externas. **Cidades do Brasil**, a. 5, n. 52, jul. 2004. Disponível em: <<http://cidadesdobrasil.com.br/cgi-cn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=18&newcod=789>>. Acesso em: 27 nov. 2005.

- QUINTANA, Segundo V. Linares. **Los partidos políticos: instrumentos de gobierno**. Buenos Aires, Argentina: Alfa, 1945.
- RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos políticos no Brasil: doutrina e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- RAMOS, Eliel da Silva. Representação e democracia. **Informativo Eleitoral**, Campo Grande, v. 1, p. 51-55, 1994.
- RASMUSSEN, Jorge. **O processo político, estudo comparado**. Tradução Almira Botelho Guimarães. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.
- REINER, Lúcio. **Fidelidade Partidária**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/xs-qlj/xsql/cat565.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2005.
- REIS, Palhares Moreira. Os partidos políticos e a experiência brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 114, p. 89-116, abr./jun. 1992.
- \_\_\_\_\_. O partido político e a lei de 1995. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. Cap. XIV, p. 157-194.
- RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Pressupostos constitucionais do Direito Eleitoral: no caminho da sociedade participativa**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-Constituinte e a Emenda Constitucional n.º 25/85**. São Paulo: Saraiva, 1986.
- RIBEIRO, Manoel. **A institucionalização democrática do poder**. 1. ed. Salvador: Artes Gráficas, 1953.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. **Diretas Já: o grito preso na garganta**. 1. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- ROLLO, Alberto. **Fidelidade partidária: Excrescência da Ditadura**. Disponível em: <[http://www.emporiodosaber.com.br/estante/colunas/pp\\_coluna\\_index.asp?chobrainte=302](http://www.emporiodosaber.com.br/estante/colunas/pp_coluna_index.asp?chobrainte=302)>. Acesso em: 26 abr. 2005.
- ROTHEMBURG, Walter Claudius. **Princípios Constitucionais**, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. Tradução: Pietro Nasseti, São Paulo: Martin Claret, 2002.
- ROVANI, Celeste Vicente; PEREIRA, Marco Antônio Duarte. Fidelidade partidária. **Revista do TRE/RS**, Porto Alegre, ano I, n. 01, p. 35-39, set./dez. 1996.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. O Poder Legislativo no Brasil. Fundação Milton Campos, **Política**, Brasília, n. 5, p. 3-16, jul./set., 1977.

REFERÊNCIAS

- \_\_\_\_\_. Perda de mandato por infidelidade partidária? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 19, n. 76, p. 135-152, out./dez. 1982.
- \_\_\_\_\_. O processo eleitoral e suas distorções. FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, **Estudos nacionais**: as eleições de 1978, v. 01, p. 73-80, Brasília – DF: Fundação Milton Campos, 1979.
- SANTOS, Eurico A. Gonzalez Cursino dos. Comentários ao PL 2.679/2003, da Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, n. 161, p. 15-21, jan./mar. 2004.
- SANTOS, Fabiano. Reformas políticas na presidência de Fernando Henrique Cardoso. In: ROVANET, Sérgio Paulo et. alli. **Ano eleitoral**: tempo para balanço. p. 25-39. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2002.
- SANTOS, Nivaldo dos. A construção da democracia. **Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 31, n. 01-02, 2002.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (org.). **Votos e partidos**: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.
- SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal**. 1. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2000.
- SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- \_\_\_\_\_. **A teoria da representação no Estado representativo moderno**. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, 1962.
- \_\_\_\_\_. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: Zahar, 1982.
- SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Madrid, Espanha: Editorial Revista de Derecho Privado, 1951.
- SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- SCHWANKA, Cristiane. Fidelidade partidária: uma questão de ideologia ou dever de imposição do poder público? **Paraná Eleitoral**, Curitiba, n. 50, p. 59-64, out./dez. 2003.
- SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Tradução Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: UNB, 2000.
- SERRA, José. **Reforma política no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Siciliano, 1995.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologia Política**. Tradução: Domingos Mascarenhas. São Paulo - SP, Rio de Janeiro: Difel, 1979.

- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?** 4. ed., organização e introdução: Aurélio Wander Bastos, tradução: Norma Azevedo, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, 4v.
- SILVA, Francisco de Assis. **História do Brasil**. 1. ed., São Paulo: Moderna, 1993.
- SILVA, Livia Matias de Souza. A infidelidade partidária e seus reflexos negativos sobre a consolidação das instituições políticas democráticas no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 808, 19 set. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7297>>. Acesso em: 26 out. 2005.
- SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Ltr, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Curso Básico de Direito Constitucional**. Tomo II, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>>. Acesso em: 26 abr. 2005.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon Soares. **A democracia interrompida**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- \_\_\_\_\_. A política brasileira: novos partidos e velhos conflitos. In: FLEISCHER, David (org.). **Da distensão à abertura: as eleições de 1982**. Brasília: UNB, 1988. p. 91-118.
- SOARES, Orlando. Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 26, n. 103, p. 163-190, jul./set. 1989.
- SOBRINHO, Barbosa Lima. **Estudos Constitucionais: Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos**. Instituto de Direito Público e Ciência Política, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1956.
- SOBRINHO, José Bispo. **Comentários à lei orgânica dos partidos políticos (lei nº9096, de 19 de setembro de 1995)**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.
- SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- SOUSA, Joaquim Rodrigues de. **Analyse e Commentario da Constituição Política no Império do Brazil**. São Luiz: B. de Mattos, 1867.
- SOUSA, Marquilandes Borges de. A história dos partidos políticos no Brasil: como se formaram as principais legendas do país? De onde vieram siglas como o PT, o PSDB e o PFL? **Desvendando a História**, São Paulo, ano 1, n. 2, p. 32-41, fev. 2005.

REFERÊNCIAS

- SOUZA, Amaury de. O sistema político-partidário. In: JAGUARIBE, Hélio. **Sociedade, Estado e Partidos na Atualidade Brasileira**. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. Cap. III, p. 157-189.
- SOUZA, José Pedro Galvão de. **Iniciação à Teoria do Estado**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos brasileiros (1930 a 1964)**. 2. ed. São Paulo: Alfa - Omega, 1983.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Consenso e democracia constitucional**. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 2002.
- SPINOZA, Baruch. **Ética**. Rio de Janeiro: TecnoPrint, 1995. (Coleção "Universidade")
- TASINAFIO, Célio Ricardo. Madrugada tumultuada: um registro, hora a hora, dos acontecimentos que levaram ao golpe republicano e ao fim da Monarquia no Brasil. **Desvendando a História**, São Paulo, ano 1, n. 5, p. 26-31, jun. 2005.
- TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 1. ed., São Paulo: Método, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.
- TAVARES, José Antonio Giusti. Significado e causas da fragmentação e da volatilidade no sistema partidário parlamentar brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 81-96, jan./abr. 1997.
- \_\_\_\_\_. A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: TAVARES, José Antonio Giusti (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 267-395. (Coleção Brasil 2010, v. 03).
- TELLES JUNIOR, Goffredo. **O Povo e o poder: o Conselho de Planejamento Nacional**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- TJADER, Ricardo da Costa. Enfoques jurídico-políticos das trocas de partidos. **Informativo Eleitoral**, Campo Grande, v. 1, p. 65-75, 1994.
- TOLEDO, Roberto Pompeu de. Vitória da Democracia. **Veja**, São Paulo, ed. 1897, ano 38, n. 12, p. 46-50, mar. 2005.
- TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, n. 161, p. 47-57, jan./mar. 2004.
- VEIGA, Luciana Fernandes. Persuasão eleitoral: como o horário eleitoral influencia a decisão do voto. In: TELLES, Helcimara de Souza; LUCAS, João Ignacio (org.). **Das ruas às urnas: partidos e eleições no Brasil contemporâneo**. Caxias do Sul: Educs, 2003. p. 145-170.

- VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. Cap. I, p. 11-30.
- VIEIRA, Alberto de Lima. Partidos políticos e sistemas eleitorais. **RT**, Rio de Janeiro, ano 91, v. 805, p. 747-758, nov. 2002.
- VIEIRA, David Gueiros. Fidelidade partidária e oposição leal à luz da história política. FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, **Política**, Brasília, n. 1, p. 41-45, jul./set. 1976.
- VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. A infidelidade partidária e o Colégio Eleitoral. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 21, n. 84, p. 161-166, out./dez. 1984.
- WEBER, Max. **Ciência e Política, Duas Vocações**. Tradução: Jean Melville, São Paulo: Martin Claret, 2002.
- WEFFORT, Francisco C. O populismo na política brasileira. In: FURTADO, Celso (coord.). **Brasil: tempos modernos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 25-47.
- \_\_\_\_\_. (org.). **Os clássicos da política**. Vol. 1. 13. ed. São Paulo: Ática, 2000. (Série Fundamentos).
- \_\_\_\_\_. (org.). \_\_\_\_\_. Vol. 2. 10. ed. São Paulo: Ática, 2000. (Série Fundamentos).
- ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.