

LUCIANA ISABEL LISBOA SOARES GOMES

PARTIDOS POLÍTICOS E SUA TAREFA DE FORMAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA DO
ESTADO: DELIMITAÇÃO, EVOLUÇÃO E CONSTITUCIONALIZAÇÃO

PORTO ALEGRE

2011

LUCIANA ISABEL LISBOA SOARES GOMES

PARTIDOS POLÍTICOS E SUA TAREFA DE FORMAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA DO
ESTADO: DELIMITAÇÃO, EVOLUÇÃO E CONSTITUCIONALIZAÇÃO.

Dissertação de Mestrado em Direito
Para a obtenção do título de Mestre em Direito
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Direito
Faculdade de Direito
Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Luís Afonso Heck

PORTO ALEGRE

2011

LUCIANA ISABEL LISBOA SOARES GOMES

PARTIDOS POLÍTICOS E SUA TAREFA DE FORMAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA DO
ESTADO: DELIMITAÇÃO, EVOLUÇÃO E CONSTITUCIONALIZAÇÃO.

Dissertação de Mestrado em Direito
Para a obtenção do título de Mestre em Direito
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Direito
Faculdade de Direito
Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Luís Afonso Heck

Prof. Examinador: Dr. Paulo Gilberto Cogo Leivas

Prof. Examinador: Dr. Roger Raupp Rios

Profa. Examinadora: Dra. Vera Maria Jacob Fradera

Data da aprovação: 30.06.2011

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os amigos e os familiares que por meio de sugestões, de conversas e de desabaços incentivaram-me e apoiaram-me.

Agradeço, em especial, ao Moisés, meu companheiro de vida e de sonhos pelo apoio, pelas palavras de estímulo, pela correção e pela revisão textual e gramatical, e, principalmente, por não permitir que o cansaço, as dificuldades e os meus medos superassem minha perseverança.

Agradeço, igualmente, a minha psicóloga Rosane pelo cuidado com o meu bem-estar psíquico e mental, dedicando-se não apenas a me acalmar nos momentos de angústia, como também a organizar meus pensamentos quando eu me sentia perdida.

Agradeço, aos meus pais, Carlos e Eunice, pelo amor, pelo carinho, pela atenção, pelo incentivo, e, sobretudo, por acreditarem e apostarem em meus sonhos, dedicando suas vidas e investindo seus recursos e seus esforços em minha formação e educação.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Luís Afonso Heck, que sempre foi um exemplo acadêmico a ser seguido, por mais uma vez me auxiliar e me instigar a trilhar de maneira séria e responsável o caminho árduo da pesquisa científica. Agradeço as suas sugestões e, principalmente, as suas críticas que exigiram grandes esforços e renúncias, mas que propiciaram crescimento e aperfeiçoamento.

Agradeço, também, aos professores examinadores Dr. Paulo Gilberto Cogo Leivas, Dr. Roger Raupp Rios e Dra. Vera Maria Jacob de Fradera pelos pertinentes questionamentos, observações e sugestões que em muito contribuíram para a finalização e aprimoramento dessa dissertação.

Agradeço, ainda, à UFRGS pela oportunidade de formação em nível de pós-graduação.

Agradeço, por fim, a Deus pela minha vida, pelas pessoas e pelas oportunidades que a cada dia Ele me presenteia.

RESUMO

Este trabalho propõe-se a analisar os partidos políticos sob o ponto de vista jurídico-constitucional não-positivista, abordando como enfoque principal a constitucionalização como reconhecimento de sua tarefa principal de cooperar para formação da vontade política do estado. O método utilizado é o lógico-dedutivo, e a pesquisa, bibliográfica e jurisprudencial. O estudo mostra-se relevante, porque os partidos políticos são instituições essenciais para o desenvolvimento e aprimoramento constante do regime democrático, desempenhando importantes funções dentro da sociedade e do estado, uma vez que são elos intermediários que ligam a sociedade ao seu corpo político, possibilitando a comunicação e o compasso entre eles. O trabalho foi dividido em três capítulos: introdução ao tema, o papel dos partidos políticos na sociedade como agentes de formação da vontade política e a constitucionalização dos partidos políticos como reconhecimento da tarefa de cooperar para a formação da vontade política. Inicialmente, delimita-se o tema e faz-se uma análise da evolução dos partidos políticos no mundo e no Brasil. Após, discutem-se as principais funções dos partidos políticos, entre elas, a principal sendo a de cooperar para a formação da vontade política. Por fim, analisam-se os efeitos da constitucionalização dos partidos políticos, dentre os quais está o principal de reconhecer juridicamente um papel que eles já desempenhavam na prática: cooperar para formação da vontade política. Ainda, analisa-se a relação entre os partidos políticos, o parlamento e o STF, e em que medida o constitucionalismo discursivo pode ser neles implementado.

Palavras-chaves: partidos políticos – constitucionalização – formação da vontade política

ABSTRACT

This study proposes to examine the political parties from the legal and constitutional non-positivist point of view, addressing as its primary focus the constitutionalization in recognition of their primary task of cooperating in the formation of political will of the state. The method used is the logical-deductive, and the research, based on literature and jurisprudence. The study happens to be relevant, because political parties are essential institutions for the development and constant improvement of the democratic system, playing important roles in society and state, since they are intermediate links that bind the society to its political body, enabling communication and the compass among them. The work was divided into three chapters: introduction to the subject, the role of political parties in society as agents of formation of political will, and the constitutionalization of political parties in recognition of the task of cooperating in the formation of political will. Initially, the subject is delimited and an analysis of the evolution of political parties in the world and in Brazil is traced. After, the main functions of political parties are discussed, among them the principal being to cooperate in the formation of political will. Finally, the effects of the constitutionalization of political parties are analyzed, among which the central is to juridically recognize a role they have played in practice: to cooperate in the formation of political will. Still, the relationship between political parties, parliament and the Supreme Court is explored and to what extent the discursive constitutionalism can be implemented into them.

Keywords: political parties – constitutionalization – formation of political will

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direita de Inconstitucionalidade
art. – artigo
BVerGE – Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal alemão)
CCJ – Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
DF – Distrito Federal
D. – Dom
LCP – Lei Complementar
LF – Lei Fundamental de Bonn de 1949
MS – Mandado de Segurança
MG – Minas Gerais
Min. – Ministro
n.m – número de margem
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
p. – página
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PL – Projeto de Lei
RE – Recurso Extraordinário
RO – Rondônia
séc. – século
ss. – seguintes
s. – Seite (Página)
STF – Supremo Tribunal Federal
Trad. – Tradução
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
vs. – *versus*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....		p. 10
1 PARTIDOS POLÍTICOS: INTRODUÇÃO AO TEMA.....		p. 13
1.1 DEFINIÇÕES DOS TERMOS RELACIONADOS.....		p. 13
1.1.1 Política, democracia, liberdades políticas e direitos políticos.....		p. 13
1.1.2 Partidos políticos, representação política, sistema político e pluralismo político.....		p. 22
1.2 PARTIDOS POLÍTICOS: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO NO MUNDO.....		p. 29
1.3 PARTIDOS POLÍTICOS: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO NO BRASIL.....		p. 41
2 PARTIDOS POLÍTICOS: SEU PAPEL NA SOCIEDADE COMO AGENTES DE FORMAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA		p. 64
2.1 PARTIDOS POLÍTICOS, OPINIÃO PÚBLICA E CIDADANIA.....		p. 64
2.2 FUNÇÕES PRINCIPAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....		p. 76
2.3 FORMAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA		p. 84
3. PARTIDOS POLÍTICOS: SUA CONSTITUCIONALIZAÇÃO COMO RECONHECIMENTO DA TAREFA DE COOPERAR PARA FORMAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA.....		p. 95
3.1 PARTIDOS POLÍTICOS: ANÁLISE DO ART. 17 DA CF/88		p.100
3.1.1 Liberdade partidária.....		p.103
3.1.2 Autonomia e democracia partidárias.....		p.107
3.1.3 Fidelidade e disciplina partidárias.....		p.110
3.1.4 Natureza e personalidade jurídica.....		p. 116
3.1.5 Financiamento dos partidos e prestação de contas pública		p. 117
3.1.6 Igualdade de chances e direito de antena		p. 121
3.2 PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....		p. 124

3.3	SISTEMA PARTIDÁRIO E NÚMERO DE PARTIDOS.....	p. 126
3.4	PARTIDOS POLÍTICOS E PARLAMENTO.....	p. 132
3.4.1	Órgãos de representação – análise de alguns modelos.....	p. 135
3.5	PARTIDOS POLÍTICOS E STF.....	p. 147
	CONCLUSÃO.....	p. 156
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	p. 159

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo estudar os partidos políticos sob o ponto de vista jurídico-constitucional não-positivista, abordando como enfoque principal a constitucionalização como reconhecimento de sua tarefa principal de cooperar para formação da vontade política do estado. O método utilizado é o lógico-dedutivo, e a pesquisa, bibliográfica e jurisprudencial.

O estudo mostra-se relevante, porque os partidos políticos são instituições essenciais para o desenvolvimento e aprimoramento constante do regime democrático, desempenhando importantes funções dentro da sociedade e do estado, uma vez que são elos intermediários que ligam a sociedade ao seu corpo político, possibilitando a comunicação e o compasso entre eles. Dessa forma, procura-se ressaltar a importância e o papel fundamental dos partidos políticos para o desenvolvimento político e social, haja vista que o Brasil está vivendo um momento de grandes transformações e de crescimento nos campos econômico e social, que se refletem também no campo político. Em razão disso, cresce a necessidade de reformar os sistemas políticos e eleitorais, a fim de que eles estejam em compasso com tais transformações. Por isso, com a mudança de governo e de parlamento, acendem-se novamente as chamas do debate em torno da reforma política. Dentro desse contexto, a pesquisa pretende chamar a atenção para o papel fundamental que os partidos desempenham na formação da vontade política do povo e do estado que, convertida em decisões políticas, impulsiona as transformações almejadas.

Importante frisar que os partidos políticos são uma ferramenta para a participação do povo na democracia e para o aprimoramento do sistema representativo como um todo. Logo, para que eles possam atingir seus objetivos, é necessário que os cidadãos também estejam capacitados para utilizá-los corretamente, de modo a provocar seu constante aperfeiçoamento, o que gera conseqüentemente um círculo virtuoso com benefícios para a política, para o estado e para a sociedade.

Uma vez que se trata de um tema limítrofe entre diversas áreas de conhecimento, como direito, sociologia e ciência política, e porque interessa a esta pesquisa a análise especificamente do âmbito jurídico-constitucional, procura-se no **primeiro capítulo**, como introdução ao tema, no item 1.1, definir, por meio de uma conceituação bastante simples, alguns dos principais termos relacionados ao tema, objetivando um entendimento

mínimo sobre: política, democracia, liberdades políticas, direitos políticos, partidos políticos, representação política, sistema político e pluralismo político.

Feito isso, no item 1.2, faz-se uma sucinta reflexão da evolução histórica do fenômeno partidário no mundo desde o seu surgimento. E, no item 1.3, são analisados o seu surgimento e o seu desenvolvimento ao longo da nossa história, com destaque para algumas particularidades da nossa formação e da nossa cultura que influenciaram e continuam influenciando na atualidade o desenvolvimento da política e dos partidos políticos. Isso objetiva situar os partidos políticos no tempo e no espaço, destacando suas origens e pressupostos lógicos os quais são fundamentais para compreender a sua importância político, social e jurídica.

Assim, no **segundo capítulo** analisa-se mais especificamente a influência e a importância dos partidos políticos para a formação da vontade política do estado. Para tanto, começa-se, no item 2.1, identificando que os partidos inserem-se no âmbito da distribuição de poder dentro da sociedade, onde eles devem desempenhar suas tarefas, o que, porém, pressupõe uma sociedade minimamente desenvolvida, com cidadãos capacitados e bem formados e informados sobre os assuntos públicos a fim de poderem participar conscientemente da vida política do país. Isso faz com que a educação, a opinião pública e os próprios partidos políticos sejam agentes fomentadores dessa formação cidadã. Esse é um grande desafio que o Brasil enfrenta e precisa superar para tornar-se democrático em todas as acepções do termo.

Ainda, no item 2.2, são analisadas as mais importantes funções que os partidos políticos exercem dentro da sociedade, do parlamento e do governo, dentre as quais estão: a colaboração para a formação e estabilização da opinião pública, o fomento da formação e da participação política dos cidadãos, a escolha e a formação dos condutores políticos, a promoção do contato constante e vivo do povo com os órgãos estatais, transmitindo-lhes seus questionamentos, por meio da canalização, expressão e comunicação, e o aperfeiçoamento do sistema de representação política; além, é claro, das funções de liderança e direção do governo, exercidas pelos partidos da situação e das funções de controle e de crítica, exercidas pelas oposições.

No item 2.3, estuda-se a função considerada principal dos partidos políticos que é a de órgãos formadores da vontade política do povo e do estado. Para isso, parte-se do pressuposto que a atividade política é uma atividade de interessados políticos que se agrupam em partidos com o fim de implementar seu programa fundado em uma ideologia política.

Também é feita uma breve análise dos sistemas eleitorais majoritário e proporcional e a sua influência na vontade política. Ao final, a formação da vontade política é analisada em sua estrutura, seus componentes e seus âmbitos de formação e de atuação.

No **terceiro capítulo**, o foco passa a ser a constitucionalização dos partidos políticos como reconhecimento da sua tarefa de colaborar para a formação da vontade política. Então, primeiramente, no item 3.1, é feita a análise do art. 17 da CF/88, que dispõe sobre os partidos políticos, destacando os seguintes preceitos constitucionais: liberdade partidária, autonomia e democracia partidárias e fidelidade e disciplina partidárias. Na sequência, trata-se da natureza e da personalidade jurídica, do financiamento dos partidos e da prestação de contas pública e da igualdade de chances e do direito de antena. Então, passa-se a analisar outros aspectos que foram regulamentados pela Lei dos Partidos Políticos brasileira (Lei nº. 9096/95). A seguir, no item 3.3, é enfrentada a questão do sistema partidário e sua relação com o número de partidos. No item 3.4, procura-se destacar a atuação dos partidos políticos dentro do parlamento e suas relações, assim como analisar as tarefas e o papel do parlamento e dos órgãos de representação popular e estatal. No item 3.5, analisam-se os partidos na ótica do STF, órgão jurídico supremo responsável pela guarda e principal intérprete da Constituição, com o objetivo de verificar como esse órgão jurídico compreende e interpreta as disposições constitucionais relativas aos partidos políticos. E, finalmente, como é possível a implementação do constitucionalismo discursivo, que permite tanto ao parlamento, quanto ao tribunal constitucional, legitimamente representar o povo: aquele, politicamente, e, este, argumentativamente. Nesse sentido, permite-se à jurisdição constitucional remediar a representação política quando esta fracassa.

Nas considerações finais, expõe-se, de maneira sumária, o que foi possível comprovar ou acrescentar com essa pesquisa para o debate do tema.

1 – PARTIDOS POLÍTICOS: INTRODUÇÃO AO TEMA

Os partidos políticos podem ser objeto de estudos de muitas áreas do conhecimento científico; não apenas das ciências jurídicas, como também das ciências sociais e políticas. Assim, deve ficar claro que a intenção aqui é estudar essa instituição somente do ponto de vista jurídico, sobretudo, constitucional, em uma perspectiva não positivista, a qual defende um modelo de sociedade discursiva com base na argumentação. Esse enfoque fundamenta-se nas teorias desenvolvidas pelo professor alemão Robert Alexy, cujas ideias expostas nos artigos reunidos em livro sob o título “Constitucionalismo Discursivo”¹ serviram de base, de reflexão e, principalmente, de inspiração para a pesquisa sobre partidos políticos e, portanto, formam o pressuposto teórico desse trabalho.

Esse estudo pressupõe, portanto, o conhecimento do constitucionalismo moderno, o qual admite que o ordenamento jurídico não consegue abarcar, regulamentar e disciplinar toda a realidade. Chega-se a um ponto em que, para solucionar problemas jurídicos, faz-se necessário lançar mão de outros conceitos que não apenas os jurídicos. A essa visão dá-se o nome de não positivista.

Desse modo, o conceito de direito não positivista acrescenta ao conceito de direito positivista – que é composto exclusivamente de fatos sociais de decretação e de eficácia – uma dimensão ideal ou discursiva que almeja a correção, cujo elemento central é a justiça.² Assim, surge uma união necessária entre o direito e a moral, que tem como argumento principal a tese de que o direito promove, necessariamente, uma pretensão de correção.³

Ademais, dentro da visão não positivista do direito defendida por Alexy, a promoção da pretensão de correção é realizada por meio de argumentos, que integram o núcleo do constitucionalismo discursivo. A teoria do discurso origina-se, portanto, em razão do enlace formado por direitos fundamentais, ponderação, discurso, jurisdição constitucional

¹ ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

² O conceito de justiça é extremamente difícil de definir, pois embora possa-se afirmar que é um fim social tal como a igualdade, a liberdade, a democracia e o bem-estar, não é descritivo como estes. Poderia-se dizer que é então um conceito normativo ou um juízo normativo, mas talvez o mais correto seja considerar a justiça como uma noção ética fundamental e não determinada. Ademais, o conceito de justiça está estreitamente ligado não apenas ao conceito de bem mas ainda ao de direito, no sentido de direito legal e moral. OPPENHEIM, Felix. *Justica*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmem Varriale *et ai*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 660-1.

³ ALEXY, Robert. *Constitucionalismo...* p. 09.

e representação, os quais são também os pressupostos para o constitucionalismo discursivo, que busca aproximar-se do ideal de correção.⁴

Ainda, de acordo com Alexy, a teoria do discurso é uma teoria procedimental da correção prática. Logo, o procedimento do discurso⁵ é um procedimento de argumentação.⁶ E esse procedimento é definido por um sistema de regras do discurso⁷, que expressam as condições do argumentar prático racional. Ademais, é fundamental para a teoria do discurso que, primeiro, a aprovação no discurso possa depender de argumentos; e, segundo, que existe uma relação necessária entre a aprovação universal⁸ sob condições ideais e os conceitos de correção e de validade moral.⁹

Cabe ressaltar as diferenças entre o discurso ideal e o real, analisados por

⁴ ALEXY, Robert. *Ponderação, jurisdição constitucional e representação*. In: ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo...* p. 155.

⁵ Os discursos são conjuntos de ações interconectadas em que se revisam a verdade ou a correção das proposições. Por isso, são atos com diversos participantes. Nada impede, porém, a possibilidade de “discursos internos”, onde nas reflexões de uma só pessoa são levados também em consideração possíveis argumentos contrários. Cumpre ressaltar que os discursos que tratam da correção das proposições normativas são discursos práticos. Então pode-se conceber, de acordo com Alexy, o discurso jurídico como um caso especial do discurso prático geral, que tem lugar sob condições limitadoras como a lei, a doutrina e a jurisprudência. Para maiores informações, ver ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1997, p. 177.

⁶ ALEXY, Robert. *A institucionalização da razão*. In: ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 25.

⁷ Tais regras englobam: não contradição, sinceridade na discussão (deve-se acreditar nos argumentos usados), coerência, universalidade no sentido de um uso consciente dos predicados empregados, clareza conceitual-idiomática, verdade empírica, consideração das consequências (aceitação das consequências), ponderação, troca de papéis, igualdade de direitos, não coerção, análise do nascimento das convicções morais, entre outras, as quais visam a separar as boas das más razões, ou seja, os argumentos válidos dos inválidos. É claro que, por si só, não garantem a correção do resultado, mas garantem, ao menos, que ele seja racional, porém ser racional não é equiparado a certeza absoluta. É nisto que consiste a ideia fundamental da teoria do discurso prático racional. Além disso, seguir essas regras e utilizar-se das formas de argumento aumentam a possibilidade de um acordo quanto as questões práticas, no entanto não garante que se possa obter um acordo para cada questão, nem que qualquer acordo alcançado seja definitivo e irrevogável. Isso porque: a) as regras da razão (igualdade de direito, universalidade e não coerção) somente se podem cumprir parcialmente; b) nem todos os passos da argumentação estão determinados e c) todo o discurso tem que partir de concepções normativas historicamente dadas e, por isso, mutáveis. Assim, se os resultados encontrados no discurso não podem pretender uma certeza definitiva, é necessário que sua revisão seja sempre possível, pois qualquer um a qualquer momento pode atacar qualquer regra ou qualquer proposição normativa até então considerada segura. O objetivo é, pois, a imparcialidade do discurso, o qual deve ser obtido pelo assecuramento da liberdade e da igualdade na argumentação. Nesse sentido, ver ALEXY, Robert. *A institucionalização...* p. 26. Essas regras estão melhor desenvolvidas em ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1997, p. 176-77, 185 e 201.

⁸ Aprovação universal pressupõe que: “uma norma pode, em um discurso, somente então, encontrar aprovação universal, quando as consequências de seu cumprimento geral para a satisfação dos interesses de cada um particular podem ser aceitas por todos.” De acordo com ALEXY, Robert. *A institucionalização...* p. 26.

⁹ Três principais problemas podem ser levados contra a teoria do discurso: a) problema do *status*, que trata da teoria do discurso como teoria da correção prática; b) o problema da fundamentação das regras do discurso e c) o problema da aplicação. Para maiores informações ver ALEXY, Robert. *A institucionalização...* p. 27.

Alexy, em seu livro “Teoria da Argumentação Jurídica”¹⁰. É claro que o primeiro é impossível de ocorrer na prática, embora deva ser sempre usado para orientação, pois depende de uma série de situações ideais que não são possíveis de serem satisfeitas na vida real. Já o discurso real é aquele que ocorre em diversos lugares e situações reais, tais como no processo legislativo, na dogmática jurídica, na jurisprudência, e, inclusive, pode e deve ser aplicado dentro dos partidos políticos, em seus debates, decisões e escolhas internas, o que os torna mais legítimos e ajuda a melhor concretizar o princípio democrático. Este trabalho pretende justamente demonstrar que é possível a aplicação prática dessas teorias não apenas nos âmbito jurídico como também no âmbito político.

Após essa pequena análise dos pressupostos teóricos sob os quais o estudo se fundamenta, inicia-se uma pequena conceituação de alguns dos principais termos relacionados ao tema, objetivando melhor entendê-lo e delimitá-lo. Após, os partidos políticos passam a ser analisados do ponto de vista de sua evolução histórica desde o seu surgimento no mundo e no Brasil até o seu desenvolvimento atual, com destaque para as particularidades da formação e da cultura brasileiras, que fortemente influenciaram e ainda influenciam a política, os partidos e a democracia no Brasil.

1.1 DEFINIÇÕES DOS TERMOS RELACIONADOS

1.1.1 Política, Democracia, Liberdades Políticas e Direitos Políticos

1.1.1.1 – Política

O termo *política* origina-se de *pólis* e abrange tudo o que se refere à cidade, ao público, ao urbano, ao civil, ao social, ou seja, estuda a esfera das atividades humanas que se refere ao estado.¹¹ Pode ser entendida como ciência prática ou aplicada do estado, quando estuda os meios para o estado alcançar seus fins. E como filosofia, quando considera seus fenômenos de um ponto de vista teleológico, tornando-se um ponto de referência, um critério

¹⁰ ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica... La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1997.

¹¹ BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*.... p. 954.

para julgar os fatos e as relações.¹² Assim, diz-se que a doutrina do estado contém essencialmente juízos de mero conhecimento (*Erkenntnisurteile*), enquanto o conteúdo da política está formado por juízos de valoração (*Werturteile*).¹³ Porém, *política* e *direito* estão intimamente vinculados, pois:

[...] da mesma maneira que a política sem direito é como navegar sem bússola, o direito do estado sem política é como navegar sem água, pois o ‘político’ acompanha sempre o estado, está em uma conexão – imediata – com ele. Seria literalmente um direito do estado sem estado.¹⁴

O direito constitucional desempenha, dessarte, justamente a função de um marco para a ação política, o qual canaliza as forças políticas, institucionaliza-as, fixa competências, e estabelece parâmetros materiais; logo, na função de configuração, toda nova lei mostra-se, também, como expressão da ação política.¹⁵

O conceito de *político* designa, especificamente, uma esfera dentro da vida do estado, na qual se desenvolvem os autênticos processos da luta pela direção do país e pela imposição de uma concepção. Ele também designa a atividade dos agentes e representantes a quem é confiada essa direção. Esta esfera também pode ser definida como a *vida constitucional*.¹⁶

Nesse sentido, o direito constitucional é um direito político, o que significa que nele estão: (a) reguladas as competências, as formas e as instituições, assim como os mecanismos de procedimento e de decisão dos órgãos políticos; (b) contidos os princípios

¹² JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 62-3.

¹³ Ainda, para Jellinek, a *política* enquanto ciência prática é, por sua vez, uma arte [ou filosofia], e está, portanto, essencialmente orientada para o futuro; no entanto, a doutrina do estado, enquanto doutrina do ser, ocupa-se do passado e do atual; mas também podem as investigações políticas estender-se ao passado e ao atual e tirar deles ensinamentos para o porvir. JELLINEK, Georg. *Teoría general...* p. 63.

¹⁴ STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*. Trad. Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 128-9. Todavia, Jellinek faz a advertência que *política* e *direito* não podem confundir-se de modo algum, mas é preciso que conservem seus limites respectivos; porém, não é possível fazer investigações eficazes de direito público sem um conhecimento do que é possível politicamente; caso contrário, o direito público desviar-se-ia por caminhos perigosos e converter-se-ia em uma disciplina puramente escolástica, alheia à vida e ao conhecimento do real. JELLINEK, Georg. *Teoría general...* p. 65. Entretanto, é importante ressaltar que direito e política tampouco são valores últimos; eles estão, por sua vez, a serviço de um objeto superior: a justiça, a dignidade humana, etc. A política é sempre ação e reação; mostra, portanto, forças em movimento para a obtenção ou para a conservação do poder, às vezes como fim em si mesmos, mas, em geral, para a consecução de determinados objetivos. A política é, dessarte, dinâmica; é luta; vive nas opiniões e nas valorações da comunidade humana. O direito, pelo contrário – apesar de toda a capacidade de adaptação e de mudança – é algo predominantemente estático. Por uma parte, limita a capacidade de ação política e, neste sentido, é entendido como o conceito de ordem, de marco e de parâmetro para a política; por outra, pode ser também o resultado, o produto da capacidade de ação política. Nesta forma de manifestação, o direito é a política “coagulada”, não só *ratio scripta* [razão escrita], senão também instrumento para a consecução de fins políticos. Neste sentido, D. Grimm, JuS, 1969, 502 citado por STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 134.

¹⁵ STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 134.

¹⁶ STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 129.

estruturais políticos básicos e (c) normatizadas as principais decisões de valor que controlam e fixam limites ao poder político.¹⁷ Em razão disso, o critério que diferencia a Constituição do resto do ordenamento jurídico é o *caráter político* de seu objeto.¹⁸

1.1.1.2 – Democracia

A *democracia* pode ser definida como uma forma de estado ou de sociedade na qual a vontade geral – ou a ordem social – é realizada por aqueles submetidos a esta mesma ordem, isto é, o povo.¹⁹ De forma mais simples, pode-se dizer que a democracia nada mais é do que uma delegação do poder pelo processo de eleição, que comporta a vigilância e a revogação dos poderes delegados.²⁰ A democracia, em seu sentido moderno, consegue conciliar a eficácia do estado com sua legitimidade, sua autoridade com a liberdade dos indivíduos.²¹

Ademais, o conceito de democracia une elementos procedimentais e substanciais. Assim, procedimentalmente, a democracia constitucional, pode ser definida como um “sistema político sob o qual a totalidade do povo – organizado como eleitorado e mobilizado para a ação política pelos partidos – participa livremente no processo de poder.”²² Portanto, a infraestrutura ideológica comum a todos os tipos de governo democráticos consiste no convencimento de que todo o poder emana do povo, de que tanto o governo como o parlamento devem estar de acordo com a vontade do povo e de que as eleições livres e honestas formam um circuito aberto dentro do qual concorrem as ideologias e as forças sociais que as promovem. Logo, a conformação do poder é triangular: parlamento, governo e povo; porque o poder político está distribuído entre os vários detentores que, portanto, estão submetidos a um controle mútuo.²³ Dessa forma, democracia será entendida aqui como

¹⁷ Nesse sentido ver STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 259.

¹⁸ SMEND, Rudolf. *Constitucion y Derecho Constitucional*, p. 133 citado por STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 259

¹⁹ KELSEN, Hans. *Essência e Valor da Democracia*. Arquivos do Ministério da Justiça. Brasília, DF, ano 40, n. 170, Outubro/Novembro de 1987, p. 70. O “povo” aqui deve ser entendido como a soma de todos os cidadãos sem distinção, difere-se da “nação”, que é o povo organizado e hierarquizado em classes e em profissões. FERRERO, Guglielmo. *O poder*. Os gênios invisíveis da cidade. Trad. Carlos Domingues. Rio de Janeiro: Irmãos Pongenti – Editores, 1945, p. 169.

²⁰ FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 156.

²¹ REVEL, Jean-François. *Cómo terminan las democracias*. Trad. Mauro Armíño. 4ª ed. Barcelona: Editora Planeta, 1984, p. 11.

²² LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970, p. 326.

²³ Loewestein faz ainda a ressalva de que os três detentores do poder – assembleia, governo e povo – seriam um mecanismo morto e um aparato social em vão se não tivessem o impulso dos partidos políticos que constituem as forças incentivadoras da vida política em uma democracia constitucional. LOEWENSTEIN,

estrutura que possibilita ao povo participar por meio de partidos políticos – e de outras instituições – na formação da vontade do estado, de forma a racionalizar o processo político e limitar o poder estatal.²⁴

Quanto à substância, a democracia caracteriza-se pela síntese de dois princípios: liberdade e igualdade²⁵; e, para que haja igualdade, é preciso deixar-se comandar. Dessarte, a ideologia política da democracia torna possível a união entre liberdade e igualdade.²⁶ Sob outro aspecto, pode-se afirmar que a liberdade e a igualdade fundamentam o núcleo dos direitos fundamentais. E como liberdade é autonomia – fundamental para o desenvolvimento do estado constitucional democrático – e os direitos fundamentais asseguram tanto a autonomia privada, quanto a pública – por meio de um espectro que vai desde a liberdade de opinião, reunião, imprensa, até o direito de eleição geral, livre, igual e secreta – nasce com isso também uma união necessária entre direitos fundamentais e democracia.²⁷ Os direitos fundamentais têm um papel importantíssimo na democracia, não apenas como definidores de seu conteúdo, como também de seus limites.

Em razão disso, cumpre ressaltar ainda que o estado constitucional democrático não é apenas um estado de direito no sentido formal, mas também em sentido material, devendo ser respeitados o princípio da divisão dos poderes, o princípio democrático na forma da reserva do parlamento, a segurança jurídica e, principalmente, os direitos fundamentais.²⁸ Igualmente, o princípio da justiça material está anexo ao princípio do estado de direito; este, por ser um princípio muito geral e abstrato, necessita do legislador uma atenção prioritária para sua realização, tanto na legislação comum, quanto nas emendas à Constituição.²⁹

Pode-se dizer, então, que há diversos tipos de democracia que se diferenciam quanto à forma e quanto ao conteúdo. Em relação à forma, uma das principais diferenças é a

Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 91/93.

²⁴ Muitos autores dedicaram-se ao estudo da democracia e sua conceituação, entretanto neste estudo objetiva-se apenas ter um esclarecimento mínimo do seu significado, portanto para maiores informações ver: BVerfGE 2, 1 (12f.) citado em HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 117, n.m. 128; e BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política...* p. 326-7.

²⁵ A democracia não se legitima senão pelo desenvolvimento no sentido da igualdade, e nisso ela se diferencia em muito das monarquias e aristocracias. Assim, a democracia tem repugnância aos grandes desequilíbrios da riqueza, da cultura, do luxo e do bem-estar. FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 171.

²⁶ KELSEN, Hans. *Essência e Valor ...* p. 64.

²⁷ ALEXY, Robert. *A institucionalização...* p. 34.

²⁸ ALEXY, Robert. *Mauerschützen. Acerca de la relación entre Derecho, Moral y Punibilidad*. In: VIGO, Rudolfo Luis. *La Injusticia Extrema no es Derecho*. Buenos Aires: La Ley – Universidade de Buenos Aires. Faculdade de Derecho, 2006, p. 192.

²⁹ ALEXY, Robert. *La decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre los homicidios cometidos por los centinelas del Muro de Berlín*. In: VIGO, Rudolfo Luis. *La Injusticia Extrema...* p. 214.

democracia direta, desenvolvida nas cidades-estados da antiga Grécia, em que os cidadãos participavam diretamente das decisões políticas³⁰, e a democracia indireta, que atualmente assume a forma contemporânea de democracia representativa, na qual são eleitos representantes do povo, responsáveis pelas decisões políticas. Assim, a democracia representativa significa, em geral, que as deliberações coletivas, isto é as deliberações que dizem respeito à inteira coletividade, não são tomadas diretamente pela coletividade em si, mas por pessoas eleitas para esse fim. A democracia representativa não deve ser confundida com o estado parlamentar, este é apenas uma forma de aplicação particular da democracia representativa, na qual o parlamento, como o órgão representativo central, é o local em que chegam as reivindicações e do qual partem as decisões coletivas fundamentais. Entretanto, em um estado representativo, o princípio da representação não se concentra somente no parlamento, ele está presente nos municípios, nos estados, nas regiões, etc. e em outros tantos lugares onde se tomam as deliberações coletivas. Assim, o estado representativo caracteriza-se por ser um estado cujas principais deliberações políticas são tomadas pelos representantes eleitos, não importando se essas decisões são tomadas pelo parlamento, por este juntamente com conselhos regionais, ou pelo presidente da república.³¹

Como será visto adiante (item 1.1.2.2), na representação política – a relação entre o *representandum* – o povo – e o *representans* – o parlamento – é determinada, essencialmente, por eleições. Então, se a democracia tem o procedimento de decisão centrado apenas nos conceitos de eleição e regra da maioria, isso seria um modelo puramente decisionista de democracia. Um conceito adequado de democracia, contudo, não deve apoiar-se somente no conceito de decisão. Ele precisa também abarcar o conceito de argumento, o qual inserido no conceito de democracia torna a democracia deliberativa, isso significa a tentativa de institucionalizar o discurso, tão amplamente quanto o possível, como meio da tomada de decisão pública. Desse fundamento resulta que a união entre o povo e o parlamento precisa ser determinada não somente por decisões, expressas em eleições e em votações, mas também por argumentos. Assim, a representação do povo pelo parlamento é, simultaneamente, volicional ou decisionista e argumentativa ou discursiva.³²

Em vista disso, o princípio do discurso exige a democracia deliberativa, na qual o plano dos interesses e do poder é coberto por um plano dos argumentos, em que todos os

³⁰ A assembleia dos cidadãos – democracia que Rousseau tinha em mente – é um instituto que pode existir somente em uma pequena comunidade, como foi Atenas do séc. V e VI, modelo clássico por excelência, na qual era possível reunir os cidadãos em assembleia, disso Rousseau tinha consciência. BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi, 1995, p. 48.

³¹ BOBBIO, Norberto. *Il futuro...* p. 36-7.

³² ALEXY, Robert. *Ponderação...* p. 163.

participantes lutam por uma solução política correta. A possibilidade de racionalidade discursiva³³ é um pressuposto, portanto, da democracia deliberativa.³⁴ Porém, o caráter do direito é determinado pela pretensão de correção, o que exclui entender o direito como mera ordenação de força. Ao direito é incorporada uma dimensão ideal, uma justiça substancial, que vincula os aspectos formais ou procedimentais com aqueles de tipo material ou substancial e possibilita ser um participante no sistema jurídico.³⁵

1.1.1.3 – Liberdades Políticas

A *liberdade política* é um dos pilares fundamentais da democracia e da sociedade discursiva, e se caracteriza por ser o conjunto das condições e das faculdades indispensáveis para que o direito de oposição seja real e a soberania popular seja livre.³⁶ Todavia, o problema da liberdade política está na questão de como estar sujeito a uma ordem social e, ainda assim, permanecer livre. A liberdade política, isto é, a liberdade sob uma ordem social, é a autodeterminação do indivíduo pela participação na criação dessa própria ordem. A liberdade implícita no que chamamos liberdade política é, no fundo, autonomia.³⁷

Kelsen assevera que a liberdade natural se transforma em liberdade social e

³³ A teoria do discurso de Alexy é uma teoria procedimental da correção prática, cujo procedimento do discurso é um procedimento de argumentação, o qual deixa definir-se por um sistema de regras do discurso, que expressam as condições do argumentar prático racional. A racionalidade, então, é pressuposto para a argumentação jurídico-constitucional. A teoria do discurso tem como objetivo a imparcialidade, a qual deve ser obtida pelo asseguramento da liberdade e da igualdade na argumentação. Para maiores informações ver ALEXY, Robert. *A institucionalização da razão*.... p. 25. Ainda, segundo a teoria do discurso, uma norma é correta somente se pode ser resultado de um procedimento definido por meio das regras do discurso, é a observância dessas regras que garante a racionalidade do processo. Existem diversos tipos regras do discurso, entre elas estão: exigência de não contradição; universalização, no sentido de um uso consistente dos predicados; clareza linguística-conceitual; verdade empírica; o caráter dedutivo dos argumentos; consideração das consequências; determinações de preferências e análise da formação de convicções morais, além de considerar todas as objeções e pontos de vista. Um discurso só será racional se todos os participantes cumprirem tais exigências. Ademais, a teoria do discurso objetiva uma argumentação racional, tanto quanto possível, também no campo especificamente valorativo. Nesse sentido, ver ALEXY, Robert. Postfácio: Respuesta a algunos críticos. In: ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación*.... p. 291-3.

³⁴ De acordo com o tribunal constitucional federal alemão – BVerGE 90, 1 (20f.) –, “a discussão livre é o verdadeiro fundamento da sociedade liberal e democrática”. Além disso, para Alexy, quem quer correção, deve querer discursos; quem quer discursos deve querer democracia. A democracia é, sob este aspecto, reflexiva. Para maiores informações ver ALEXY, Robert. *A institucionalização da razão*... p. 35.

³⁵ ALEXY, Robert. *Una defensa de la fórmula de Radbruch*. In: VIGO, Rudolfo Luis. *La Injusticia Extrema*... p. 239-41. A pretensão de correção é característica do não positivismo, ao permitir que elementos externos ao direito possam ser usados como argumentos para a sua correção. Em razão disso, então, pode-se dizer que, em geral, do ponto de vista da contenção da injustiça legal, o conceito de direito não positivista é preferível ao positivista. ALEXY, Robert. *Una defensa*... p. 244.

³⁶ Nas democracias de cultura elevada, a liberdade política combina-se sempre com uma larga liberdade filosófica e religiosa. FERRERO, Guglielmo. *O poder*... p. 166.

³⁷ KELSEN, Hans. *Teoria General del Derecho y del Estado*. Trad. Eduardo Garcia Maynez. México: Imprenta Universitaria, 1949, p. 299/300.

política. É politicamente livre aquele que está submetido não à vontade alheia, mas à sua vontade. E acrescenta, ainda, que a antiga ideia de liberdade dos germanos – a qual se esgotaria na ausência de qualquer domínio, principalmente, do estado – contrapõe-se à liberdade concebida como autodeterminação política do cidadão, como participação do cidadão na formação da vontade soberana no estado.³⁸ Ademais, a liberdade positiva de participar na formação da vontade do estado exige, como condição necessária, a liberdade negativa de que o estado não viole os direitos de liberdade de expressão, de imprensa, de associação, de religião, etc.³⁹

1.1.1.4 – Direitos Políticos

Os chamados *direitos políticos* encontram-se entre aqueles que a ordem jurídica usualmente reserva aos seus cidadãos e comumente são definidos como os direitos que dão ao seu possuidor a faculdade de intervir na formação da vontade do estado. Assim, o direito político principal é o voto, isto é, o direito de participar da eleição dos membros do corpo legislativo e dos outros órgãos estatais, como o chefe de estado e os juízes.⁴⁰ Considera-se também direito político a capacidade – normalmente reservada aos cidadãos – de serem eleitos ou de serem designados para o desempenho de um cargo público. Já em uma democracia direta, o direito político por excelência é o de participar da assembleia popular. Somente nas democracias todos os cidadãos têm direitos políticos.⁴¹

Cumprido destacar que o direito à educação também pode ser entendido como um direito político, pois ao ser garantido pelo art. 205 da CF/88, como um direito de todos e um dever do estado e da família, visa ao desenvolvimento pleno da pessoa, ao seu preparo para exercer a cidadania e à qualificação para o trabalho. Assim, não há dúvidas quanto à importância da formação e da educação na preparação dos cidadãos para participar da democracia. Ademais, a educação é a única forma de transformar um súdito em cidadão ativo; a educação para a democracia desenvolve-se no mesmo exercício da prática da democracia.⁴²

Todavia, os direitos políticos não são necessariamente reservados somente aos

³⁸ Kelsen, Hans. *Essência e Valor...* p. 65.

³⁹ Matteucci, Nicola. Constitucionalismo. In: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola e Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de Política...* p. 257.

⁴⁰ No Brasil, entretanto, os juízes não são eleitos, mas nomeados após aprovação em concurso público de provas e títulos, de acordo com o art. 93, I, da CF/88.

⁴¹ Kelsen, Hans. *Teoria General...* p. 247.

⁴² Bobbio, Norberto. *Il futuro...* p. 20.

cidadãos, pois a ordem jurídica nacional pode conceder direitos políticos aos “não cidadãos”, especialmente aos cidadãos de outro estado. São considerados, usualmente, como direitos políticos certas liberdades garantidas pela Constituição como: a liberdade religiosa, a liberdade de palavra e de imprensa; o direito de ter e de portar armas; o direito do povo à segurança pessoal e à inviolabilidade de seus domicílios, papéis e bens; o direito contra pesquisas e embargos; o direito a não ser privado da vida, da liberdade ou da propriedade sem um juízo prévio; o de não ser expropriado sem justa indenização, etc. Dessa forma, os direitos políticos englobam tanto direitos negativos como prestacionais.⁴³

1.1.2 Partidos políticos, Representação Política, Sistema Político e Pluralismo Político

1.1.2.1 – Partidos Políticos

A origem histórica dos partidos políticos está diretamente relacionada com as liberdades políticas e com os direitos políticos, os quais possibilitaram não apenas que os cidadãos participassem das eleições de seus representantes, como também pudessem se reunir e se dividir em correntes políticas e ideológicas distintas, originando mais tarde os partidos políticos, conforme será visto no item 1.2.

Porém, do ponto de vista etimológico, a palavra *partido* deriva do verbo latino *partire* (dividir), porém, segundo Sartori, o termo não fez parte do vocabulário político até o século XVII, o que significa que seu sentido político não decorre diretamente do latim. Partido, durante muito tempo, transmitiu a ideia de parte. Quando *parte* torna-se *partido*, tem-se duas influências semânticas: a derivação de *partire*, dividir, de um lado, e a associação com tomar parte, e, portanto, com participação, do outro.⁴⁴

Para Pontes de Miranda, partido político é o corpo político com uma base doutrinal ou sem ela (no caso das oligarquias), formado pela adesão a princípios que compõem essa base, mantido pela disciplina que resulta da promessa de respeitá-los.⁴⁵ Em geral, são certas situações políticas, religiosas, intelectuais, morais e econômicas que

⁴³ KELSEN, Hans. *Teoria General...* p. 248.

⁴⁴ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 24 e 83.

⁴⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco C. *Comentários à Constituição de 1967*. Com a Emenda nº. 1/69. Tomo IV (Arts. 118 a 153, § 1º). 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970, p. 604.

predeterminam a distribuição dos homens em partidos políticos.⁴⁶

Os partidos políticos são um dos elementos mais importantes da real democracia, uma vez que agrupam os homens que compartilham das mesmas opiniões, objetivando garantir uma efetiva influência sobre a formação da vontade do estado e sobre a gestão dos assuntos públicos, já que os indivíduos isoladamente não o conseguiriam.⁴⁷ A vontade do povo se expressa por meio dos partidos, que têm a função de conjugar e transmitir a demanda política e de traduzi-la em orientação.⁴⁸

Assim, os sujeitos politicamente relevantes da democracia são cada vez mais, ao invés dos indivíduos, os grupos, as grandes organizações, as associações de diversas naturezas, os vários sindicatos e os partidos de diferentes ideologias. Portanto, não são os indivíduos isolados ou o povo visto como unidade mística ou ideal os protagonistas da vida política em uma sociedade democrática, mas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e em concorrência uns com os outros na disputa pela direção do estado.⁴⁹

É importante destacar a definição e a descrição dos partidos políticos feita por Max Weber:

Ao revés de todas as corporações definidas por lei ou por contrato, os partidos são por sua natureza mais íntima – sejam quais forem os meios empregados para a retenção permanente de seus afiliados – organizações de criação livre que se servem de uma *propaganda* livre em necessária renovação constante. Atualmente, seu objeto consiste sempre na aquisição de votos nas eleições para os cargos políticos ou em uma corporação votante. Um núcleo de elementos interessados na existência do partido, reunidos sob um chefe ou um grupo de proeminentes e de articulação firme muito diversa – e ainda hoje muitas vezes com uma burocracia desenvolvida – cuida do financiamento com o concurso de mecenas, ou de elementos interessados economicamente ou aspirantes a cargos, ou por meio de quotas de sócios, e na maioria dos casos de todas estas fontes. Dito núcleo elabora o programa em cada caso, elege a forma de procedimento e designa os candidatos. Ainda, no caso de uma forma muito democrática de organização dos partidos de massas, a qual tem como consequência, como sempre, um extenso funcionalismo retribuído, a massa, pelo menos dos eleitores e em grande parte também dos simples ‘*membros*’, não participa (ou o faz somente de modo formal) na determinação do programa e na designação dos candidatos. Antes, os eleitores só são tomados em consideração quando o programa e os candidatos adaptam-se e designam-se tendo

⁴⁶ PONTES DE MIRANDA, Francisco C. *Comentários à Constituição de 1967...* p. 607.

⁴⁷ Nesse sentido, ver KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 73. Além de Kelsen, outros autores trabalharam com o conceito de partidos políticos, tais como: FRIEDRICH, Carl J. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática (en Europa y America)*. Trad. Vicente Herrero. Pánuco: Fondo de cultura económica, 1946, p. 29; LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 93; WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. Trad. José Medina Echavarría e outros. México: Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 228-9; SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 85; LAPALOMBARA, Joseph. WEINER, Myron. *Political Parties and Political Development*. Princeton: University Press, 1966, p. 6 citado em CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos*. Trad. Carlos Alberto Lamback. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 6-7.

⁴⁸ MATTEUCCI, Nicola. Constitucionalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de Política...* p. 257.

⁴⁹ Nesse sentido, ver BOBBIO, Norberto. *Il futuro della...* p. 10.

em conta as probabilidades de ganhar votos por meio deles.⁵⁰

Todavia, deve-se ter em mente que as associações que se podem considerar propriamente como partidos políticos surgem quando o sistema político alcança um certo grau de autonomia estrutural, de complexidade interna e de divisão do trabalho que permita, por um lado, um processo de tomada de decisões políticas em que participem diversas partes do sistema e, por outro, que, entre essas partes se incluam os representantes daqueles a quem as decisões políticas se referem.⁵¹

A lei alemã sobre os partidos políticos, por exemplo, define-os como “associações de cidadãos que pretendem a título permanente ou a longo prazo influenciar a formação da vontade política em nível federal ou estadual, pretendendo participar da representação do povo na câmara federal ou nas assembleias estaduais”.⁵²

Com isso, observa-se que a democracia moderna – diferentemente da antiga, que podia ser exercida diretamente – não pode ser exercida senão pela representação. Isso porque a diferenciação das condições sociais conduz à divisão do trabalho não somente na produção econômica, como também no domínio da criação do direito. A função do governo é transferida dos cidadãos organizados em assembleia popular a órgãos especiais. O princípio democrático da autodeterminação é limitado pelo procedimento de designação e de constituição desses órgãos. A forma democrática de designação é eletiva e o órgão autorizado para criar ou executar as normas jurídicas é eleito pelos súditos cuja conduta encontra-se regulada por essas normas.⁵³ Nesse sentido, Kelsen pondera que:

⁵⁰ WEBER, Max. *Economia y Sociedad...* p. 1076-7.

⁵¹ OPPO, Ana. Partidos Políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política...* p. 899. Ao definir o que são os partidos políticos, é preciso diferenciá-los de outras organizações sociais que, embora possam ter alguns traços semelhantes, com eles não se confundem. Esse é o caso das *facções*. Pode-se dizer, primeiramente, que os partidos políticos diferenciam-se de facções em razão de estas não terem uma organização estável. Assim, grupos unidos que perseguiram objetivos políticos comuns, organizados geralmente na relação líderes-partidários, também ocorreram frequentemente no passado; entretanto, a ausência de uma organização permanente os desqualifica como partidos políticos no sentido moderno. Estas associações não passaram de *facções* ou pequenas câmaras políticas, geralmente como seguidores *ad-hoc* ou *clientela* de um líder político; constituíram um fenômeno corrente em todos os estados constitucionais do passado, e até surgiram ocasionalmente nas autocracias. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 93. Para Sartori, portanto, os partidos têm como base três premissas: a) os partidos não são facções; b) um partido é parte de um todo e c) os partidos são canais de expressão. Nesse sentido, ver SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 46-7 e 313.

⁵² KEIM, Walther. Introdução da série papers nº1. In: KONRAD-ADENAUER STIFTUNG. *Lei dos Partidos Políticos*. Papers nº.1, 1992, p. 4.

⁵³ KELSEN, Hans. *Teoria General...* p. 304. Ainda de acordo com Kelsen, não apenas o princípio da autodeterminação sofre uma limitação, como a própria ideia de democracia sofre um golpe, pois em vez do povo, é um órgão muito diferente dele, mesmo que eleito por ele – o parlamento – que forma a vontade do estado. Por outro lado, reconhece-se que não se poderia aceitar seriamente, em razão da complexidade das relações sociais, a forma primitiva da democracia direta, não sendo possível renunciar-se, então, às vantagens da divisão do trabalho. [...] Por isso, a independência jurídica do parlamento frente ao povo significa que o

Quanto maior for a coletividade estatal, tanto menos o ‘povo’ parece estar em condições de desenvolver imediatamente a atividade realmente criadora da formação da vontade do estado, tanto mais ele é constringido, mesmo que por razões técnicas, a limitar-se a criar e controlar o verdadeiro aparelho da própria formação da vontade estatal.⁵⁴

1.1.2.2 – Representação Política

A representação política é, portanto, um fenômeno complexo centrado no processo de escolha dos governantes e no controle sobre suas ações por meio de eleições competitivas. Ainda, a representação pode ser definida como uma relação de caráter estável entre cidadãos e governantes, pela qual estes estão autorizados a governar em nome e seguindo os interesses daqueles; e estão sujeitos a uma responsabilidade política de seus próprios comportamentos frente aos cidadãos por meio de mecanismos institucionais eleitorais. Assim, a representação política possibilita, igualmente, o controle do poder político, por quem não poderia pessoalmente exercê-lo.⁵⁵ Por conseguinte, tem como natureza jurídica o fato de que os representantes, independente da forma de investidura, recebem antecipadamente o encargo e a autorização de atuar conjuntamente em nome de seus representados e de ligar-lhes por suas decisões coletivas.⁵⁶

A representação política pressupõe, ainda – além de um complexo de direitos políticos que permitam a formação e a manifestação da vontade política – uma cultura democrática participante e não passiva dos cidadãos e uma cultura democrática flexível e não autoritária das classes políticas.⁵⁷ Assim, o sistema representativo é um complexo processo de formação da vontade política que, partindo dos cidadãos, passa pelos partidos políticos e pelas assembleias e culmina na ação do governo, limitado pela lei constitucional.⁵⁸ Nesse sentido, fica claro que a representação política está diretamente relacionada com o sistema político, pois é a forma de representação que distinguirá entre sistemas políticos representativos e não representativos.⁵⁹

princípio da democracia é, em certa medida, realocado pelo da divisão do trabalho. A fim de ocultar este desvio de um princípio por outro, usa-se a ficção de que o parlamento *representa* o povo. KELSEN, Hans. *Teoria General...* p. 78 e 304.

⁵⁴ KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 78-9.

⁵⁵ COTTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política...* p. 1101/1107.

⁵⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 57-8.

⁵⁷ COTTA, Maurizio. Representação Política... p. 1106.

⁵⁸ MATTEUCCI, Nicola. Constitucionalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política...* p. 257-8.

⁵⁹ COTTA, Maurizio. Representação Política... p. 1106. Pode-se dizer, então, que a diferença básica entre os diversos sistemas políticos radica-se: em se o poder, ao longo do processo governamental, está distribuído a vários, em si independentes, detentores de poder, entre os quais, portanto, está distribuído para um comum

1.1.2.3 – Sistema político

O *sistema político*, por sua vez, é um conjunto de processos e de subprocessos que interagem entre si, passíveis de ser decompostos analiticamente, que podem se referir a qualquer conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por um certo grau de interdependência recíproca⁶⁰. Pode-se também definir em sentido amplo como todo estado com determinadas relações entre os detentores e os destinatários do poder, expressa na forma de permanentes instituições governamentais; sua característica essencial é o aparato ou mecanismo por meio do qual se leva a cabo a direção da comunidade e o exercício do domínio.⁶¹ Em sentido específico, é uma sociedade estatal que vive sob uma concreta ideologia política, sociopolítica, ética, religiosa, à qual correspondem determinadas instituições destinadas a realizar tal ideologia dominante.⁶²

Ainda, é possível que um sistema político concreto transforme-se em outro, e isso pode ocorrer de duas maneiras: a) continuamente, pelo desenvolvimento interno, transformação endógena e transição espontânea⁶³, e b) descontinuamente, por meio do colapso do sistema. De acordo com Sartori, embora o conceito de colapso evoque as ideias de modificação fundamental e abrupta e/ou violência e revolução não há coincidência necessária entre esses termos. Assim, a modificação que siga as regras constitucionais de mudança não é um colapso; também não será um golpe ou uma revolta palaciana que mudem as pessoas no poder, mas não as estruturas de autoridade. Contrariamente, sempre que há modificações básicas na estrutura de autoridade de uma formação política, além ou fora de seus mecanismos de mudança, tem-se, então, um colapso do sistema; isso pode ser observado quando uma ditadura instala-se ou é eliminada, quando eleições livres são impedidas ou

exercício de domínio; ou se dito exercício está concentrado em um só detentor do poder, que o monopoliza. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 33.

⁶⁰ URBANI, Giuliano. Sistema Político. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de Política...* p. 1163/5.

⁶¹ Além disso, todos os sistemas políticos estão montados necessariamente sobre determinadas instituições e ideologias. As instituições são, portanto, todos os elementos ou componentes da máquina estatal, ou seja, o governo, o parlamento, os tribunais de justiça, a administração pública, a polícia e os sistemas de valores que dão sentido às instituições e determinam o seu *telos*. As ideologias são as cristalizações dos valores mais elevados em que crê uma parte predominante da sociedade ou mais raramente toda a sociedade. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 30.

⁶² LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 31.

⁶³ De acordo com Bobbio, somente a democracia permite a formação e a expansão das revoluções silenciosas, uma vez que traz em si o ideal de renovação gradual da sociedade por meio do livre debate de ideias, da mudança de mentalidades e do modo de viver. BOBBIO, Norberto. *Il futuro della...* p. 29. Nesse mesmo sentido, Alexy acrescenta que o sistema político democrático possibilita modificar as circunstâncias mediante uma discussão pública livre e uma oposição política, respeitando os direitos fundamentais, a segurança jurídica, o estado de direito e a justiça. ALEXY, Robert. *Una defensa de la fórmula de Radbruch..* p. 245-7.

restabelecidas, quando partidos (no plural) são autorizados ou proibidos, etc.⁶⁴

1.1.2.4 – Pluralismo Político

A democracia manifesta-se pela crítica mútua dos diversos grupos que compõem em seu seio a pluralidade política e cultural da sociedade civil. O pluralismo é uma prerrogativa democrática que consagra a diversidade.⁶⁵ Assim, quando se tem um sistema político democrático, não se pode prescindir do pluralismo, não apenas porque, no geral, “todas as sociedades em grande escala são, inevitavelmente, pluralistas em certo grau”, mas também porque o pluralismo surge de e, em grande parte coincide com, a divisão do trabalho e com a diferenciação estrutural, que são, por sua vez, as companheiras inevitáveis da modernização.⁶⁶

No plano político, o *pluralismo* indica uma “diversificação do poder” e uma existência de uma “pluralidade de grupos que são ao mesmo tempo independentes e não inclusivos” e que participam do todo pluralista.⁶⁷ Assim, a teoria democrática e a teoria pluralista têm em comum o fato de serem duas propostas diversas, mas não incompatíveis, antes convergentes e complementares, contra o abuso do poder, representam dois remédios diversos, mas não necessariamente alternativos contra o poder exorbitante. A democracia, como poder que vem de baixo, luta contra o poder autocrático, isto é, o poder que vem do

⁶⁴ Mais informações ver SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 302-3.

⁶⁵ REVEL, Jean-François. *Cómo terminan las democracias...* p. 157.

⁶⁶ Segundo Sartori, a expressão “pluralismo” pode ser conceituada em três níveis: cultural, social e político. No primeiro nível, podemos falar de uma *cultura pluralista*, a qual mostra uma visão de mundo baseada, em essência, na convicção de que a diferença e não a imutabilidade levam a uma vida melhor. O *pluralismo societal*, deve ser distinguido da *diferenciação societal*, pois ambos são princípios estruturais que resumem configurações socioestruturais. Porém, do fato de uma sociedade ser “diferenciada” não decorre que esta seja diferenciada “pluralisticamente”, pois uma sociedade plural não se restringe apenas a uma sociedade pluralista, esta última é somente um dos muitos tipos possíveis de diferenciação societal. SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 35-6. Além disso, o conceito de pluralismo também não se confunde com o conceito de democracia, pois pode ocorrer de uma sociedade ser pluralista e não democrática, como foram as sociedades feudais, onde havia uma junção de várias oligarquias, ou ser democrática e não pluralista, como costumavam ser as democracias antigas. Já as democracias atuais diferenciam-se por serem sociedades com diversos centros de poderes. Para Bobbio, a sociedade italiana poderia ser dividida em três níveis: econômico, político e ideológico. Em todos os níveis essa sociedade está articulada em grupos diversos e contrapostos, com tensões que se desenvolvem em um processo de descomposição e recomposição. O pluralismo econômico revela-se em parte na economia de mercado, baseada na concorrência e na distinção entre setores públicos e privados. Já o pluralismo político é observado na concorrência entre diversos partidos e movimentos políticos na luta pelos votos e pelos outros meios de obter poder na sociedade e no estado. E o pluralismo ideológico observa-se na medida em que não há uma doutrina única de estado, mas diversas visões de mundo, diversos programas políticos dão livre curso e vida a uma opinião pública não homogênea, não monocorde, não uniforme. BOBBIO, Norberto. *Il future...* p. 54-6.

⁶⁷ NISBET, Robert. *Community and Power*. Oxford: University Press, 1962, p. 265 e Kornhauser, Willian. *The Politics of Mass Society*, Free Press, 1959, p. 81 citados por SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 36. [Grifos do autor.]

alto; já o pluralismo, como poder distribuído, luta contra o poder monocrático, ou seja, o poder concentrado em uma só mão. Os pluralismos político e partidário representam importantes aliados na luta contra o abuso de poder, na medida em que, por sua própria natureza, impõem o controle recíproco entre os grupos que representam interesses diversos e que lutam pela conquista temporária e pacífica do poder.⁶⁸

Ainda, o pluralismo distingue-se da teoria da separação dos poderes, que propõe a divisão do poder estatal em sentido horizontal, por ser uma diferenciação em sentido vertical. A luta que o pluralismo trava tem sempre duas frentes: uma contra a concentração de todo o poder no estado, outra contra o atomismo. É uma luta travada em nome da concepção de uma sociedade articulada em grupos de poder que se situem, ao mesmo tempo, abaixo do estado e acima dos indivíduos, e, como tais, constituam, por um lado, uma garantia do indivíduo contra o poder excessivo do estado; e, por outro, uma garantia do estado contra a fragmentação individualista.⁶⁹ Porém, como será analisado no próximo tópico, o pluralismo constitucional – a divisão do poder e a doutrina do controle e do equilíbrio de poderes – antecedeu em muito o pluralismo partidário e foi construído sem e até mesmo contra os partidos.⁷⁰

Assim, a democracia moderna tem como característica fundamental a liberdade, em verdade, a legitimidade do dissenso, que se torna o pressuposto do sistema político democrático, pois mesmo quando se tem um consenso da maioria isso implica uma minoria dissidente. Ademais, os dissensos são inevitáveis em um regime fundado sobre o consenso não imposto do alto: por isso, somente onde o dissenso é livre de manifestar-se, o consenso é real; e, somente onde ele é real, pode-se dizer que o sistema é democrático. Portanto, há uma relação necessária entre democracia e dissenso, e somente uma sociedade plural possibilita o dissenso, que não é apenas permitido, mas necessário⁷¹, isso torna a democracia deliberativa, como visto no item 1.1.1.2, e reforça a ideia da aplicação da teoria do discurso.

Compreendidos os significados de cada um desses termos, os quais são essenciais para melhor entender os partidos políticos e seu funcionamento, é possível analisar sob que circunstâncias e em que momento histórico eles surgiram no mundo e no Brasil.

⁶⁸ BOBBIO, Norberto. *Il future...* p. 56-7.

⁶⁹ BOBBIO, Norberto. Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política...* p. 928.

⁷⁰ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 34.

⁷¹ BOBBIO, Norberto. *Il future...* p. 60-1.

1.2 PARTIDOS POLÍTICOS: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO NO MUNDO

De acordo com Kelsen, em uma democracia parlamentar, o indivíduo isolado tem escassa influência na criação dos órgãos legislativos e executivos. Para ganhar influência, tem de associar-se com outros indivíduos que compartilhem de suas opiniões políticas, surgindo, dessa maneira, os partidos políticos. Por isso, como será visto, o partido político é, sem dúvida, um veículo essencial para a formação da opinião pública e política⁷², porém até que ele chegasse a esse grau de desenvolvimento, de aceitação e de reconhecimento ele precisou enfrentar muitos desafios e resistências.

Ademais, cumpre destacar que cada povo tem uma maneira própria de ser e de existir, a qual só pode ser definida e esclarecida por meio da análise histórica e pela comparação das diversas fases evolutivas. Talvez se possa dizer que a história não seja, como queria Cícero, a “mestre da vida”, mas com mais razão, “a mãe e a mestre da política”, como defendiam os historiadores alemães da escola de Ranke e Mommsen⁷³. Assim, com o objetivo de utilizar-se da história para compreender o fenômeno, revisar-se-á, brevemente, como surgiram os partidos políticos no mundo e como eles desenvolveram-se ao longo dos séculos.

Primeiramente, no que concerne ao exato surgimento dos partidos políticos no mundo, há divergências entre os autores, pois se trata muito mais de um processo social do que um fato histórico definido ou isolado. Além disso, há autores que consideram a existência de partidos desde a Grécia antiga, outros defendem que só podem ser definidos como verdadeiros partidos os movimentos políticos ocorridos a partir do século XVII, outros se filiam, ainda, à posição de que os partidos são um fenômeno recente, surgido apenas no século XIX.⁷⁴

⁷² KELSEN, Hans. *Teoria General...* p. 310.

⁷³ VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Evolução...* p. 38.

⁷⁴ Não obstante alguns autores já falassem em “partidos” ou, em todo caso, em grupos políticos que se reuniam em torno de um líder ou de um núcleo dirigente para a realização de seus objetivos, nas cidades-estado gregas e na Roma pré-imperial, assim como nas cidades medievais, para Stern, contrariamente, foi somente com a Ilustração político-filosófica da segunda metade do século XVIII que foi dado o impulso necessário para o desenvolvimento do sistema de partidos moderno. STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 745. Defendiam a posição intermediária de que os partidos tinham surgido apenas na Inglaterra do século XVII, os autores LOEWENSTEIN, Karl [*Teoria de la Constitución*, p. 93]; GRIMM, Dieter [*Los partidos políticos*. In. BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang. *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996, p. 390] e MAURER, Hartmut. [*Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsgorgane. Staatsfunktionen*. 6. Auflage. München: Verlag C.H. Beck, 2010, Staatsrecht I, s. 325]. À teoria de que os partidos são fenômeno ainda mais recente, surgido apenas no século XIX, filiam-se,

O estado absoluto, por óbvio, não conheceu partidos, nem poderia admiti-los, já que suas decisões eram tomadas exclusivamente pelo rei e por seus conselhos. Portanto, de acordo com seu princípio ideal, o estado absoluto enfrentou os partidos políticos da única forma possível: renegando-os, já que estes poderiam representar um perigo para a unidade volitiva do estado.⁷⁵

A partir das grandes explorações geográficas do século XV e da Reforma, do século XVI, com o ouro e a prata da América Latina que provocam as primeiras febres da inflação, e com o despertar do espírito crítico no século XVII, começam a esboçar-se os primeiros planos de reformas. No meio dessas mudanças, aparece a ideia de que o poder tem necessidade da sanção do povo para ser legítimo. E que todos os homens, ainda os mais humildes, têm uma alma e direitos que o poder deve respeitar. Ademais, surge na Inglaterra a ideia de que o poder, pelo menos até certo ponto, deve ser refreado pelos que lhe obedecem. E no parlamento inglês, os comuns passam a constituir um poder dirigente novo, não hereditário, eletivo, separado e independente da aristocracia e da coroa, que objetiva refrear e limitar os dois poderes tradicionais, transformando a oposição, com todas as liberdades a que implica, em direito fundamental.⁷⁶

Essa onda de reivindicações políticas foi-se espalhando lentamente pela Europa, ao mesmo tempo em que se foi enfraquecendo na nobreza o prestígio, a coesão e o “espírito de casta”. Por toda parte irrompem lutas políticas objetivando principalmente limitar o poder da aristocracia e das cortes. Essa fermentação nos espíritos aumenta durante o século XVIII.⁷⁷

A despeito das controvérsias, pode-se dizer que os partidos políticos surgem, pela primeira vez, na Inglaterra no final do século XVII, tendo iniciado suas atividades no parlamento inglês, principalmente com o *Reform Act* de 1832 que amplia o sufrágio,

principalmente, os autores CHARLOT, Jean [*Os partidos políticos*, p. 03] e DUVERGER, Maurice [*Os partidos políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 19].

⁷⁵ STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 744. Além disso, o antigo regime não reconhecia o direito de oposição, tal como o concebemos hoje, como o direito da minoria de supor que o poder se engana sistematicamente e de demonstrar-lhe isso todos os dias. Reconhecia, apenas, aos grupos sociais organizados o direito de apresentar queixas, de expor seus desejos, de consentir ou não consentir a certas imposições da lei. Essa era a tarefa das numerosas assembleias. E, se durante os séculos XVII e XVIII, o absolutismo monárquico usurpou mais ou menos, em toda a Europa continental, os direitos dessas assembleias, foi pelo receio de que os exercícios mais modestos provocassem o direito da oposição total. FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 56.

⁷⁶ FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 57-8. Maurer defende que a fonte dos partidos políticos, assim como do parlamento, foi a Inglaterra, quando na segunda metade do séc. XVII, com o desenvolvimento do parlamento (câmara baixa), surgiram dois partidos. Enquanto os Tories (conservadores) defendiam os direitos e prerrogativas do rei, os Whigs (liberais) engajavam-se em limitá-los. MAURER, Hartmut. *Staatsrecht I...* s. 325.

⁷⁷ FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 58-9.

permitindo que as camadas industriais e comerciais da Inglaterra participem junto com a aristocracia da gestão dos negócios públicos. O surgimento dos partidos políticos está diretamente ligado ao surgimento do parlamento e vice-versa, não apenas na Inglaterra, como na Europa.⁷⁸ Embora somente cem anos mais tarde os partidos tenham estendido-se ao continente – na Alemanha com a Revolução de 1848⁷⁹ – e à América.⁸⁰

Sem dúvida, o impulso decisivo para o desenvolvimento dos partidos modernos, caracterizados por suas bases sociais e pelo aparato burocrático, dá-se com a introdução do sufrágio universal e a evolução até uma democracia de massas somente realizável por um reduzido número de alternativas pessoais e programas, e que tornam com isso totalmente imprescindíveis os partidos.⁸¹ Nota-se então que o desenvolvimento da democracia, com a extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares possibilita o desenvolvimento dos partidos políticos. Assim, quanto mais as assembleias políticas veem desenvolver-se suas funções e sua independência, tanto mais os seus membros sentem a

⁷⁸ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht I...* s. 325-6.

⁷⁹ O problema máximo da política alemã foi, no século XIX, o da unificação. Os partidos políticos alemães eram de formação recente. As tendências liberais e conservadoras, básicas no pensamento político do século passado, já se faziam sentir, é claro, como herança intelectual de grandes pensadores; mas os partidos só começaram a existir realmente a partir da revolução liberal-esquerdista de 1848. Promulgada, em 1850, a Constituição da Prússia, formaram-se logo os partidos Conservador e Liberal, seguindo as orientações conhecidas. Estes logo dividiam-se, dando nascimento a grupos mais radicais dos progressistas e democráticos. A vitória do militarismo prussiano foi aos poucos restringindo o desenvolvimento natural da vida partidária, fazendo do sistema alemão algo *sui generis* que só veio a se conformar com os modelos clássicos no período efêmero da Constituição de Weimar. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1980, p. 12.

⁸⁰ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 390. Filiam-se a essa tese os autores: Loewenstein, que defende que os partidos constituíram-se como um elemento de união indispensável entre o eleitorado, os membros do parlamento e o governo. E que seu aparecimento caracterizou a passagem de um controle oligárquico-burguês do processo de poder para a democracia constitucional moderna. Assim, junto com o descobrimento da técnica da representação que, como tal, criou um instrumento para institucionalizar a distribuição de poder entre os diversos detentores, pode-se considerar que a intercalação dos partidos políticos no processo político é a invenção mais importante no campo da organização política. (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 94); Afonso Arinos, que defende que pela precocidade da sua grande revolução, ao mesmo tempo religiosa, política e social, a Inglaterra foi a nação precursora do constitucionalismo moderno e, via de consequência, da organização partidária, inseparável do constitucionalismo democrático. (FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 11) e Anna Oppo, que defende que na Inglaterra os partidos apareceram com o *Reform Act* de 1832, o qual, ampliando o sufrágio, permitiu que as camadas industriais e comerciais do país participassem, juntamente com a aristocracia, na gestão dos negócios públicos. (OPPO, Anna. *Partidos Políticos...* p. 899). Discorda Duverger, o qual defende que os verdadeiros partidos políticos datavam apenas do século XIX, pois para ele “em 1850 nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo: encontravam-se tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito”. Já em 1950, estes funcionavam na maior parte das nações civilizadas; as outras, esforçavam-se para imitá-las. (DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos...* p. 19.) Em relação aos Estados Unidos, Afonso Arinos concorda que naquele país a democracia nacional baseou-se em partidos, praticamente, desde o início da sua vida. Passada a fase precária e informe da Confederação, já na Convenção de 1787 manifestam-se claramente as forças que se deveriam compor dentro dos futuros partidos. (FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 13.)

⁸¹ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 390. Jean Charlot também atribui à extensão do direito ao voto o surgimento dos partidos modernos. CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos...* p. 01.

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 enquadrar 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 ao dos grupos parlamentares e dos comitês eleitorais.⁸²

Portanto, com a ajuda desses elementos históricos é possível entender que a integração da massa eleitoral no processo de poder por meio da ampliação do sufrágio trouxe como consequência a necessidade da intermediação dos partidos políticos. Isso porque, enquanto o parlamento, em virtude de um sufrágio restrito, não era mais que um clube fechado de dignitários representando uma classe dominante homogênea, não havia necessidade que os partidos políticos fossem os intermediários, obrigando ao sistema partidário permanecer na forma rudimentar. Entretanto, quando foi permitida a participação da massa eleitoral na política, os partidos políticos tornam-se necessários e, em realidade, indispensáveis, para organizar e ativar a vontade política dessa massa eleitoral.⁸³

Independente das divergências cronológicas quanto ao seu aparecimento, pode-se perceber sua necessidade, na medida em que a totalidade do povo não poderia ocupar-se diretamente dos assuntos do estado; seja por motivos de magnitude da população, seja pela complexidade desses assuntos, a vontade comum teria que se constituir de maneira representativa.⁸⁴ Dessarte, nota-se igualmente uma estrita relação entre o surgimento dos

⁸² Os grupos parlamentares surgem no âmbito das câmaras (parlamentos) e primeiro unem-se por afinidades locais e somente posteriormente unem-se por ideologia ou por interesses. Por outro lado, os comitês eleitorais vão surgindo para que seja possível o enquadramento dos novos eleitores, haja vista a extensão do sufrágio popular. Uma vez nascidas essas duas células-mãe – comitês eleitorais e grupos parlamentares – estabelece-se uma coordenação permanente entre eles, com vínculos regulares que levam à formação dos verdadeiros partidos. O surgimento de um partido pode ocorrer também fora das eleições e do parlamento: nesse caso o partido origina-se de uma instituição preexistente, cuja atividade principal não está diretamente vinculada às eleições ou ao parlamento. São exemplos disso os partidos surgidos dos sindicatos, das cooperativas agrícolas, dos agrupamentos profissionais camponeses, das sociedades de pensamento, das associações estudantis, da maçonaria, das Igrejas, das seitas religiosas, etc. A forma de surgimento do partido (criação externa ou interna ao parlamento) trará diferentes características, tais como centralização, descentralização, autonomia, coerência, etc. Por exemplo, os partidos de criação externa geralmente são mais coerentes e mais disciplinados que os de criação eleitoral e parlamentar, pois aqueles já possuem uma organização preexistente que une naturalmente todas as suas células de base, os últimos são obrigados a estabelecer esses laços, sem nada no início a não ser a coexistência de alguns deputados no seio de um mesmo parlamento. Para maiores informações ver DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos...* p. 20-33.

⁸³ Para Loewenstein, o encontro entre o sufrágio universal na sociedade de massas e a mobilização dos eleitores através dos partidos políticos produz-se claramente com a ocasião da primeira aparição de um autêntico partido político no sentido técnico moderno, isto é, os jacobinos sob o domínio da Convenção. Neste caso, uma ideologia política completa foi levada à massa com a ajuda de uma organização e de uma propaganda racionalizada por uma estrutura de partido. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 94.

⁸⁴ STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 745. Nos países anglo-saxões, devido a um lento processo de desenvolvimento histórico e cultural, as práticas representativas já estavam adiantadas e o espírito público preparado para recebê-las e nelas radicar-se. Assim, embora os países latinos tenham sido muito influenciados pelas grandes escolas do regime representativo desenvolvidas na Inglaterra e nos Estados

partidos políticos e a representação, pois ambos aparecem primeiramente nos países que já haviam adotado formas de governo representativas.⁸⁵

Com isso, é possível dizer que o nascimento e o desenvolvimento dos partidos estão ligados ao problema da participação, ou seja, ao problema do progressivo aumento da demanda por participação no processo de formação das decisões políticas. Assim, em épocas de grandes transformações econômicas e sociais que abalam as estruturas tradicionais da sociedade e as relações de poder, emergem grupos que se dispõem a agir em prol da ampliação da gestão do poder político a setores antes excluídos ou propõem uma reestruturação política e social.⁸⁶

No entanto, todo esse movimento de arregimentação partidária processa-se independente e mesmo, até certo ponto, contra a convicção dos principais chefes políticos, os quais veem nos partidos em formação expedientes transitórios para a movimentação da política em face de certas dificuldades, mas não esperam (ou mesmo desejam) que eles se transformem em organizações permanentes.⁸⁷

O mesmo ocorre entre os maiores pensadores políticos do séc. XVIII e XIX, os quais em geral ignoram a importância política dos partidos, principalmente por supor que eles não possam ser distinguíveis das facções. Bolingbroke é o primeiro a analisar essa questão, mas apenas estabelece algumas diferenças entre facções e partidos: a primeira, de grau; assim, não obstante as facções “sejam piores que os partidos”, tratam-se de “desgraças da mesma família”; e a segunda, de espécie, já que os partidos têm o mérito de dividir o povo “segundo os princípios”. Mais tarde, Hume⁸⁸ dedica-se ao tema e, em relação às facções, declara que “subvertem o governo e tornam impotentes as leis, pois geram animosidade entre os homens da mesma nação”; já em relação aos partidos, é mais tolerante, pois admite que aboli-los não seria praticável, nem mesmo desejável, em um governo livre. Somente com Burke os partidos

Unidos, aqueles não estavam na mesma etapa de desenvolvimento político destes. Por isso, eles tiveram mais dificuldades em entender, assimilar e utilizar essas novas técnicas. LEAL, Aurelino. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915, p. 56-7.

⁸⁵ Não que os partidos nasçam automaticamente com o governo representativo, mas os processos civis e sociais que levam a esta forma de governo, com gestão do poder pelos “representantes do povo”, conduzem progressivamente à democratização da vida política e à integração de setores mais amplos da sociedade civil no sistema político. OPPO, Anna. *Partidos Políticos* ... p. 899.

⁸⁶ OPPO, Anna. *Partidos Políticos*... p. 899.

⁸⁷ Nesse sentido é a afirmação de Afonso Arinos em relação ao surgimento do movimento partidário nos Estados Unidos, mas isso pode ser percebido em outros países, haja vista a resistência enfrentada pelos partidos políticos no início de seu desenvolvimento. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria*... p. 13.

⁸⁸ De acordo com Duverger, Hume assevera em seu *Essay on Parties* (1760) “que o programa desempenha papel essencial na fase inicial, onde serve para reunir indivíduos esparsos, mas que a organização toma em seguida o primeiro plano, passando a ‘plataforma’ a ser acessória”. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*... p. 446.

passam a ser respeitados e vistos como instrumentos do governo livre. Dessa forma, Burke coloca-os dentro do âmbito do governo e propõe que o governo constitucional seja conduzido por eles. Entretanto, muitas décadas precisaram transcorrer até que sua visão fosse perfeitamente compreendida.⁸⁹

Porém, apesar dessa abertura intelectual feita por Burke, pouco depois a Europa é varrida pela Revolução Francesa: girondinos, jacobinos e outros grupos políticos são unânimes e persistentes em condenar os partidos. Isso ocorre principalmente porque os revolucionários de 1789 têm uma visão individualista e condenam o facciosismo.⁹⁰ Para eles, partidos e facções são conspirações contra a nação.⁹¹ Somente em 1816, é novamente reconhecida a importância dos partidos políticos, com Benjamin Constant, que os define como “uma reunião de homens que professam a mesma doutrina”.⁹²

Vistos retrospectivamente, esses fatos que contribuíram para a evolução de um governo responsável para o governo partidário parecem bastante óbvios. Mas não foram óbvios, nem percebidos, enquanto aconteciam. Afirma, então, Sartori:

Consideramos evidente por si mesmo que, se uma sociedade é consultada, e quanto mais amplamente isso ocorre, mais a expressão e a articulação de suas exigências exigem elos intermediários e correias de transmissão. Mas que esses elos tomariam a forma e ganhariam a natureza de uma estrutura do tipo partido não só não foi previsto, como também em grande medida não foi uma possibilidade bem compreendida. Todos os fatos que descrevemos ocorreram – repetimos – em meio à névoa mental da experiência prática, produto muito mais da força dos fatos do que da previsão das ideias, e muito menos de seu desígnio.⁹³

Por tudo isso, pode-se dizer que partido “é um nome novo para uma coisa nova, e o nome é novo porque a coisa é nova”. Assim, essa palavra não é usada com sentido político até o século XVI, e só com Bolingbroke a questão torna-se visível. Durante todo o século XVIII, os partidos ainda são considerados, de um modo geral, com grande

⁸⁹ Conforme SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 26 e 31, com base em Bolingbroke. *Dissertation upon Parties* (1733-1734), em Works, Vol. II; Hume, David. *Of parties in general* (1742), em *The Philosophical Works of David Hume*, Ed. de Edimburg, 1826, em 4 volumes; BURKE, Edmund. *Thoughts in the cause of the present discontents* (1770) em *The Works of Edmund Burke*, Boston, Little Brown, 1839, p. 425-6.

⁹⁰ Para Sartori, a dificuldade de ver os partidos como uma concepção de mundo (*Weltanschauung*) foi dupla. Primeiro, porque os partidos não eram vistos como partidos, e sim facções, ou seja, partes *contra* o todo e não partes *do* todo. Depois em razão da própria dificuldade do postulado acentuadamente individualista do Iluminismo, uma vez que os pais da democracia do século XVII tinham como postulados originais a unidade e a unanimidade, não reconhecendo a democracia como portadora da diversidade de opiniões e de interesses. Uma das explicações possíveis para esse tipo de comportamento era o individualismo extremo, que objetivava libertar sua época dos laços medievais, de uma estrutura de corporação fechada e imóvel. [Grifos do autor.] Mais informações ver SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 34.

⁹¹ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 31-2.

⁹² DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos...* p. 15.

⁹³ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 44.

desconfiança, não só por ainda estarem conceitualmente misturados com as facções, como também por que é difícil distingui-los na prática. Essa distinção se afirma com clareza apenas no século XIX quando os partidos passam a ser geralmente aceitos como instrumentos legítimos e necessários para o governo livre.⁹⁴

O século XX traz inovações ao sistema partidário vigente ao implementar o estado totalitário. Este, por sua vez, em razão de sua ideologia política única, tem de adotar necessariamente uma posição similar à do estado absoluto; porém ao invés de renegar completamente os partidos políticos, pode somente tolerá-los como um partido-estado, que dá sustentação ao domínio totalitário. Inclusive, quando por motivos cosméticos reconhece um sistema “pluripartidarista”, estes partidos não encarnam uma variedade de opiniões (pluralismo político), senão que estão presos a uma única orientação política.⁹⁵

Assim, após a primeira guerra mundial surgem os primeiros estados de partido único⁹⁶, e o que até então parecia ser uma contradição – “sistema unipartidário”⁹⁷ – vira realidade. De acordo com a *rationale* do pluralismo político defendida por Sartori, “se um partido não for uma parte, é um pseudopartido; e se o todo se identificar apenas com um partido, é um pseudotodo”. Dessarte, o partido único evidencia as características do holismo, ou da totalidade, ao rejeitar integralmente a ideia de um todo resultante de uma influência mútua competitiva entre as partes diversas. Enquanto um todo pluralista é multilateral, um

⁹⁴ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...*p. 87.

⁹⁵ STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 744.

⁹⁶ Partido único significa que apenas um partido existe e tem a permissão de existir. E isso é assim, pois esse partido veta, de *jure* e de *facto*, qualquer tipo de pluralismo partidário. Idealmente, o partido único dificilmente pode ser concebido sem que se perceba a existência de um vazio, de um espaço partidário (um *Parteiraum*) que precisa ser ocupado. Por isso, um estado unipartidário é uma evolução em relação ao estado antipartidário, pois quanto mais modernizada e/ou desenvolvida a sociedade, mais o antipartidarismo cede lugar ao unipartidarismo. Segundo Sartori, o estado unipartidário é a solução extrema que caracteriza as sociedades politicamente desenvolvidas, quando o pluripartidarismo falha. SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 62 e 249. [Grifos do autor.]

⁹⁷ “Sistemas unipartidários”, segundo Sartori, não existem, e não deveriam ser assim chamados – pois, nesse caso, o referente real é um “sistema estatal” no qual a canalização partidária atende aos propósitos do estado, e não aos da sociedade. Então, melhor seria se fossem denominados como *sistema de partido de estado*. [...] Nos sistemas de partido de estado, o estado e o partido reforçam-se e duplicam-se mutuamente, ao passo que nos sistemas pluralistas, estado e partido dividem-se e separam-se. A implicação é a de que no caso monista a perspectiva do partido é a perspectiva do estado, estão ambos localizados no nível altimétrico de “quem governa” e, nesse sentido, é o ponto de vista do estado que absorve o ponto de vista do partido. No caso do pluralismo partidário, os partidos, ao contrário, localizam-se a meio caminho entre governados e governantes, sendo as políticas consideradas do nível altimétrico de “quem é governado”, as que tendem a se tornar as políticas do estado. Assim, a formação política unipartidária torna o poder autocrático, ao passo que um sistema pluripartidário democratiza o poder. As formações políticas monistas têm apenas uma unidade: o partido-como-sistema. As formações políticas pluralistas encerram duas unidades: os partidos tomados um a um, mais o sistema interpartidário. No primeiro caso, tem-se no máximo apenas um processo (interno) eleitoral-competitivo, enquanto no segundo caso temos dois processos (interno e externo). Assim, o partido único carece precisamente daquilo que torna “democrática” a poliarquia: a competição eleitoral e as eleições livres [grifos do autor]. SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 66-8 e 71-2.

todo monista é unilateral.⁹⁸

Pode-se dizer, portanto, que o século XX inova o sistema partidário anterior ao criar os chamados partidos únicos. Nesse sentido, assevera Duverger que “a ditadura é velha como o mundo, mas ditadura apoiada em um partido, tal como se viu na Alemanha, Itália e na antiga URSS e nas ‘democracias populares’, constitui um sistema novo”.⁹⁹ E acrescenta que:

O papel fundamental do partido único consiste em espalhar pelo público as palavras de ordem do ditador, em garantir a propaganda do governo; é onde reside a sua originalidade mais autêntica. Essa guarda pretoriana não tira sua força das lanças, conforme a tradição dos tiranos antigos, mas da propaganda. O partido único não é separável das técnicas modernas da ação sobre as multidões. Constitui o órgão de propaganda mais aperfeiçoado de todos. É ferramenta admirável para moldar a opinião, formá-la, emoldurá-la, canalizá-la, dirigi-la. Mas a persuasão e a obsessão nem sempre bastam: daí por que são acompanhadas pela vigilância e pela repressão.¹⁰⁰

Por conseguinte, o partido único transforma também a própria noção de ditadura: antes um regime essencialmente transitório, porque ligado à vida de um homem, pode tornar-se um regime duradouro, porque repousa em uma instituição que se renova perpetuamente: o partido.¹⁰¹ Logo, o desenvolvimento dos partidos transforma profundamente a estrutura dos regimes políticos. Assim como as ditaduras contemporâneas, apoiadas no partido único, só tem semelhança longínqua com as tiranias pessoais ou militares, também as democracias modernas, baseadas em uma pluralidade de partidos organizados e disciplinados, são muito diversas dos regimes individualistas do século XIX, repousando no jogo pessoal de parlamentares muito independentes uns dos outros.¹⁰²

Portanto, mesmo onde os partidos não são permitidos, ou são mantidos sob tutela, compreende-se aos poucos que a população em geral já não pode ser posta de lado e ignorada como uma entidade irrelevante. A verdade pura e simples é que a entrada na política de públicos de massa cria um novo problema: a canalização. E dizer que um sistema partidário torna-se estruturado equivale a dizer que atingiu uma fase de consolidação na qual

⁹⁸ Porém, de acordo com a lógica da fórmula unipartidária, a sociedade moderna não precisa apenas ser canalizada, mas deve ser “encadeada”. É só pela arregimentação compulsiva e pela doutrinação monopolista, na verdade, que o estado unipartidário substitui o pluralismo dos partidos e pode ter êxito onde uma formação política pluralista pode falhar. Ainda nesse sentido, pode-se acrescentar que, para Sartori, embora possamos dizer que a sociedade modela o sistema partidário, não se pode dizer que a sociedade modela um sistema de partido de estado, pelo contrário, é este quem modela aquela. Então, sob todos os aspectos, a lógica de um sistema é o reverso da lógica do outro. SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*...p. 60-2, 64 e 69.

⁹⁹ A novidade verdadeira reside na existência de partidos organizados: o regime do partido único não é mais que a adaptação à ditadura de uma técnica geral, nascida na moldura democrática. A grande inovação política do século XX não é o partido único, mas o partido. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*...p. 290.

¹⁰⁰ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*... p. 294.

¹⁰¹ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*... p. 404.

¹⁰² DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*... p. 386.

pode desempenhar e, na verdade, desempenha, uma função canalizadora. A ausência total de partidos leva a uma sociedade fora de alcance, fora de controle, e nenhum regime modernizado pode, a longo prazo, adotar essa solução insegura e improdutiva.¹⁰³ Nesse sentido, esclarece Kelsen que:

Uma evolução irresistível leva, em todas as democracias, a uma organização do ‘povo’ em partidos. Seria mais exato ainda dizer que, já que no primeiro momento não existe um ‘povo’ como potência prática, a evolução democrática faz com que a massa dos indivíduos isolados agrupe-se e constitua-se em partidos políticos desencadeando todas aquelas forças sociais que, de qualquer maneira, possam ser chamadas de ‘povo’. Se as constituições das repúblicas democráticas, ainda influenciadas pela monarquia constitucional neste ponto assim como sob outros aspectos, não reconhecem juridicamente os partidos políticos, isto não mais pode atestar – como na monarquia constitucional – a vontade de impedir a realização da democracia, mas pode ser só o resultado de uma insensibilidade aos fatos.¹⁰⁴

Portanto, porque a democracia moderna ocidental está totalmente baseada em partidos políticos, finalmente é reconhecida a necessidade de dar-lhes uma base na Constituição, de dar-lhes um estatuto jurídico que responda ao papel que, na prática, eles já desempenham há muito tempo: o de órgãos de formação da vontade política (item 2.3).¹⁰⁵ Por isso, considerando desde uma perspectiva histórica, o comportamento do estado em relação aos partidos políticos pode ser resumido em quatro fases: primeiramente, a proibição; depois a fase de não levá-los em consideração; após, surge o período de reconhecimento e de legalização, e por último, produz-se a era da sua incorporação constitucional.¹⁰⁶ Essa última consolida a importância fundamental dos partidos políticos para o desenvolvimento da democracia, pois reconhece e protege, não apenas legalmente, mas, sobretudo, constitucionalmente, sua função de colaboradores para a formação da vontade política do povo e, conseqüentemente, do estado.

Embora o reconhecimento em escala mundial dos partidos como órgãos mediadores do povo e como instrumentos que determinam por completo o poder e a formação da vontade política tenha-se feito visível somente depois da segunda guerra mundial, e nesse período eles tenham sido indispensáveis para a estabilização dos regimes democráticos, entretanto, apenas no final dos anos 60 do século passado essa mudança torna-se perceptível.

Não obstante a proteção e o reconhecimento jurídico-constitucional, a relação

¹⁰³ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...*p. 62-3.

¹⁰⁴ KELSEN, Hans. *Essência e Valor da Democracia...* p. 75.

¹⁰⁵ KELSEN, Hans. *Essência e Valor da Democracia...* p. 73.

¹⁰⁶ TRIEPEL, H. Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, citado por STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 751.

com os partidos vem se convertendo claramente em uma relação cética, distanciada, fria, impregnada inclusive de uma desconfiança considerável, quando não de rechaço. Tem se considerado que os partidos políticos antigos já não são capazes de dominar os problemas do futuro da comunidade na qual estão inseridos.

Na geração mais nova, a situação é ainda pior, e pode-se dizer que há uma fenda de considerável proporção em relação ao “sistema”. Surge o fenômeno do “cansaço” dos partidos, com o aumento das atividades extraparlamentares e até antipartidárias, com a constituição de iniciativas cidadãs, e com o surgimento de grupos ecológicos e alternativos, cujos objetivos são a criação de uma política diferente. A atitude frente ao parlamentarismo é na melhor das hipóteses de indiferença, embora geralmente seja negativa e até mesmo depreciativa. Definem-se a si mesmos como “movimentos democráticos de base”, que rechaçam na maior parte das vezes converterem-se em partidos no sentido tradicional.¹⁰⁷

Pode-se dizer que, atualmente, vive-se uma crise de legitimidade partidária que desafia os cidadãos, a sociedade política e o estado a repensar e a refletir sobre o sistema partidário e o seu futuro. Essa crise de legitimidade¹⁰⁸ pode estar ligada a outros fatores que influenciam as decisões políticas, tais como sistema partidário, representativo, eleitoral, etc. Nesse sentido, Lúcio Levi analisa que:

¹⁰⁷ Nesse sentido ver STERN, Klaus. Derecho del estado.... p. 794-6.

¹⁰⁸ De acordo com Lúcio Levi, o termo legitimidade designa, ao mesmo tempo, uma situação e um valor de convivência social. A situação a que o termo se refere é aceitação do estado por um segmento relevante da população; e o valor é o consenso livremente manifestado por uma comunidade de homens autônomos e conscientes. O sentido da palavra legitimidade não é estático, mas dinâmico, é uma unidade aberta. Será mais legítimo o estado onde o consenso tem condições de ser manifestado livremente. A legitimidade diferencia-se da legalidade, pois esta última é um atributo e um requisito do poder, relaciona-se com o exercício do poder, já a legitimidade é uma qualidade legal. Assim, o poder legítimo é um poder cuja titulação se encontra alicerçada juridicamente; e o poder legal é um poder que está sendo exercido de conformidade com as leis. Então, a legitimidade pode ser definida, primeiramente, como um 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 essa razão que todo o poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na legitimidade é um elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do estado. A característica fundamental da adesão a um regime, principalmente, quando tem seu fundamento na crença da legalidade, está no fato de que os governantes e sua política são aceitos, na medida em que os aspectos fundamentais do regime são legitimados, abstraindo das pessoas e das decisões políticas específicas. Porém, quando as crenças que sustentam o poder não correspondem mais à realidade social, são deixadas de lado e assistimos à mudança histórica das ideologias. Entretanto, uma melhor definição de legitimidade inclui o conceito de valor. Assim, pode-se afirmar que a legitimidade do estado é uma situação nunca plenamente concretizada na história, a não ser como aspiração, e que um estado será mais ou menos legítimo na medida em que torna real o valor de um consenso livremente manifestado por parte de uma comunidade de homens autônomos e conscientes, isto é, na medida em que consegue se aproximar à ideia limite da eliminação do poder e da ideologia nas relações sociais. Portanto, quanto mais livremente o consenso tiver condições de ser manifestado, quanto menos interferências do poder e da manipulação houver, quanto menor for o grau de deformação ideológica da realidade social na mente dos indivíduos, mais legítimo será o estado. LEVI, Lúcio. Legitimidade. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário... p. 674-9.

Quando o poder está em crise, por ter sua estrutura entrado em contradição com a evolução da sociedade, entra em crise também o princípio de legitimidade¹⁰⁹ que o justifica. Isto ocorre porque, nas fases revolucionárias, ou seja, quando a estrutura de poder desmorona, caem também os véus ideológicos que camuflavam ao povo a realidade do poder, e se manifesta às claras sua inadequação para resolver os problemas que amadurecem na sociedade. Nesse momento, a consciência das massas entra em contradição com a estrutura política da sociedade; todos tornam-se politicamente ativos, por serem simples as opções e por envolverem diretamente as pessoas comuns; o poder de decisão encontra-se, de fato, nas mãos de todos.(...) Naturalmente, fenômenos desta ordem acontecem até a hora em que surge um outro poder e, conseqüentemente, um outro princípio de legitimidade. A experiência histórica mostra que a cada tipo de estado corresponde um diferente tipo de legitimidade, isto é: a cada maneira de lutar pelo poder corresponde uma diferente ideologia dominante.¹¹⁰

Assiste-se, atualmente, nas revoltas e nas revoluções do mundo árabe exatamente a essa crise do poder constituído, quando finalmente o povo árabe começa a perceber e conscientizar-se de que o poder perdeu sua legitimação e passa a lutar para derrubá-lo.¹¹¹ Diferente é a situação enfrentada pelo Brasil e por outros países democráticos, os quais talvez não estejam contestando os princípios de legitimidade (eletivo e democrático) que sustentam ao poder, mas a sua forma de aplicação deficiente e/ou insuficiente, o que gera

¹⁰⁹ Para Ferrero, os princípios de legitimidade do poder são quatro: o princípio hereditário, o princípio aristocrático-monárquico, o princípio eletivo e o princípio democrático, proveniente da delegação do povo ou soberania da nação, que se resumem ao direito de oposição e à liberdade de sufrágio. Os dois primeiros foram muito utilizados pela Europa até 1914, os dois últimos são os mais amplamente usados a partir de então. Ainda, de acordo com esse autor, os princípios de legitimidade têm a missão de libertar o poder e os seus súditos dos seus temores recíprocos, substituindo cada vez mais nas suas relações a força pelo consentimento. São, pois, os pilares da civilização, o que não deixa de ser um esforço para libertar a humanidade dos temores que a atormentam. Mas, se em plena civilização um princípio de legitimidade é abruptamente violado e o poder é conquistado por um golpe de força, o povo recai imediatamente no medo e na barbárie. FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 27 e 51.

¹¹⁰ LEVI, Lúcio. Legitimidade....p. 678.

¹¹¹ O sistema político árabe contestado caracteriza-se por ter governos pseudo democráticos, que por trás de uma aparência democrática, sustentada em geral por eleições fraudulentas que levam à perpetuação no poder, ocultam-se de fato governos autoritários que usam da violência e da opressão para reprimir as oposições ou as manifestações de descontentamento. A onda de revoltas e de protestos de oposição aos governos autoritários no mundo árabe, denominada “primavera árabe”, iniciou-se na Tunísia em janeiro de 2011 e levou à renúncia do presidente Zine El Abidine Ben Ali, no poder desde 1987. A bem-sucedida iniciativa popular na Tunísia deu força para os egípcios conseguirem derrubar o ditador Hosni Mubarak, depois de quase 30 anos na presidência, e inspirou movimentos populares em diversos países da região. "O que aconteceu na Tunísia rompeu o costume do medo e mostrou que era possível – com uma velocidade surpreendente – derrubar um regime, com uma dificuldade menor do que a imaginada", disse Bourhan Ghalioun, diretor do Centro de Estudos sobre o Oriente Contemporâneo (CEOC), em Paris. Além da Tunísia e do Egito, Líbia, Marrocos, Argélia, Iêmen, Bahrein e Jordânia foram alguns dos países palco da revolta que tomou conta do mundo árabe nos últimos meses. Pesquisado em <http://ultimosegundo.ig.com.br/revoltamundoarabe/saiba+mais+sobre+a+revolta+no+mundo+arabe/n1238126301105.html>. Um dos mais recentes governos a cair foi o de Muammar Kadhafi, após meses de conflitos entre os rebeldes, apoiados pela OTAN, e as tropas fiéis ao ditador líbio. Cumpre destacar o importante papel da *internet* e das redes sociais como *facebook* e *twitter*, que foram usadas para organizar e para difundir os movimentos de protestos; a adesão foi tão forte e imediata que muitos países chegaram a bloquear esses tipos de *site* e, inclusive, derrubar o sinal da *internet* a fim de impedir a organização e o alastramento dos protestos. Essa drástica interferência na liberdade de expressão e de comunicação não foi suficiente para desmobilizar a organização dos opositores. Os movimentos de protestos foram na maior parte dos casos pacíficos, embora em alguns países como Líbia e Síria tenha evoluído para um conflito civil. [A situação árabe parece se encaixar perfeitamente na crise de legitimidade descrita por Levi e Ferreiro nas notas de rodapé 108 e 109.](#)

desconfianças e descontentamentos do povo em relação a seus representantes. Por isso, a relevância do debate, do discurso, da participação ativa do cidadão na vida política, da aplicação da teoria discursiva também nesse âmbito e, com isso, do presente trabalho, como ferramentas para superar a crise de legitimidade partidária e o fenômeno do “cansaço”, afim de que o poder tenha uma base de sustentação maior e mais forte, refletindo positivamente em todo o sistema político constituído.

Poder-se-ia falar, inclusive, na necessidade de uma corrente de legitimidade, em que sociedade, partidos e estado estejam conectados. Isso vai ao encontro, pois, da proposta de Alexy de uma legitimação democrática fundada no constitucionalismo discursivo que, como já visto¹¹², nasce dos enlace de direitos fundamentais, ponderação, discurso, jurisdição constitucional e representação.¹¹³

Com o constitucionalismo discursivo é possível um diálogo mais amplo entre sociedade, partidos e estado, na busca de soluções mais adequadas para superar essa crise e outros conflitos políticos. Pois o discurso busca um consenso¹¹⁴ que é essencial para o fortalecimento da legitimidade e da democracia. Nesse sentido, Alexy inclusive destaca que o “discurso precisa do direito para obter realidade, e o direito, do discurso para obter legitimidade”¹¹⁵. Em razão disso, também pode-se afirmar que a teoria do discurso leva ao estado constitucional democrático, porque ela coloca duas exigências fundamentais ao conteúdo e à estrutura do sistema jurídico: direitos fundamentais e democracia.¹¹⁶ E mais, o princípio do discurso exige a democracia deliberativa¹¹⁷, pois a discussão livre é o verdadeiro fundamento da sociedade liberal democrática.¹¹⁸

Também a legitimidade da Constituição e, assim, de todo o sistema político-jurídico constituído por ela vem da concordância dos consensos fundamentais e de seu respeito. Portanto, a força normativa da Constituição é outro importante fator para a legitimação desse sistema, pois “onde o consenso fundamental, no qual se assenta, ao fim e ao cabo, a força normativa da Constituição, falta ou deixa de existir, perde a Constituição a base de sua força de vida e de eficácia; e asseguramentos institucionais somente não mais são

¹¹² Na introdução ao tema acima (p. 13-4).

¹¹³ ALEXY, Robert. *Ponderação...* p. 155.

¹¹⁴ É claro que aqui se refere a um consenso mínimo necessário, já que a democracia caracteriza-se pela liberdade em dissentir, como visto no item 1.1.2.4.

¹¹⁵ ALEXY, Robert. *A institucionalização da razão...* p. 33.

¹¹⁶ ALEXY, Robert. *A institucionalização da razão...* p. 33.

¹¹⁷ Nesse sentido, ver acima itens 1.1.1.2 e 1.1.2.4.

¹¹⁸ ALEXY, Robert. *A institucionalização da razão...* p. 35.

capazes de auxiliar.”¹¹⁹

Em razão disso, “nenhuma Constituição pode, por uma proibição de determinadas modificações constitucionais, ser mantida viva se ela perdeu sua força normativa”. Também não é possível vincular as gerações futuras às ideias de legitimidade que não são delas¹²⁰, por isso pode ocorrer que esses princípios de legitimidade possam ser superados por outros que consigam melhor legitimar o poder. O mesmo pode acontecer com os partidos políticos que no futuro podem ser substituídos por outras instituições mais adequadas para refletir e defender os interesses dos cidadãos.

De qualquer forma, a superação dessa crise de legitimidade passa por uma maior aproximação entre partidos e sociedade, de maneira que esta sinta-se melhor representada por eles. Para isso, a participação é fundamental, pois cabe ao povo escolher a quais partidos dará representatividade.

Nesse sentido, é fundamental uma mudança de enfoque: ao invés de apenas culpar os partidos pela falta de representatividade, deve-se torná-los mais representativos por meio de votos mais conscientes, rechaçando nas urnas e nas vias judiciais as mudanças ideológicas sem justificativas por parte dos eleitos, que quebram a confiança do eleitor e dos próprios partidos que viabilizaram a candidatura. A teoria do discurso pode auxiliar nesse processo pois ela pretende justamente conciliar e otimizar: direitos fundamentais, ponderação, discurso, jurisdição constitucional e representação.¹²¹

1.3 PARTIDOS POLÍTICOS: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO NO BRASIL

Compreendido o processo que levou ao surgimento e ao desenvolvimento dos partidos políticos no mundo, torna-se mais fácil entender o aparecimento e a evolução deles no Brasil. Deve-se ter em mente, entretanto, que, não apenas o seu surgimento foi mais tardio, como também o seu desenvolvimento enfrentou problemas distintos dos europeus, isso porque fatores históricos, econômicos, políticos, sociais, culturais e religiosos têm influência

¹¹⁹ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 504, n.m. 692.

¹²⁰ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 511, n.m. 701.

¹²¹ Essa ideia será melhor apresentada no item 3.5.

direta sobre a constituição, a organização e o desenvolvimento dos partidos políticos.¹²²

Portanto, uma das primeiras diferenças que podem ser observadas entre o surgimento dos partidos políticos na Europa e nos Estados Unidos, em relação ao mesmo processo nos estados menos desenvolvidos como os da América Latina e os da África, é que no instante em que nascem os partidos modernos naqueles países já existem protopartidos (ligas, facções, clubes, etc.) e, sobretudo, há uma tradição parlamentar que esses novos partidos vão renovar ou combater.¹²³ Outra diferença essencial é que nos países desenvolvidos já existia, à época do surgimento dos partidos modernos, um quadro político bem diferenciado, com uma cultura política nacional bem solidificada. O mesmo não ocorre nos países de “terceiro mundo”, onde os partidos aparecem ao mesmo tempo em que o próprio estado, numa espécie de vazio institucional. Aqueles países já haviam experimentado um sistema de representação política antes mesmo do aparecimento dos partidos políticos modernos, os quais surgiram como uma nova etapa do processo de desenvolvimento político.¹²⁴

Tendo em vista esse panorama, muitas diferenças na natureza dos partidos e nos sistemas partidários podem ser percebidas. Por exemplo, os partidos dos países subdesenvolvidos, principalmente os partidos de massa, apresentam uma peculiaridade: a grande distância social entre os membros do “círculo interno” e a multidão de partidários. Por isso, os primeiros se acham no nível intelectual e técnico das sociedades modernas, já os últimos ainda estão longe disso, permanecendo mais próximos do nível das sociedades arcaicas. Seria, então, como se esse círculo interior fosse um partido de quadros enquistado no seio de uma organização de massa. Diferentemente, nos países desenvolvidos, a separação entre os dois grupos não é rigorosa: o “círculo interior” permanece bastante permeável e relativamente acessível aos membros da base.¹²⁵ Logo, a característica do enquadramento

¹²² No próprio continente europeu havia diferenças que influenciaram fortemente as instituições, as leis e os costumes, podendo-se fazer a seguinte divisão: Europa latina compreendia França, Espanha, Itália e Portugal, tinha como base a religião católica e as línguas derivadas do latim; já a Europa anglo-saxônica, compreendia os povos do norte e a Inglaterra, tinha como base a religião protestante e o idioma derivado do anglo-saxão. Essas diferenças refletiam-se na cultura, nas tradições, no sistema jurídico, na visão de mundo, as quais mais tarde refletiram-se nas diferentes formas de colonizações e povoamentos realizados no continente americano pelos povos europeus. URUGUAY, Visconde do. *Ensaio sobre...* p. 271.

¹²³ CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos...* p. 8-9.

¹²⁴ CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos...* p. 8-9.

¹²⁵ De acordo com Duverger, certos autores pensavam que nos países subdesenvolvidos a autoridade dos dirigentes políticos tinha um caráter pessoal mais vincado que noutros países; a autoridade do *leader* seria o elemento essencial da coesão do partido e da adesão de seus membros, enquanto a ideologia e o programa teria uma importância quase nula. Mas isso parece discutível, pois não se duvida que o poder, nas sociedades insuficientemente desenvolvidas, esteja muito personalizado, e que aí os partidos se formem, essencialmente, à volta de um homem. Todavia, há algumas décadas a evolução das sociedades mais modernas parece tender

político moderno é a superposição aos tipos tradicionais de estrutura, sem suprimi-los completamente: ao contrário, ele os transfigura muitas vezes, deles tirando sua própria força.¹²⁶

Analisando o Brasil colônia, pode-se dizer inclusive que o estado precede ao povo, pois Portugal estabelece aqui uma organização político burocrática, antes mesmo do seu povoamento. Isso ocorre, porque quando do descobrimento do Brasil em 1500, os portugueses encontram aqui uma população de aborígenes ainda na idade da pedra polida.¹²⁷ Por isso, “em nosso povo, a organização política dos núcleos locais, feitorias ou arraiais não é posterior ou mesmo concomitante à sua organização social: é-lhes anterior. Nasce-lhes a população já debaixo das prescrições administrativas”.¹²⁸ Nesse sentido, Raymundo Faoro assevera que “o inglês funda na América uma pátria, o português um prolongamento do estado”¹²⁹, porque foi a organização jurídica quem modelou o estabelecimento social e a empresa econômica.¹³⁰

Dessarte, em todo o Brasil durante o período colonial, os centros de autoridades são sucursais obedientes a Lisboa. Assim, o estado, imposto à colônia antes mesmo que ela tivesse povo, permanece íntegro; reforçado pela espada portuguesa sempre que a sociedade americana ameaça romper esses laços que a aprisionam. Essa pesada herança será fortemente sentida nos séculos seguintes e nem mesmo as leis, os decretos e os alvarás

igualmente para a individualização da autoridade. DUVERGER, Maurice. Sociologia dos Partidos Políticos (Cap. II) Trad. Antonio Neves Pedro In: GURVITCH, Georges. *Tratado de Sociologia*. 2º Volume. São Paulo: Martins Fontes Editora, 1958, p. 51.

¹²⁶ CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos...* p. 168. DUVERGER, Maurice. Sociologia dos Partidos... p. 50. Isso pode ser comprovado na relação entre o coronelismo e a política dos governadores (que serão analisados neste item 1.3 infra) e os partidos estaduais, que não as suprimiram, mas adaptaram-se e amalgamaram-se a elas.

¹²⁷ VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Evolução...* p. 56.

¹²⁸ Assim, algumas vilas e cidades são fundadas através de cartas concedidas pelo rei ou pelo governador ao fundador que era o capitão-mor regente antes mesmo da própria fundação da vila ou da cidade. Esse é o caso, por exemplo, de São Vicente, Santo André da Borda do Campo, Piratininga. VIANNA, Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 331.

¹²⁹ O povoamento no Brasil ocorre como obra auxiliar da conquista. Assim, o regime de capitânias hereditárias (1534-49) tem o propósito de fixar populações ociosas e assegurar, com a povoação, a defesa do território, além do caráter capitalista. A colonização é obra do estado, e a centralização é o meio adequado, já tradicionalmente cristalizado, para o domínio do novo mundo. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001, p.129;131;134;145 e 169. Oliveira Vianna, esclarece, ainda, que o mais comum é o poder central tomar a iniciativa de dar à população os órgãos da administração. Assim, “esta não é formada, como nos núcleos saxônicos e germânicos, pela ação espontânea da própria coletividade; é uma aparelhagem dativa vinda de fora e do alto”. VIANNA, Oliveira. *Populações Meridionais...* p. 332.

¹³⁰ Segundo Faoro, “Portugal não buscava, na América, o reflexo de suas instituições, numa réplica nova de um reino velho, o que ele visava era o prolongamento passivo de suas instituições, armadas de poderes para criar, do alto, por obra da moldura jurídica, a vida política”. Por isso, pode-se afirmar que “desde o primeiro século da história brasileira, a realidade se faz e se constroi com decretos, alvarás e ordens régias”. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...* p. 171-3.

conseguirão dissolvê-la.¹³¹

Quando o governo português e a família real transmigram para o Brasil, eles trazem uma multidão de instituições anacrônicas existentes na metrópole e “esquecem-se”¹³² de fundar no país verdadeiros instrumentos de administração, como abertura de estradas, mapeamentos, exame de rios navegáveis, os quais poderiam colaborar para o fim do isolamento quase absoluto em que viviam diversas províncias brasileiras.¹³³ Porém, mesmo após a Independência do Brasil, D. Pedro dá continuidade à burocracia de D. João – transplantada com fidelidade aos moldes de Lisboa – sobre ela repousando a estrutura política do país.¹³⁴ E por muitos anos os meios de comunicação entre as províncias são negligenciados.

Em relação ao surgimento dos partidos políticos no Brasil, não obstante possam ser identificados grupos e até associações políticas antes da Independência (1822) e da primeira Constituição (1824) – uma vez que a luta pela predominância de certos interesses sociais sobre outros, dentro do organismo do estado, é sempre uma luta política e de grupos políticos, qualquer que seja o regime instituído nesse estado – no sentido técnico-constitucional não se pode ainda chamá-los de partidos, mas, apenas de facções.¹³⁵

É evidente que, para o direito constitucional, partidos organizados pressupõem a existência da Constituição, e, principalmente, do regime representativo. Então, só se pode falar em verdadeiros partidos políticos no Brasil depois que a Constituição e o parlamento começam a funcionar. Antes disso, falta às diversas tendências, doutrinas e ideologias em choque no Brasil um ambiente propício à organização partidária.¹³⁶

¹³¹ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...* p. 193.

¹³² O mais provável é que tivessem plena consciência do que faziam. Portanto, pode-se dizer que furtaram do povo as condições essenciais e o próprio direito de auto desenvolver-se. Nesse sentido, **ver adiante nota de rodapé nº. 153.**

¹³³ VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Evolução...* p. 254.

¹³⁴ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...* p. 319. As estruturas política e administrativa do Brasil Colônia e do Brasil Império são bastante diferentes, pois no período colonial elas não são uniformes e variam conforme o governo local e o grau de complexidade de cada nódulo social, objetivando, com isso, a melhor eficiência na arrecadação fiscal, sendo as demais funções secundárias. Não há entre os estadistas coloniais o preconceito da uniformidade política. Já os políticos da Independência – influenciados pelas ideias exóticas, pelas novas teorias políticas disseminadas na Europa, como liberalismo, parlamentarismo, constitucionalismo, federalismo, democracia, república – preocupam-se em estender, em virtude do princípio da igualdade, a uniformidade de um mesmo tipo de organização política e administrativa a todas as diversidades regionais e locais. E isso causa, evidentemente, grandes rivalidades entre defensores da centralização e da descentralização no Império. VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Evolução...* p. 208; 227; 244 e 246.

¹³⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 25.

¹³⁶ De acordo com Afonso Arinos, nacionalistas (portadores de uma consciência nacional) existem desde as lutas contra a Holanda; partidários da Independência e mesmo da República podem ser encontrados no século XVIII, pelo menos desde a Inconfidência; liberais-constitucionalistas e republicanos-democratas, desde os

Entretanto, a Assembleia Constituinte de 1823, nascida já sob o signo da dissolução¹³⁷, não tem ensejo de promover a formação de autênticos partidos, embora os grupos da constituinte já se distribuíssem em duas grandes tendências naturais do momento: a que visa a fortalecer e a que visa a limitar o poder da coroa. Sendo esta última a mais verdadeiramente constitucional, pois, está em consonância com a clássica concepção de as constituições objetivarem principalmente à limitação de poderes.¹³⁸

Nos cinco anos de governo de D. Pedro I com o parlamento (1826-1831), nota-se que a confusão da constituinte vai-se aos poucos esclarecendo e vão surgindo, dessarte, núcleos de atração, polarizadores das forças dispersas. Estes núcleos, contudo, devem ser classificados genericamente como governo e oposição, não ainda como partidos.¹³⁹

No que concerne ao exato surgimento dos partidos Liberal e Conservador no Brasil, os historiadores divergem entre os anos de 1831, 1837 e 1838; entretanto, evidentemente, não se pode marcar data certa para um fato histórico dessa natureza, que é, como já dito, menos um fato do que um processo histórico. Um partido não se constituía naquela época, como hoje, com datas precisas, com documentos públicos sujeitos a verificação e registro.¹⁴⁰

alvores do século XIX e, neste particular, as associações secretas têm grande importância. Por isso, pode-se dizer que não há, ainda, partidos políticos verdadeiros que expressem essas variadas posições políticas, mas apenas simples facções. Mais informações em FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 25-6.

¹³⁷ Após a Independência, convoca-se em 1823 a Assembleia Constituinte, na qual é oferecido um projeto de Constituição, com base na Constituição espanhola de 1812, com modificações importantes tais como a inclusão de um capítulo especial sobre a declaração de direitos nos moldes do sistema americano-francês. Entretanto, este projeto não chega a ser discutido até o final, em virtude da dissolução da assembleia. A Constituição é, então, redigida por uma comissão escolhida pelo governo e outorgada pelo Imperador em 1824. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria ...* p. 23-4.

¹³⁸ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria ...* p. 26. Essa Assembleia constitui-se em sua maioria de magistrados, de juízes de 1ª instância, de juristas e de altas dignidades da Igreja, e em sua minoria do clero subalterno e dos proprietários de pequenas fortunas. Em geral, os representantes guiavam-se mais por seus sentimentos e demonstravam, salvo raras exceções, não estarem habilitados com aptidão prática para exercerem suas atribuições no parlamento. Por isso, dela nada se podia esperar. LEAL, Aurelino. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915, p. 53-4.

¹³⁹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 27.

¹⁴⁰ Afonso Arinos sugere como solução possível para o problema considerar que a formação do partido Liberal coincide com a elaboração do Ato Adicional de 1834, que traz inovações liberais à Constituição, estabelecendo um sistema mais descentralizador, com maior autonomia para as províncias, misturando elementos centralizadores e descentralizadores, embora ainda não estabeleça uma federação, pois essa seria incompatível com a monarquia. Ocorre então um deslocamento do centro de gravidade da política nacional do “poder nacional” e do “poder provincial” primeiro para o “poder municipal” em 1832 com a legislação do Código de Processo, e depois com o Ato Adicional desloca-se novamente do município para as “assembleias provinciais”. O Ato Adicional pode ser resumido como uma obra de transação política na qual cada matiz político teve participação para modelar o pacto definitivo. Já o partido Conservador coincide com a feitura da Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840, reivindicada pelos conservadores já desde 1836, que elimina tais inovações, reclamando um sentido mais centralizador ao limitar a autoridade e as competências das assembleias provinciais e permitir a criação de uma política uniforme em todo o império. Assim, trona-se possível aos estadistas do império intervir nos menores detalhes da economia provincial e local. De fato, essa lei não é uma interpretação, mas uma “amputação” do Ato Adicional, feita sem os trâmites de uma reforma

De um modo geral, o partido Liberal representa os interesses da burguesia urbana, do capitalismo comercial, e as convicções de intelectuais progressistas, escritores, jornalistas, professores, magistrados¹⁴¹, e tem como base programática a descentralização do poder. Já o partido Conservador, primeiramente denominado como “regressista” por ocasião do excessivo progresso liberal¹⁴², tem o café como base econômica e defende a centralização. O partido Republicano surge como consequência de questões determinantes da ordem econômica, cultural, militar e política da época.¹⁴³

Porém, ainda que seja possível identificar no Congresso, assim como nos demais órgãos políticos, uma orientação liberal de um lado e uma conservadora do outro, pode-se questionar, talvez sem exagero, se de fato tratam-se de verdadeiros partidos, porque os partidos Liberal e Conservador têm tantas dissidências internas, utilizam-se de tantas alianças, que se diferenciam mais pelos nomes do que pela realidade. Coaduna-se a isso o problema de os homens teóricos e os estadistas mudarem com frequência de opinião quando enfrentam a realidade das coisas, sobretudo quando em contato direto com o governo.¹⁴⁴

A esse contexto acresce-se o fato de também não haver no país uma opinião pública desenvolvida. Essa ainda é um mito, pois a república constitui-se de formidável

constitucional. Para garantir a subordinação dos centros provinciais ao poder nacional, os presidentes das províncias passam a ser nomeados ou escolhidos pelo imperador, assim como os chefes de polícia, os juízes de direito, os juízes dos municípios e os promotores públicos. Grosso modo, pode-se dizer então que o movimento liberal foi se concentrando e se organizando na Câmara desde a Abdicação, até tornar-se maioria em 1834, quando conseguiu impor a reforma da Constituição. Têm-se aí, portanto, os elementos típicos de um partido em ação: a Constituição vigente, a câmara funcionando e, dentro dela, elementos reunidos em ação contínua para o cumprimento de um programa liberal comum. Para maiores informações ver FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria* ... p. 31; BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Edição Fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1996. Fac-símile de: Rio de Janeiro: Garnier, 1870, p. 83-91; VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Evolução...* p. 259-60 e 271 e LEAL, Aurelino. *História Constitucional...* p.174-9

¹⁴¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria* ... p. 33. O movimento do partido liberal a favor da abdicação de D. Pedro I foi vitorioso. Entretanto, esses liberais quando chegam ao poder transformam-se rapidamente em conservadores, para tentar salvar o país da anarquia. De acordo, com Faoro, este é o primeiro ato do drama do liberalismo brasileiro: com ideologia de oposição, demolitória, incapaz de governar de acordo com o seu programa, transforma-se, quando no poder, em conservador. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...* p. 345-6.

¹⁴² FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 34.

¹⁴³ As causas econômicas são o declínio do café imperial, o fim da escravidão, o início da imigração, etc. As causas de ordem cultural estão ligadas à doutrina positivista, que influencia profundamente os pensadores da época tais como Benjamin Constant. A infiltração da mentalidade positivista, entre as gerações mais jovens e mais cultas do Exército, coincide com a preocupação política que se acentua progressivamente nas classes armadas, em decorrência da longa e custosa guerra do Paraguai, que culmina com a “questão militar” do fim do Império. O que se vê nessa época é algo novo, pois se trata da formação de um espírito de classe ou de casta, que se erguia ao mesmo tempo contra as instituições políticas e os seus representantes. As causas políticas são a descrença da esquerda liberal na capacidade de a monarquia brasileira praticar com lisura o sistema representativo e a questão da Federação. Em 03 dezembro de 1870, surge o jornal “A República”, no qual é publicado o Manifesto Republicano, tais acontecimentos estão diretamente influenciados pelo estabelecimento da Terceira República na França, no mesmo ano. Assim, é fundado o partido Republicano em novembro do mesmo ano. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 49.

¹⁴⁴ LEAL, Aurelino. *História Constitucional...* p. 198 e 232-4.

maioria de analfabetos, cuja consciência do civismo é em geral embrionária. Portanto, questiona-se igualmente como encontrar verdadeiros partidos que pratiquem a comunhão política em um país que levianamente adota o sufrágio universal, cujo pressuposto básico é a universalização da concepção do dever social, quando apenas uma minoria tinha essa concepção.¹⁴⁵

O primeiro regime eleitoral brasileiro, durante o Império (Constituição de 1824, arts. 90 e 94), adota a eleição indireta, na qual os cidadãos reunidos em “Assembleias Paroquiais” elegem os “eleitores da província”, que por sua vez elegem os representantes da nação. De acordo com Hamilton Leal, afora a precariedade do sistema indireto de eleições, o quadro apresenta-se como desolador e pode-se dizer que não há eleições livres, algumas chegando a ser verdadeiras farsas, cheias de tramoias eleitorais.¹⁴⁶

Em relação à primeira Constituição do Brasil (1824), é necessário destacar que: entre a democracia e a liberdade, ela opta pela última para conjurar a primeira, mantendo a igualdade sem democracia e o liberalismo fora da soberania popular¹⁴⁷; e cria o elemento mais característico e realmente novo do período imperial: o poder moderador¹⁴⁸, que assenta

¹⁴⁵ LEAL, Aurelino. *História Constitucional...* p. 238.

¹⁴⁶ LEAL, Hamilton. *História das instituições políticas do Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 1994, p. 338.

¹⁴⁷ Assim, Faoro esclarece que nessa Constituição, “se de soberania se trata, será a nacional, que pressupõe um complexo de grupos e tradições, de comunidades e de continuidade histórica, e não a popular, que cria e abate os reis. Essa liberdade permitida torna-se realidade não na partilha do poder entre os cidadãos autônomos, mas na segurança dos direitos individuais e políticos, garantidos pelas instituições. Liberdade de participação, sem o absolutismo monárquico ou popular, nem capricho de um só, nem domínio de todos contra um. Contra extremos estabelece-se o sistema constitucional – a monarquia constitucional – em um dualismo de equilíbrio.” Entretanto, “a fórmula do governo de D. Pedro compõe-se do tradicionalismo e do verniz carismático, em combinações instáveis, sujeitas às oscilações da popularidade. [...] A soberania é apropriada pelo imperador, em nome da aclamação popular, sem conciliar, articular e dirigir as forças centrífugas, envolvidas pelos princípios ultraliberais.” FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...* p. 321/7. Esse viés antidemocrático do governo pode ser observado na legislação de 1828 sobre a organização municipal (extremamente administrativa), que não tinha qualquer intenção de alargar as atribuições das câmaras, mas sobretudo pretende a redução da autonomia municipal com o objetivo de impedir que os municípios se tornem centros de atividade política mais intensa, capazes de estimular os interesses e aspirações das camadas inferiores da população. Por isso, prevê o art. 78 daquela lei: “É proibido porém todo o ajuntamento para tratar, ou decidir negócios não compreendidos neste Regimento, como proposições, deliberações e decisões feitas em nome do povo, e por isso nulos, incompetentes, e contrários à Constituição, art. 167, e muito menos para depor autoridades, ficando entendido, que são subordinadas aos Presidentes das províncias, primeiros administradores delas”. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1949, p. 74.

¹⁴⁸ Esse poder é concebido fiel à ideia de seu autor Benjamin Constant com o objetivo de ser a “chave de toda a organização política”, porém, em verdade, demonstra ser chave mestra da opressão da nação, ao dar, como competência privativa do imperador – chefe supremo da nação e seu primeiro representante – o poder de velar, incessantemente, pela manutenção da independência, do equilíbrio e da harmonia dos demais poderes (art. 98). Assim, esse poder que garante faculdades excepcionais, enfeixado na pessoa real, chefe do executivo, comanda a administração e a política, ao permitir interferir no Poder Legislativo, com o direito de dissolução da Câmara, de adiamento e de convocação, além do direito de escolha, na lista tríplice, dos senadores. Intervém também sobre o Poder Judiciário com o direito de suspensão dos magistrados e sobre o Poder Executivo com o direito de livremente escolher e demitir os seus ministros de estado. E, ainda, interfere na autonomia das assembleias provinciais ao possibilitar a suspensão de suas resoluções. Portanto,

sobre reminiscências e tradições religiosas.¹⁴⁹ Não obstante as várias competências que esse poder outorga ao imperador, pode-se dizer que o ponto central de sua ação moderadora é a formação dos gabinetes, por meio dos quais o imperador podia intervir no jogo dos partidos¹⁵⁰, porque, sendo nomeado um gabinete conservador, esse partido assume todas as posições do governo não só central, mas também provinciais e municipais, sendo praticamente varridos os liberais do poder, e o mesmo ocorre quando nomeado um gabinete liberal que passa, então, a ter a ascensão imediata de seus elementos em toda a estrutura política e administrativa do país.¹⁵¹ Com esse poder, o rei está autorizado a reinar, a governar e a administrar sem necessidade de cobertura ministerial. Com ele, a Coroa torna-se elemento ativo e condutor, com papel de guarda, fiscal e tutor da nação, indo na contramão dos ideais da Revolução Francesa e das ideias de Rousseau.¹⁵²

Portanto, na base da política imperial está a consolidação do poder pessoal. Por isso, pode-se afirmar que esse sistema estabelece um absolutismo de fato sob a máscara vistosa do regime parlamentar. Já é possível observar desde aquela época a influência do personalismo dos políticos e das organizações partidárias.¹⁵³

de acordo com Faoro, essa é “no fundo, uma estrutura que disfarça seu cunho autoritário, com aproveitamento vertical dos elementos políticos cevados nas áreas permitidas de influência. O estamento se rearticula, com tintas liberais e cerne absolutista, no controle das províncias, presas à corte pela nomeação de seus presidentes”. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...* p. 333. VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Evolução...* p. 262.

¹⁴⁹ LEAL, Aurelino. *História Constitucional...* p.125.

¹⁵⁰ Embora alguns autores relatem que nesse período a Câmara dos Deputados torna-se o centro do poder – a arena das decisões políticas – dela dependendo a regência e o ministério. Outros divergem, afirmando que as quedas de gabinetes e a ascensão dos partidos no II Império estão mais ligados à vontade imperial do que ao reflexo da opinião parlamentar, é aquela que faz ascender um partido ou outro, conforme julga o imperador melhor guardar as aparências parlamentares ou contentar a nação. Assim, não é a vontade parlamentar que se impõe ao governo, mas é este que se impõe àquela. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...* p. 345-6 e 349. VIANA, Oliveira. *Populações Meridionais...* p. 321-2.

¹⁵¹ Principalmente os liberais sentem que essa força colossal do poder moderador faz com que a força aglutinante do poder central seja incontestável e para tentar ruir essa edificação atacam alegando que o poder moderador, tal como previsto na Constituição, pode destruir todas as liberdades da nação. Assim, o modo de remediar essa situação é submeter o poder moderador à referência do ministro de estado, colocando-o sob a dependência imediata da Câmara e, portanto, dos partidos. Quase todas as discussões e campanhas parlamentares e partidárias prendem-se direta ou indiretamente a este ponto, debatendo as prerrogativas, a extensão, a necessidade e até mesmo a constitucionalidade da ação desse poder. VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Evolução...* p. 263/7.

¹⁵² FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...* p.335.

¹⁵³ Oliveira Viana acredita que, apesar da hipocrisia da sua política parlamentar, D. Pedro foi o único que “compreendeu” a realidade das nossas coisas, a nossa incultura política, a artificialidade dos nossos partidos, a impossibilidade de se praticar aqui o regime representativo como praticado na Inglaterra. Assim, para ele a deturpação do sistema implementada por D. Pedro não foi no seu interesse, mas no interesse da sua dinastia e de seu povo, visando a tranquilidade e ao futuro nacional. VIANA, Oliveira. *Populações Meridionais...* p. 323-4. Também nesse sentido, concorda Faoro, ao afirmar que o despotismo pedagógico da ditadura mental dos planos de José Bonifácio, que reconhecendo essa inaptidão do povo de autogovernar-se, assenta sobre ela a casa, cultivando uma atmosfera artificial, que foi base de seu poder.¹⁵³ Entretanto, é fundamental ressaltar que tais posturas antidemocráticas e personalistas estão na contramão das ideias liberais e democráticas implementadas na Inglaterra e nos Estados Unidos. Prova disso são as colônias fundadas posteriormente à

Além disso, o Brasil político do Império resume-se a algumas famílias – na verdade alguns homens – que constituem a realidade viva do país, os quais recebem uma Constituição para aplicar sobre uma população economicamente morta e politicamente alheia a qualquer ideia de direitos políticos e cívicos, destinada a regular um núcleo social que não existe como coletividade consciente e autônoma. Assim, de acordo com Amado:

A Constituição ficou pairando no ar, como uma cúpula sem conexão com a terra onde bracejava uma população de escravos, trabalhando sem alegria para um grupo de senhores ignorantes, ávidos, alguns com meia instrução mais perturbadora do que esclarecedora, todos também incapazes de compreender a Carta política que lhes ia ser outorgada.¹⁵⁴

Logo, a Constituição é apenas uma lei decorativa, um edifício construído só exteriormente, pois em seu interior não há divisões (leis complementares). Assim, o país mostra ao exterior uma construção bela de fachada, onde, na verdade domina o absolutismo.¹⁵⁵ Ademais, a prática constitucional brasileira tem, quase sempre, como princípio a confusão. Os poderes invadem as atribuições uns dos outros, não atentando para a autonomia de cada um.¹⁵⁶ A confusão entre poder administrativo e o judiciário – própria de um governo absolutista e de uma organização que não conhece a divisão dos poderes – é um legado da legislação portuguesa na época da Independência.¹⁵⁷

Corroborando com isso, através dos diversos privilégios concedidos aos senhores de terras, o esforço da legislação colonial em transformá-los no centro histórico de gravitação colonial do povo rural, potencializando a movimentação centrípeta das classes inferiores. Assim, por sua riqueza e por força de seu clã de capangas, o latifundiário constitui-se o patrono ideal do baixo povo.¹⁵⁸

independência do Brasil, como é o caso da Austrália, que muito antes do Brasil já desfrutavam de um sistema constitucional e de instituições liberais, formando verdadeiras sociedades democráticas. BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A província...* p. 69-70. Isso comprova que a política implementada pelo imperador e por seus conselheiros foi um empecilho ao desenvolvimento da democracia e do povo brasileiro.

¹⁵⁴ AMADO, Gilberto. *Grão de Areia*. Rio, 1948, p. 29 citado por SODRÉ, Nelson Werneck. SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1990, p. 333.

¹⁵⁵ LEAL, Aureliano. *História Constitucional...* p. 149.

¹⁵⁶ A Constituição do Império confere ao poder executivo a função de intérprete das leis. LEAL, Aureliano. *História Constitucional...*, p. 157-8

¹⁵⁷ URUGUAY, Visconde do. *Ensaio sobre...* p. 202.

¹⁵⁸ VIANA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 222-3. No Brasil, ao contrário da maioria dos outros países que evoluíram da pequena à grande propriedade, a agricultura desde o início tem por base o latifúndio. Ao longo do período colonial tem-se um período de esplendor e glória da grande propriedade territorial: só ele cria e domina, toda a trama da nossa história é ela quem fia e entretece. VIANNA, Oliveira. *Evolução...* p. 57. Ainda, esclarece o autor, que essa tendência constitui-se desde as capitânicas hereditárias, quando algumas famílias recebem grande quantidade de terras, e objetivando assegurar sua situação de grandes proprietários de terras e de senhores de vastos domínios, elas organizam-se de uma maneira quase aristocrática. Tais aristocracias territoriais, em alguns pontos do Brasil, revelam uma tendência sensivelmente oligárquica,

Entretanto, a formação ao redor dos senhores de terras não pode ser considerada uma consciência comunal, tão vivaz e orgânica nos grupos locais europeus, pois entre nós carece do seu plasma formador, da sua matéria-prima, que é o sentimento da solidariedade dos interesses interindividuais ou interfamiliares. Nossas formações estão ligadas principalmente pela dependência econômica, social e política. Assim, não havendo interesses comuns locais, o governo local não tem função própria, transformando-se em órgão de interesses privados, arma poderosíssima, posta imprudentemente nas mãos dos “caudilhos da aldeia”.¹⁵⁹

Com o crescimento acelerado da classe média, por volta da segunda metade do séc. XIX, cresce também a necessidade de sua efetiva participação no campo político.¹⁶⁰ Por outro lado, ao final do Império, o desprestígio dos partidos imperiais (Liberal e Conservador) é completo, contra eles levantam-se os políticos, os militares, os positivistas e as grandes camadas da opinião pensante.¹⁶¹ Assim, a República tem o apoio não apenas dos grupos ativos da classe média, os quais podem finalmente participar do poder, principalmente os militares, como também das frações mais progressistas da classe senhorial. A proclamação da República em 15 de novembro de 1889 é possível porque o Império, com sua estrutura obsoleta e antiquada, não corresponde mais à realidade econômica, social e política. Com o novo regime desaparece também o poder moderador, o senado vitalício, o direito de representação fundado na renda, a centralização e os governadores nomeados.¹⁶²

Então, findo o império e inaugurada a República, o país necessita não apenas de uma construção política, mas também jurídica. Cuida o novo governo da mobilização legal do maior número possível de cidadãos para a prática do sistema representativo. Assim, é estabelecido o sufrágio universal, considerando eleitores os homens que estejam no gozo de seus direitos civis e políticos, desde que saibam ler e escrever.¹⁶³

esforçando-se para concentrar em suas mãos os privilégios políticos de modo a torná-los consequência da propriedade da terra, excluindo os demais do direito de voto, pois só a fidalguia territorial possui esse direito (séc. XVII e XVIII). Esses magnatas rurais fecham-se numa espécie de casta, apoderando-se do governo da cidade e constituindo uma verdadeira oligarquia. Há uma depuração e uma filtragem, tendente a eliminar dos corpos políticos os que não são proprietários de terras. Na colonização vicentista, os elementos populares são excluídos do governo, e a capacidade política está diretamente ligada ao domínio rural. VIANNA, Oliveira. *Populações Meridionais...* p. 161-4. Pode-se concluir então que o “coronelismo” é incentivado desde a colonização.

¹⁵⁹ VIANA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 344.

¹⁶⁰ Padres, militares, funcionários, pequenos comerciantes, com o passar do tempo constituíram-se o campo em que florescem as ideias novas e libertárias e seus principais defensores. SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 269-70.

¹⁶¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria ...* p. 54.

¹⁶² SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 275.

¹⁶³ LEAL, Hamilton. *História das instituições...* p. 371-2.

Com a República, as necessidades federais parecem não encontrar nos partidos políticos nacionais instrumentos apropriados para expressão ou solução dos seus problemas. Assim, o poder federal tem de valer-se de outros meios para agir nos estados; tais meios constituem a complexa *política dos governadores* ou *política dos estados*¹⁶⁴, cujos principais pilares são: o caudilhismo (oligarquias) e a economia (café). A política dos governadores consiste em uma troca de apoios e “favores”, do governo central aos governos dos estados, e destes ao governo central. Essa é a estrutura política dominante da chamada República Velha (1889-1930).

Em relação ao caudilhismo, pode-se dizer que este se divide também em duas instâncias: na base, a municipal com âmbito de atuação nos governos locais, principalmente nos municípios rurais, onde dominava o “coronelismo”¹⁶⁵, reponsável por promover e garantir o aliciamento de eleitores – em troca de favores – conferindo, assim, a estabilidade do sistema.¹⁶⁶ E pouco acima dessa base, na instância estadual-federal, realiza-se a “política dos estados”, cujo domínio dos votos pelos governadores – já garantido pelos votos a cabresto do “coronelismo” – decide a composição das câmaras federais e a eleição do presidente da república. Todo esse sistema está obviamente assentado e fortalecido pela estrutura agrária do país.¹⁶⁷

Porém, a ascendência dos “coronéis” só é possível porque: a) o poder público é rarefeito e, em muitos locais, praticamente ausente; assim, tais “coronéis” estão em condições de exercer, extra-oficialmente, grande número de funções do estado em relação aos seus dependentes, sendo uma espécie de incursão do poder privado no domínio público; e b) o Brasil tem uma organização agrária precária que propicia a ignorância e o desamparo do trabalhador rural, deixando-o completamente dependente e sujeito ao governismo dos chefes locais (latifundiários), os quais dessa forma estabelecem seus currais eleitorais.¹⁶⁸

¹⁶⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 55-6.

¹⁶⁵ O dicionário da Academia Brasileira de Letras define coronelismo como sendo a influência dos coronéis na política, os quais são definidos como o tipo social do grande proprietário rural de comportamento patriarcal que, por força do consenso geral de um sistema de obrigações e favores, enfeixa em sua pessoa atribuições de caráter privativo e público, tornando-se, no interior do Brasil, o chefe político. ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. *Dicionário escolar da língua portuguesa*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008, p. 366.

¹⁶⁶ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 251.

¹⁶⁷ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...* p. 532 e LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 244.

¹⁶⁸ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 248. A única forma de acabar com o coronelismo seria libertando as massas rurais, garantindo-lhes o direito de subsistência, o direito ao trabalho e o direito à assistência, para que elas pudessem, de fato, ser livres politicamente. Sem solucionar essas deficiências, seria impossível modificar os costumes políticos da época e acabar com o cacequismo municipal, estadual e federal. Nesse sentido foi a manifestação em 1934 do deputado Domingos Velasco na câmara federal. VELASCO, Domingos. *Anais*, VII, p. 324 citado por LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 249. Nesse mesmo sentido,

Logo, a superposição do regime representativo sobre essa inadequada estrutura econômica e social, que incorpora à cidadania ativa um contingente expressivo de eleitores sem capacitá-los para o consciente desempenho de seus direitos políticos, vincula os detentores do poder público (governadores) aos condutores (coronéis) daquele rebanho eleitoral despreparado. Disso resulta a grande debilidade do poder constituído, que precisa desses pactos para manter-se no poder.¹⁶⁹

Faz parte do compromisso “coronelistas” também: a) “vista-grossa” dos governos estaduais sobre as administrações municipais, eximindo-se de empregar sua influência política para moralizá-las; e b) “carta-branca” para os chefes locais nos municípios, os quais com isso montam suas oligarquias; tudo em troca do seu incondicional apoio aos candidatos do governo nas eleições estaduais e federais¹⁷⁰. Assim, reciprocidade e entendimento entre governos estaduais e municipais são fundamentais para a política dos “coronéis” e dos governadores, as quais colaboram com a disseminação de administrações perdulárias e corruptas.

Por um lado, tudo isso, ao mesmo tempo em que impede que os partidos políticos tenham um contato mais direto com essa parcela do eleitorado – e com isso possam colaborar para o desenvolvimento de sua formação política; por outro lado, obriga aos partidos procurar o apoio e a intermediação dos donos de terras em seus currais eleitorais, fortalecendo ainda mais os poderes políticos desses coronéis¹⁷¹, fazendo com que os partidos, ao invés de combater essa política nefasta, tornem-se mais um aliado e importante elo dessa corrente.

Os diversos partidos republicanos estaduais surgem nesse contexto, pois com o início do movimento republicano e do federalismo forma-se no país uma ojeriza aos partidos nacionais.¹⁷² E, apesar da aparente uniformidade das Constituições, cada estado-membro tem realmente um modo próprio de mover-se no campo político, de administrar seus negócios, de organizar a sua vida partidária e de pôr em movimento o mecanismo da sua Constituição. No entanto, é possível estabelecer tendências comuns à evolução da estrutura governamental das unidades federadas, como a absorção dos poderes municipais pelo poder estadual, com a

Tavares Bastos, ainda durante o império, declara que para que um povo se aperfeiçoe e aumente suas virtudes é necessário que seja livre, pois é a liberdade que exercita o sentimento da responsabilidade, o culto ao dever, o patriotismo, a paixão pelo progresso. Um povo a quem se imponham os encargos da civilização sem garantir-lhe as liberdades correspondentes é, na verdade, um povo paralítico. BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província...* p. 32.

¹⁶⁹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 253.

¹⁷⁰ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 52.

¹⁷¹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 42 e 248.

¹⁷² FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 57.

redução da autonomia dos municípios, e a hegemonia dos poderes executivos estaduais sobre os legislativos e judiciários, que vão perdendo sua necessária independência. Dentro dos estados ocorre então uma centralização e um aumento do “poder pessoal” de seus presidentes, o que obriga os presidentes da república a socorrerem-se da política de transações denominada “política dos governadores”.¹⁷³

Em consequência disso, a estrutura montada pela política dos governadores, cujo elo primário é a política dos coronéis, tem reflexos diretos sobre os partidos nacionais, em crise após a instituição da organização federativa. A exagerada multiplicidade de alianças nas eleições estaduais e municipais revelam que muitos partidos à época não são mais que legendas ou rótulos destinados a atender as exigências técnico-jurídicas do processo eleitoral, tendo uma função meramente formal.¹⁷⁴ Além disso, a precariedade dos partidos brasileiros refletia-se também no inveterado personalismo da nossa vida política.¹⁷⁵

Assim, em razão da ausência de organizações nacionais, o centro de equilíbrio político estabelece-se, principalmente, no centro geográfico e econômico do país, constituído pela união dos estados de Minas Gerais e de São Paulo.¹⁷⁶ Porém, com a decadência da lavoura cafeeira, que constitui o principal pilar econômico, rui também a primeira República com os seus partidos estaduais. Outro sintoma da decadência dessa política é o reaparecimento da mentalidade partidária nacional, que abala a sustentação da estrutura política vigente.¹⁷⁷ Sobre esse período afirma Leal:

O Brasil vivia um círculo vicioso: no plano econômico, agricultura rotineira e decadente, indústria atrasada e onerosa, uma e outra empobrecendo sistematicamente o país; no plano político, sobrevivência do “coronelismo”, que falseia a representação política e desacredita o regime democrático, permitindo e estimulando o emprego habitual da força pelo governo ou contra o governo. [...] Mas não tenhamos demasiadas ilusões. A pobreza do povo, especialmente da população rural, e, em consequência, o seu atraso cívico e intelectual constituirão

¹⁷³ VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Evolução...* p. 291-2.

¹⁷⁴ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 244-5.

¹⁷⁵ Esse personalismo pode ser percebido desde o Império quando havia sido pessoas e não partidos que constituíram as vigas de sustentação da ordem política (citar exemplos). O mesmo ocorre na República quando busca um patriciado moral e intelectual que a sustente sobre o terreno movediço, até que consiga deitar raízes, para resistir aos contrastes. MAGALHÃES, Dario de Almeida. O conselheiro Afonso Pena e a Responsabilidade das Elites Dirigentes. *Digesto Econômico*. Nº 38, Jan/1948, p. 67 citado por LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 245. Todos os regimes têm, embora em diferentes medidas, uma certa dose de personalização do poder. E pode ocorrer que a pessoa que chefia o governo seja ela mesma objeto da crença da legitimidade. No estado moderno, isso acontece quando as instituições políticas encontram-se em crise e os únicos fundamentos da legitimidade do poder são a superioridade, o prestígio e as qualidades pessoais de quem se encontra no vértice da hierarquia do estado. A legitimidade decorrente do poder carismático, como definido por Max Weber, pela sua ligação com a pessoa do chefe tem existência efêmera, por não resolver o problema fundamental para a continuidade das instituições políticas, ou seja, o problema da transmissão de poder. LEVI, Lúcio. Legitimidade. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário...* p. 676.

¹⁷⁶ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 58.

¹⁷⁷ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria ...* p. 60.

sério obstáculo às intenções mais nobres.¹⁷⁸

A particularidade da nossa organização social e política está em que ao mesmo tempo em que todas as classes rurais estão separadas, desarticuladas, pulverizadas, sob o ponto de vista dos interesses econômicos; paradoxalmente, estão intimamente interdependentes para efeitos políticos. Isso se deve, principalmente, à patronagem política, caracterizada pela solidariedade entre as classes inferiores e a nobreza rural¹⁷⁹, constituída e implementada pela política dos governadores. Essa configuração política em muito se assemelha ao sistema feudal do mundo medieval. Nesse sentido, Oliveira Viana acrescenta que:

[...] o povo brasileiro só organiza aquela espécie de solidariedade, que lhe era estritamente necessária e útil – a solidariedade do clã rural em torno do grande senhor de terras. Todas essas outras formas de solidariedade social e política – os ‘partidos’, as ‘seitas’, as ‘corporações’, os ‘sindicatos’, as ‘associações’, por um lado; por outro a ‘comuna’, a ‘província’, a ‘Nação’ – são, entre nós, ou mera entidades artificiais e exógenas, ou simples aspirações doutrinárias, sem realidade efetiva na psicologia subconsciente do povo [grifos do autor].¹⁸⁰

Portanto, essa organização administrativa e política não é, como na sociedade americana, uma criação consciente dos indivíduos, emanada da própria sociedade e surgida como transformação no tempo e no espaço. Aqui, tem-se apenas uma carapaça disforme, vinda de fora, importada. Vasta, complexa, pesada, ela não está em correspondência com a população ainda pequena e rarefeita. Seria adequada a uma sociedade com grau de condensação e complexidade como as europeias, por isso tornam-se flagrantes as disparidades entre essas estruturas políticas e administrativas e a sociedade brasileira colonial, ainda muito ganglionar, dispersa e dissociada.¹⁸¹

O problema do Brasil é que não se tem uma evolução política, em seu verdadeiro sentido. Não se tem uma seriação evolucionista por meio de transformações das formas de governo: da monarquia para aristocracia e desta para a democracia, com uma complexidade crescente de órgãos e de funções. Diante disso, pode-se afirmar que o povo brasileiro recebe de fora os órgãos e as funções dos poderes públicos já completos e diferenciados desde sua implantação¹⁸², e como o povo não é responsável pela formação e pelo desenvolvimento, não aprende a utilizá-los, administrá-los e fiscalizá-los. Por isso, a “necessidade” de uma elite dominante e “protetora” para comandar. São essas circunstâncias da formação histórica dos poderes públicos brasileiros que se refletem diretamente na

¹⁷⁸ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 258.

¹⁷⁹ VIANA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 223-4.

¹⁸⁰ VIANA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 345.

¹⁸¹ VIANA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 361.

¹⁸² VIANA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 362.

psicologia das populações rurais.

Com tudo isso, nota-se que durante a República Velha, não apenas a maioria do eleitorado rural, que constitui a maior parcela do eleitorado total, é completamente ignorante e dependente dos fazendeiros, a cuja orientação política cegamente obedecem, como também eles não têm a menor consciência da sua condição e da relação de semisservidão a que estão submetidos, que praticamente os exclui da vida e das decisões políticas.¹⁸³

Assim, não é de estranhar que o nível de ideologização política seja em geral tão baixo que quase não há diferenças entre as ideologias e, portanto, entre as bases dos partidos políticos. Nestas condições prepondera o poder formal, o controle do aparato estatal e, conseqüentemente, dos recursos públicos e dos meios de coerção.¹⁸⁴ Não bastasse isso, as eleições são marcadas por inúmeras fraudes, que ocorrem em todas as fases do processo eleitoral (eleição, apuração e reconhecimento).¹⁸⁵ Nesse sentido, afirma Leal que:

A corrupção eleitoral tem sido um dos mais notórios e enraizados flagelos do regime representativo no Brasil. No período colonial a representação era limitada ao governo do município, e na estrutura social muito simples da época dominava incontestavelmente a nobreza rural sobre a massa informe dos escravos e agregados, limitada somente pelo absolutismo da Coroa no que mais de perto lhe afetasse; ainda assim, as desavenças dos potentados chegaram a derramar sangue nos embates eleitorais, como foi o caso famoso dos Pires e Camargos em São Paulo. Na Segunda República e nas eleições que se seguiram ao colapso do Estado Novo, o panorama eleitoral foi incomparavelmente melhor do ponto de vista da correção e da liberdade, mas em vários lugares não ficou estreme da coação e da fraude. Entretanto, a mácula da corrupção, verberada sem exceção pelos estudiosos das nossas instituições, atravessa toda a história do Império e da Primeira República, com o relevo de uma cordilheira. E as interrupções nessa cadeia de fraudes e violências, ou tiveram mera repercussão local, ou foram de brevíssima duração.¹⁸⁶

Tão defeituosa é a prática do nosso sistema representativo, que os estadistas, legisladores e escritores políticos do Império e da Primeira República atribuem-lhe os males do regime. Em razão dessa mentalidade, inúmeras reformas eleitorais são implementadas e, não obstante as incansáveis mudanças, nosso mecanismo representativo continua a revelar deficiências, por vezes, graves.¹⁸⁷

Na verdade, durante esse período, pode-se dizer que a República é uma

¹⁸³ SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 317.

¹⁸⁴ SOARES, Glaucio A.D. *A experiência pluripartidário (1945-1965)*. In: FLEISCHER, David V. *Os Partidos Políticos no Brasil*. Vol. I. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981. p. 11.

¹⁸⁵ As mais comuns são as chamadas “bico de pena” e “degola”. A primeira ocorre nas mesas eleitorais, quando nomes são inventados, mortos ressuscitados e ausentes comparecem para votar; assim, a pena dos mesários faz verdadeiros “milagres” nas atas. A segunda ocorre nas câmaras legislativas, no reconhecimento dos poderes, quando então se cassam os diplomas daqueles que, porventura, conseguem escapar das fraudes preliminares. Isso demonstra que o número de votos depositados nas urnas é de pouca significação no reconhecimento, o que de fato prevalece é o interesse político em conservar ou afastar um representante. Para mais informações ver LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 229.

¹⁸⁶ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 240.

¹⁸⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 240-1.

cômoda ficção, e o país pode ser comparado a uma “modesta fazenda senhorial, bem ordenada”.¹⁸⁸ No plano federal, o revezamento dos presidentes paulistas e mineiros reflete a placidez, que inutiliza as formas de expressão, já que a classe senhorial precisa vedar as expressões de descontentamento para manter seu domínio.¹⁸⁹ Essa política é levada até às últimas consequências com a descentralização do reconhecimento dos eleitos. Assim, o critério oficial passa a ser o de reconhecer e de confirmar somente aqueles aprovados pelas juntas apuradoras estaduais. Isso possibilita a manipulação pelos governadores da representação eleitoral:¹⁹⁰

Desde que se proclamara a República, as eleições haviam sido apenas um mito. Banido, portanto, o Imperador que de certo modo coibia as ambições imoderadas, destruídos os velhos partidos, agora substituídos por transitórios agrupamentos, agitado o país pelas revoluções, aos eleitores ficara quase apenas a função de sancionarem as combinações acertadas pelas maiorias políticas eventuais. Apenas um ou outro deputado conseguia eleger-se em oposição. Principalmente após a administração de Campos Sales, que incentivara a chamada ‘política dos governadores’, cuja fórmula se resumia num apoio recíproco entre o Presidente da República e os Governadores dos Estados da Federação, havia desaparecido completamente o pensamento de se organizarem partidos estáveis. Vivia-se dentro de verdadeiro círculo vicioso, que funcionava com exatidão, esmagando qualquer veleidade de rebeldia contra aquelas forças conjugadas. Prestigiados pelo Presidente, os Governadores elegiam deputados da sua confiança incumbidos de apoiarem, no Parlamento, a vontade do chefe da nação.¹⁹¹

A Revolução de 1930 pretende terminar com a política dos governadores, dos “coronéis” e com tudo que as sustentavam¹⁹²; por isso, a moralização do sistema representativo brasileiro e o aperfeiçoamento da legislação eleitoral são parte de seus máximos ideais. Com objetivo de cumprir essa promessa, é promulgado pelo governo provisório o Código Eleitoral – decreto 21.076/32 –, regulando as eleições. Entre as inovações estão o voto feminino, a redução para 18 anos da idade mínima para ser eleitor, a segurança mais eficaz do sigilo do sufrágio e a competência da justiça eleitoral para alistar, apurar,

¹⁸⁸ SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 307.

¹⁸⁹ SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 312.

¹⁹⁰ SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 312-3.

¹⁹¹ VIANA FILHO, Luís. *A vida de Rui Barbosa*. São Paulo, 1949, p. 367 citado por SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 337. Durante esse período tem-se partidos políticos sem unidade, que não correspondem às delimitações da opinião e nem mesmo às do corpo eleitoral, pois refletem as confusões e as contradições da própria composição do poder, as quais oscilam entre subordinação, como uma saída cômoda e dependente dos latifundiários e da alta burguesia em relação à pressão do imperialismo, ou resistência defendida por pequenas frações. Essa confusão e flutuação das linhas partidárias perdurará enquanto durar essa composição do poder, e somente mudará de rumo quando surgirem forças interessadas no desenvolvimento autônomo do país capazes de originar uma nova composição no poder político. SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 400-1.

¹⁹² Nessa época, a economia brasileira está em transformação, deixando de ser essencialmente rural, assim, a crise do café reduz o poder econômico dos fazendeiros, e a população urbana começa a crescer com a industrialização. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 256.

reconhecer e proclamar os eleitos.¹⁹³

Além disso, os arts. 99 e 100 do Código Eleitoral reconhecem a existência jurídica dos partidos e regulam o seu funcionamento. Passam, então, a existir duas espécies: os permanentes, que adquirem personalidade jurídica nos termos do art. 18 do Código Civil, e os provisórios, que não a adquirem e formam-se transitoriamente às vésperas dos pleitos, apenas para disputá-los. Também são a eles equiparadas “as associações de classe legitimamente constituídas”. Ainda, não bastasse a permissão de partidos provisórios e a equiparação das associações de classe, essa lei inflige outro duro golpe nos partidos políticos ao permitir o registro de candidaturas avulsas (art. 88).¹⁹⁴

A Constituição de 1934 marca o início da transição, porque ainda que não reconheça constitucionalmente os partidos políticos, consolida o sufrágio universal (art. 23), embora indireto, e estabelece como condição de elegibilidade o vínculo com uma das associações, as quais eram responsáveis por eleger seus representantes (art. 23, §3º ao §6º), ficando assegurada a representação das atividades econômicas e culturais do país. É atribuído às associações o papel que os partidos deveriam ter; nota-se, assim, que a Constituinte reflete o desgosto pela política dos governadores da república velha e pelo oficialismo partidário. Apesar das críticas, a Constituinte não consegue reformar o que critica e mantém os partidos estaduais, adota o hibridismo da representação profissional¹⁹⁵ dentro das assembleias eleitas pelo sufrágio universal, mas confirma o sistema proporcional e a Justiça Eleitoral.¹⁹⁶

O quadro político pós-Revolução de 1930 compreende a junção de dois componentes: o tradicional, representado pela uma fração da classe dominante que adere à revolução, e que está assentada sobre forças políticas mais sólidas; e o novo, representado pelas forças políticas que até então não haviam encontrado oportunidade de organizarem-se e de participarem ativamente da política, como o tenentismo, que tem uma base política mais frágil. Entretanto, tomado o poder, esses dois elementos entram em luta interna para dominá-lo; assim o governo provisório ora oscilava para o lado dos tenentes ora para o lado dos

¹⁹³ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 230-1.

¹⁹⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 62-3.

¹⁹⁵ Traço tipicamente fascista, que importa a criação de uma grande bancada apartidária, a qual funciona dentro das assembleias, como uma espécie de instrumento permanente dos governos contra a livre ação dos partidos. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 62.

¹⁹⁶ Seguindo o exemplo de Constituições de outros países, posteriores à primeira guerra mundial, a Constituição brasileira incorpora os partidos políticos ao seu sistema de maneira indireta. A alusão mais clara referente às organizações políticas é a do art. 26, que incumbe à Câmara o dever de organizar o seu Regimento Interno, “no qual se assegurará, tanto quanto possível, em todas as Comissões, a representação proporcional das correntes de opinião nelas definidas”. Assim, os partidos não se apresentam ainda reconhecidos como entidades definidas. Aparecem sob o aspecto preliminar, informe juridicamente, de correntes de opinião. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 62 e 67.

políticos tradicionais.¹⁹⁷

Em 1937 apresenta-se o problema sucessório, e, com ele, as grandes contradições da vida brasileira refletem-se no quadro político, pois as bases para a estruturação de um regime democrático ainda são muito frágeis. No mundo, há a ascensão desde 1922 do fascismo na Itália e desde 1933 do nazismo de Hitler na Alemanha.¹⁹⁸ Afonso Arinos faz o seguinte panorama da época:

A onda totalitária, em ameaçadora ascensão, punha em xeque não apenas a sobrevivência dos partidos políticos, mas muitas outras teses fundamentais da doutrina democrática. Neste, como em outros campos da atividade intelectual alargava-se o círculo de dúvidas e negações, preparatórias da confusão espiritual absoluta em que se engolfou a civilização ocidental antes de se atirar na grande tragédia da segunda conflagração. Não que faltassem partidos ao Brasil, no regime da Constituição de 1934. Tínhamos, mesmo, em demasia, o que, no caso, era uma forma de não os possuímos realmente. Sendo estaduais, multiplicavam-se pelo número de estados da Federação e, ainda, com a circunstância de serem mais de um dentro de cada estado, o que perfazia o estranho mosaico da representação nacional.¹⁹⁹

Essa onda atinge o Brasil com a outorga da Constituição de 1937, instalando o regime autoritário do Estado Novo (1937-1945), que por suas origens e seus fins, é incompatível com o funcionamento dos partidos políticos. Também a justiça eleitoral é suprimida. A imprensa dirigida, a propaganda oficial do rádio e a opinião ortodoxa dos magnatas do regime manifestam-se unânimes em atribuir às disputas partidárias uma porção de relevo nas desgraças nacionais.²⁰⁰ Não é de estranhar que essa Constituição os tenha dissolvido.²⁰¹

A ditadura Vargas, entretanto, corresponde à tentativa de realizar a revolução burguesa sem o proletariado.²⁰² Uma vez que a legalidade democrática torna-se asfixiante

¹⁹⁷ SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 326-7.

¹⁹⁸ SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 327.

¹⁹⁹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 64. O item 3.3 tratará do tema do número excessivo de partidos.

²⁰⁰ Esse sentimento hostil aos partidos pode ser percebido no seguinte trecho da Constituição de 1937: “[...] Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil [...]”. Consultado no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm> em 03.11.2010.

²⁰¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 74.

²⁰² Cumpre ressaltar que isso já havia ocorrido na Revolução de 1930, quando a classe operária também foi excluída. SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 326 e 369. É interessante analisar que essa é uma característica da história brasileira até então, pois o quadro social brasileiro é incompleto, sem traços definidos, sem hierarquia social organizada, sem classe média industrial, comercial e urbana em geral. Inexiste uma classe média no sentido europeu da expressão. Em suma, a sociedade rural brasileira é um vasto e imponente edifício incompleto, insólito, sem pontos firmes de apoio. Não há espaço nem mercado para os

para o capitalismo monopolista, a saída seria, então, liquidar com a democracia, não por meio do fascismo, derrotado pela guerra, mas pela confusão entre democracia e corrupção, pelo estabelecimento do paternalismo nas relações de trabalho, pela concentração de poderes, pela intenção de privar do poder a classe operária do seu papel político, etc.²⁰³

Antes de cair, no entanto, o governo do Estado Novo toma medidas importantes em relação à vida partidária, as quais subsistem no regime da nova Constituição de 1946. Tais medidas, entre outras, acham-se consubstanciadas no decreto-lei nº. 7586, de 28 de maio de 1945, o qual regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições. Entre as mais importantes disposições está a obrigatoriedade dos partidos em âmbito nacional.²⁰⁴

Contudo, as eleições de 1945, findo o Estado Novo, são regulamentadas de maneira a servir à máquina política montada pelo governo, prevendo, inclusive, o alistamento de ofício dos trabalhadores sindicalizados, que eram organizados pelo Ministério do Trabalho.²⁰⁵

A Constituinte de 1946 reúne-se com representantes eleitos em todo o país sob a legenda de partidos políticos nacionais²⁰⁶. Essa mudança é sentida no texto do art. 134 da Constituição, que dispõe: “o sufrágio é universal e direto; o voto é secreto e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, pela forma que a lei prescrever.”²⁰⁷ Portanto, pela primeira vez na história constitucional brasileira, os partidos políticos são finalmente reconhecidos e mencionados em uma Constituição.

No período compreendido entre 1945 e 1964, o Brasil vive seu segundo período democrático, com a volta das eleições periódicas, com um certo revezamento de

pequenos proprietários. Nesse sentido, RODRIGUES, José Honório. *Teoria da História do Brasil: introdução metodológica*. São Paulo: Ed. Nacional, 1978, p. 166 e VIANA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 200 e 206. Revolução de 1930, portanto, não consegue transformar a estrutura econômica, política e social do Brasil, já que ainda nesse período não há uma classe média e um proletariado fortalecidos capazes de lutar por seus direitos, o estado sente-se livre, então, para implementar conforme lhe convinha as mudanças que julgava necessárias.

²⁰³ SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica...* p. 402.

²⁰⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 79.

²⁰⁵ LEAL, Hamilton. *História das instituições...* p. 558.

²⁰⁶ De acordo com Hamilton Leal, essa Constituinte tem um traço inteiramente distinto das anteriores, pois pela primeira vez as bancadas não se reúnem por estados ou partidos regionais, mas por partidos de âmbito nacional, “o que, sem dúvida, demonstrava um certo progresso e evolução no sentimento democrático do povo, fruto, naturalmente da campanha cívica e política travada meses antes pela redemocratização nacional”. Nessa Constituinte, tem-se a presença de dois grandes partidos, de alguns médios e de alguns de representação quase individual. LEAL, Hamilton. *História das instituições políticas do Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 1994, p. 577-8.

²⁰⁷ Além desse artigo, outros trazem disposições que conferem proteção estatal aos partidos políticos, tais como a vedação de lançar impostos sobre bens e serviços dos partidos políticos, permissão para que sejam acionistas em sociedade anônimas proprietárias de empresas jornalísticas e de radiodifusão; e representação proporcional nas comissões permanentes do Congresso. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria...* p. 81-2.

partidos no poder, com direitos e garantias fundamentais protegidos constitucionalmente. Entretanto, o início da década de 1960 destaca-se na história política brasileira pela polarização ideológica (socialismo vs. capitalismo) cujo desfecho é a intervenção militar (1964-1985), de caráter acentuadamente conservador, com vistas a impedir a instalação do socialismo no Brasil.

A Constituição de 1967 disciplina os partidos políticos no art. 152, possibilitando sua extinção de acordo com lei federal e submetendo seus programas a uma aprovação prévia pelo TSE (art. 152, III), além de estipular uma cláusula de barreira de 5% (art. 152, VII).²⁰⁸ Nessa época, já há uma situação de crise institucional que caracteriza o sistema político brasileiro, no centro da qual se situa também a falência do sistema multipartidário vigente²⁰⁹, porque, embora os partidos não tenham sido legalmente suprimidos durante o período militar, os requisitos exigidos para o seu funcionamento e para a eleição de seus representantes no congresso nacional são tão elevados que na prática inviabilizam o funcionamento de muitos deles. Sem contar a perseguição sofrida por alguns partidos que têm seus registros cassados, conforme permitido pela Constituição de 1967.²¹⁰ Posteriormente, a regulamentação partidária sofre alterações com as sucessivas Emendas Constitucionais nº. 1 de 1969²¹¹, nº 11 de 1978²¹² e nº. 25 de 1985²¹³, as quais flexibilizam o nível das exigências

²⁰⁸ Em relação aos percentuais da cláusula de barreira que variaram durante o regime militar, ver notas de rodapé nº 210-13.

²⁰⁹ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Evolução e Crise do Sistema Partidário Brasileiro: As Eleições Legislativas Estaduais de 1947 a 1962*. in: FLEISCHER, David V. Os Partidos Políticos no Brasil...p. 25.

²¹⁰ O art. 130, I, atribui aos Juízes e aos Tribunais Eleitorais a competência para a cassação de registro dos partidos políticos. O art. 149, VII, coloca entre os requisitos para organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos a exigência de dez por cento dos votos apurado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, assim como dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores. E o inciso VIII proíbe as coligações partidárias, o que dificulta ainda mais o atingimento dessas exigências. Pesquisado no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o67.htm> em 03.11.2010.

²¹¹ Art. 152, VII, prevê a exigência de cinco por cento dos votos apurados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles; além da proibição de coligações partidárias (inciso VIII). Pesquisado no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm em 03.11.2010

²¹² A nova redação: Art. 152 altera as exigências para dez por cento de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, além do apoio, expresso em votos, de cinco por cento do eleitorado, que tenha votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de três por cento em cada um deles, e atuação permanente, dentro do programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral; Pesquisado no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm em 03.11.2010

²¹³ E, novamente, alterado o Art. 152 para garantir a livre criação de partidos políticos – cuja organização e funcionamento devem, entre outros princípios, resguardar, a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana – desde que atingido o percentual de três por cento dos votos do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de dois por cento do eleitorado em cada um deles. Além disso, prevê que os eleitos por partidos que não obtivessem os percentuais exigidos poderiam ter seus mandatos

para o funcionamento dos partidos políticos.

Nota-se, por meio da evolução histórica dos partidos políticos, que tanto eles quanto as instituições jurídicas têm muitas dificuldades de implementar um sistema verdadeiramente representativo. E o que deveria ser seu objetivo transforma-se em sua maior carência. Por isso, muitos autores, em razão dos fracassos de nossas experiências representativas, acabam subestimando o próprio instituto da representação. Os partidos políticos, que devem ser responsáveis por circunscrever a massa de interesses a reduzidos números de vetores, buscando por meio desses disputar a preferência do eleitorado, acabam por resumir-se apenas em governo e em oposição. A pretexto dessa dicotomia, diversas ideologias, algumas até antagônicas, formam alianças, sem se preocuparem com a formulação de plataformas, produzindo um caldo de cultura de indeterminação, no qual viceja o autoritarismo, tão presente em nossa história.²¹⁴

Infelizmente, o Brasil carrega como marca registrada de suas transformações a transição social e política morosa e arrastada, imediatista e preservadora do conteúdo. Por isso, Dreyfuss assim a descreve:

Trata-se de um constante realinhamento político conservador, apoiado no transformismo institucional e escorado na intervenção corretiva, geralmente administrativa (burocrático-partidária), policialesca ou manipulativa da opinião pública e, muitas vezes, por via militar. Poderíamos dizer que realinhamento político conservador é da própria essência das elites dominantes brasileiras e tem sido a marca registrada de suas práticas e do processo político por elas encaminhado ao longo do século XX. A recente transição do regime autoritário empresarial-militar para a presente situação pluralista não fugiu à regra: transcorreu como mais um processo de realinhamento conservador entre os setores dominantes do país, gestado e 'conchavado' no interior da sociedade política dominante. E o contínuo realinhamento conservador tem, por sua vez, uma contrapartida no sistemático desarranjo da sociedade civil-popular, permanentemente destruída, desarticulada ou distorcida pela intervenção repressiva das elites dominantes.²¹⁵

Finalmente, com a redemocratização do país, a partir de 1985, e com a Assembleia Constituinte eleita em 1986, a CF/88 confere proteção aos partidos políticos, liberdade de criação e de constituição, autonomia para sua organização interna e funcionamento, desde que respeitados a soberania nacional, os direitos fundamentais e os princípios democráticos (art. 17). Assim, é inaugurada uma nova e, provavelmente, mais importante fase da vida partidária brasileira, pois não somente há o reconhecimento constitucional de sua essencialidade para o aprimoramento da democracia e para a formação

preservados, se optassem por um dos partidos remanescentes. Pesquisado no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm em 03.11.2010.

²¹⁴ PAIM, Antônio. Introdução em VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 45.

²¹⁵ DREYFUSS, René. *O jogo da direita*. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1989, p. 9.

da vontade política do estado, como os partidos ganham liberdade e autonomia fundamentais para desenvolvimento de suas tarefas constitucionais.

Passados 23 anos da democratização do país, inúmeras mudanças na Constituição têm sido feitas para adaptá-la às situações presentes²¹⁶. Em 1993, o povo foi chamado por meio de um plebiscito, previsto constitucionalmente (art. 2º, ADCT, CF/88), para decidir sobre a forma de governo (monarquia ou república) e sobre o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), sendo escolhidos: a república e o presidencialismo.

Entretanto, desde 1995, discute-se a possibilidade de uma reforma política e eleitoral²¹⁷ que ainda não foi implementada, embora alguns pontos específicos tenham sido contemplados por emendas à constituição ou leis ordinárias. Em 2007, como será visto nos itens 3.1.3 e 3.5, mudanças no entendimento jurisprudencial do TSE e do STF deram novos contornos ao sistema partidário, fortalecendo-o.

Atualmente, encontram-se em funcionamento duas comissões, uma no senado e outra na câmara, que estão discutindo a reforma política. Esse debate é fundamental para a democracia brasileira e deve contar com o apoio e a participação ativa de toda a sociedade²¹⁸

²¹⁶ Não cabe na extensão desse trabalho entrar no mérito, mas apenas para exemplificar até dezembro de 2010 foram aprovadas 67 emendas à Constituição, segundo o site do www.planalto.gov.br pesquisado em 31.03.2011.

²¹⁷ O tema reforma política ou reforma eleitoral é bastante recorrente, principalmente quando há mudança de governo. Já em 1995 o senado havia criado uma comissão temporária interna para estudar a reforma político-partidária e dentre os pontos analisados estavam: introdução do voto distrital misto, extinção das coligações proporcionais para o legislativo, filiação partidária e domicílio eleitoral e divulgação de pesquisas eleitorais. De acordo com MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário...* p. 291. Atualmente, o tema tem sido debatido em comissões específicas na câmara dos deputados e no senado federal. Essas comissões estão analisando temas tais como: sistema distrital misto (PEC 10/95, PEC 523/96 e PEC 365/09), cláusula de barreira (PEC 322/09), voto em listas flexíveis (voto obrigatório no partido e facultativo no candidato), propaganda eleitoral, financiamento de campanha, fim das coligações proporcionais, prazo máximo de 02 reeleições de candidatos nas listas partidárias (PEC 5281/09); listas preordenadas e financiamento público de campanhas (PL 5277/09), coligações (PL 4637/09), ao todo são mais de 100 proposições em projetos de leis de iniciativa do poder legislativo e do poder executivo, além de projetos de emendas constitucionais. A comissão do senado pretende concluir seus trabalhos até o dia 05.04.2011, e os principais pontos que estão sendo analisados são: sistemas eleitorais, financiamento eleitoral e partidário, suplência de senadores, filiação partidária e domicílio eleitoral, coligações, voto facultativo, datas de posse do poder executivo, cláusulas de desempenho, fidelidade partidária, reeleição e mandato e candidatos avulsos. Até o momento foram aprovados na comissão do senado o sistema proporcional com lista fechada e o fim das coligações proporcionais. Pesquisado em www.diap.org.br site do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar e nos sites www.senado.gov.br/noticias/especiais/reformapolitica. <http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/glossario.aspx>.

²¹⁸ No dia 06.05.2011, foi lançado o site “Por uma Reforma Política ampla, democrática e participativa” que vai ao encontro do anseio de participação da sociedade neste debate político. Também foi lançada a 2ª versão da cartilha “Construindo a plataforma dos movimentos sociais para a Reforma Política do sistema político no Brasil”. Essa ação articulada conta com a participação de mais de 25 entidades que debatem e formulam propostas para a reforma política. No mesmo sentido, há uma discussão quanto à necessidade de aprovação por referendo das decisões a cerca da lista fechada ou do voto distrital. A PEC 42/2011, recentemente aprovada pela CCJ, estabelece que qualquer proposta de emenda à CF que objetive alterar o sistema eleitoral deve passar pelo crivo do referendo popular. Pesquisado dia 29.06.2011 em: <http://www.intervozes.org.br/noticias/site-sobre-reforma-politica-lancado-no-congresso-nacional>.

e não somente dos partidos políticos e dos indivíduos diretamente envolvidos, a fim de que sistema político-partidário torne-se mais representativo, e imperfeições e distorções desse sistema sejam corrigidas.

Muitas são as propostas de mudanças na legislação político-partidária, por isso é necessário um trabalho de análise criterioso e consciente do rumo que o sistema político como um todo deve seguir, pois como será visto nos próximos capítulos (2 e 3) o modo como os sistemas político, eleitoral e partidário estão organizado tem influência direta e imediata sobre a forma e o peso da vontade política dos cidadãos nas decisões políticas do estado.

Mais uma vez percebe-se a importância e a atualidade do presente trabalho que pretende justamente debater o papel dos partidos políticos em nosso sistema político-eleitoral e, com isso, analisar de que forma a teoria do discurso defendida por Alexy pode ser aplicada, como um procedimento racional, eficaz e adequado, aos partidos políticos, ao poder legislativo e ao poder executivo, de modo a fortalecer a representatividade e a legitimidade de todo o sistema político-constitucional.

Portanto, após a definição dos principais termos relacionados ao tema e da análise das circunstâncias históricas que levaram ao surgimento e ao desenvolvimentos dos partidos políticos até então, é possível analisar como eles se inserem na sociedade, quais as principais funções desempenhadas e como eles colaboram para a formação da vontade política do povo e do estado.

2 – PARTIDOS POLÍTICOS: SEU PAPEL NA SOCIEDADE COMO AGENTES DE FORMAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA

Não obstante os desafios e os problemas enfrentados pelos partidos políticos para sua consolidação e seu reconhecimento (como foi visto nos itens 1.2 e 1.3), a análise de seu desenvolvimento histórico, político e social até aqui elaborada, possibilita melhor entendê-los como importantes instrumentos, senão o principal, para que grupos sociais mais vastos imergissem no sistema político. Assim, tais grupos, por meio dos partidos, puderam finalmente exprimir as próprias reivindicações e necessidades, além de participar, de modo mais ou menos eficaz, da formação das decisões políticas.

Com o fim de averiguar mais detidamente o papel dos partidos políticos na sociedade e como eles colaboram para a formação da vontade política, inicia-se este capítulo com a classificação que Max Weber faz da distribuição do poder dentro da sociedade. Após são analisados os requisitos para o cidadão estar devidamente capacitado para participar da vida política, quais os papéis da opinião pública, dos partidos e da educação nessa capacitação, e como o Brasil enfrenta essa questão.

Na sequência, são vistas as principais funções dos partidos políticos dentro da sociedade; dentre elas: a formação e a estabilização da opinião pública, o fomento da educação política e da participação do cidadão na política, a escolha e a formação dos candidatos, a intermediação do povo e do governo, por meio da canalização, da expressão e da comunicação, além das funções de condução do governo e oposição e crítica. E, ao final do capítulo, estuda-se aquela que é considerada a principal função dos partidos políticos, que é a de órgãos formadores da vontade política do povo e do estado. Nesse item essa função é decomposta, e analisada a sua estrutura e componentes.

2.1 PARTIDOS POLÍTICOS, OPINIÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Os fenômenos da distribuição de poder dentro de uma comunidade, para Max

Weber, estão representados pelas *classes*²¹⁹, pelos *estamentos*²²⁰ e pelos *partidos*.²²¹ Enquanto as *classes* têm por base a *ordem econômica*, os *estamentos* têm a *ordem social*, que engloba a esfera da repartição da *honra*, influenciando sobre a ordem jurídica e sendo à sua vez influenciado por ela; os *partidos*, por seu turno, movem-se primariamente dentro da esfera do *poder*.²²²

Todavia, para seu funcionamento é imprescindível um certo grau de desenvolvimento e de complexidade social, pois somente podem existir verdadeiros partidos dentro de comunidades de algum modo socializadas, ou seja, de comunidades que possuam um ordenamento racional e um *aparato* pessoal disposto a realizá-lo, porque a finalidade dos partidos consiste precisamente em influir sobre tal *aparato* e, onde seja possível, compô-lo de partidários.²²³

Ademais, o ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados sobre os acontecimentos políticos e sobre os principais problemas; capazes, portanto, de escolher entre diversas alternativas a eles apresentadas, e fortemente interessados em participar direta ou indiretamente das questões políticas.²²⁴ Em uma

²¹⁹ As *classes* não são comunidades no sentido dado aqui a esta palavra, senão que representam somente bases possíveis (e frequentes) de uma ação comunitária. Assim, falamos de uma *classe* quando: 1) é comum a certo número de homens um componente causal específico de suas probabilidades de existência, desde que, 2) tal componente esteja representado exclusivamente por interesses lucrativos e de posse de bens, 3) nas condições determinadas pelo mercado (de bens ou de trabalho) – situação de classe (ou seja, a posição ocupada no mercado). WEBER, Max. *Economia y Sociedad...* p. 683-4. [Grifos do autor.]

²²⁰ Em oposição às classes, os *estamentos* são normalmente comunidades, embora, com frequência, com caráter amorfo. Em oposição à *situação de classe*, condicionada por motivos puramente econômicos, Max Weber denomina de *situação estamental* a todo componente típico de destino vital humano condicionado por uma estimulação específica – positiva ou negativa – da *honra* atribuída a alguma qualidade comum a muitas pessoas. WEBER, Max. *Economia y Sociedad...*p. 687. [Grifos do autor.]

²²¹ WEBER, Max. *Economia y Sociedad...* p. 683. [Grifos do autor.]

²²² Sua ação está encaminhada ao *poder social*, ou seja, tende a exercer uma influência sobre uma ação comunitária, qualquer que seja o seu conteúdo. Em princípio, pode haver partidos tanto em um *clube* como em um *estado*, em oposição à ação comunitária exercida pelas *classes* e pelos *estamentos* – nos quais não se apresenta necessariamente socialização, pois vai sempre dirigida a um fim metodicamente estabelecido, tanto se se trata de um fim *objetivo* – realização de um programa com propósitos ideais ou materiais – como de um fim *pessoal* – prebendas, poder e, como consequência dele, honra para seus chefes e sequazes ou tudo isso à sua vez. WEBER, Max. *Economia y Sociedad...* p. 693. [Grifos do autor.]

²²³ Ainda, nesse sentido, Max Weber assevera que: em algum caso especial podem representar interesses condicionados pela *situação classista ou estamental* e recrutar a seus sequazes de acordo com eles. Porém, não necessitam ser puros *partidos de classe* ou *estamentais*; quase sempre o são somente em parte e com frequência não o são em absoluto. Podem apresentar formas efêmeras ou permanentes. Seus meios para alcançar o poder podem ser muito diversos, desde o emprego da simples violência até a propaganda e o sufrágio por procedimentos rudes ou delicados: dinheiro, influência social, poder da palavra, sugestão e engano grosseiro, tática mais ou menos hábil da obstrução dentro das assembleias parlamentárias. Sua estrutura sociológica é necessariamente muito diversa, e varia de acordo com a estrutura de *dominação* que prevalece dentro da mesma. Pois para seus chefes trata-se precisamente de fazer-se com esta dominação. No sentido geral a que aqui se atém, não são produtos de forma de dominação especificamente modernas. [...] De qualquer modo, é importante frisar, embora os partidos e inclusive as associações que tendem ao emprego da força militar tenham transpassado as fronteiras da comunidade política, sua finalidade não consiste necessariamente na formação de uma nova dominação política, internacional, *territorial*, senão quase sempre na influência sobre as já existentes. WEBER, Max. *Economia y Sociedad...*p. 693-4. [Grifos do autor.]

²²⁴ SANI, Giacomo. Participação Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO,

democracia, o direito do cidadão à igual participação na formação da vontade política do povo expressa-se não apenas nas votações durante as eleições, mas também na sua influência sobre o processo de constituição da opinião política.²²⁵

Para isso, e para que o cidadão esteja apto a tomar decisões políticas, ele precisa estar completamente informado, além de poder conhecer e confrontar-se com outras opiniões. A imprensa possibilita essa discussão constante, ela busca as informações, posiciona-se perante elas, atuando, assim, como orientadora do debate público. Por meio dela, articula-se a opinião pública, os argumentos são esclarecidos em prós e contras, tornando-se mais claros e facilitando o julgamento e a decisão do cidadão. Na democracia representativa, a imprensa coloca-se, ao mesmo tempo, como ininterrupto órgão de opinião e de controle entre o povo e seus representantes eleitos. Ela condensa, de modo crítico, as opiniões e as exigências que se renovam constantemente, colocando-as em discussão e aproximando-as dos órgãos estatais. Por isso, a liberdade de imprensa, de rádio e de televisão são um dos instrumentos mais importantes para formação da opinião pública, sendo imprescindíveis para a democracia moderna.²²⁶

O poder da opinião pública tem mais força no campo político, já que juridicamente é difícil de mensurá-lo, de sorte embora o eleito não necessite prestar contas a seus eleitores em razão da representação livre, ele está sempre submetido à efetividade da fiscalização de seus eleitores. Pode-se então dizer que existe uma espécie de responsabilidade moral ou censura imposta pela opinião pública que em muitos casos é mais eficaz do que a jurídica.²²⁷ Assim, se o parlamento acaba por desligar-se do modo de pensar do povo, ele não consegue se manter por muito tempo fora da autoridade daquele. Então, a duração da legislatura, a dissolução das câmaras pelos governos (no parlamentarismo), a extensão e a organização do sufrágio não são apenas fatos ou meios políticos, mas também jurídicos, para assegurar o caráter da representação do povo como órgão da vontade deste.²²⁸

A democracia é, de acordo com seu princípio fundamental, um assunto de cidadãos emancipados, informados, não de uma massa ignorante.²²⁹ Daí resulta a importância e a essencialidade da formação política e da educação dos cidadãos para que eles possam

Gianfranco. *Dicionário de Política...* p. 889.

²²⁵ HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais*. Contributo para a compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995, p. 248.

²²⁶ Nesse sentido HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal...* p. 251.

²²⁷ URUGUAY, Visconde do. *Ensaio sobre...* p. 95.

²²⁸ JELLINEK, Georg. *Teoría general...* p. 521.

²²⁹ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 133, n.m. 152.

participar conscientemente da democracia. Além disso, uma sociedade discursiva precisa de cidadãos capacitados, inclusive esse é o segundo aspecto para garantia da correção na teoria do discurso: que os participantes, ou seja, os cidadãos tenham capacidade de juízo de discernimento, de ponderar, de julgar ideias, de conseguir separar as boas das más razões. Por isso, Alexy afirma que a relação entre o procedimento do discurso e a capacidade de juízo e imaginação suficientes dos participantes corresponde à que existe entre a Constituição de um estado democrático e a capacidade de seus cidadãos para as atividades políticas, econômicas e sociais. Isso não é uma exigência da Constituição, mas está pressuposto por ela.²³⁰

Nesse sentido, questiona-se se o povo – essa massa enorme e disforme de seres, cuja grande maioria não chegou senão a uma pré-consciência crepuscular de si mesmos – pode ser o soberano. E especula-se o que poderia acontecer se se dissesse abruptamente a uma massa de milhões de homens e mulheres acostumados a obedecer: sois soberanos, governai!²³¹ Essa é a dificuldade da democracia quando chega ao seu pressuposto lógico: o sufrágio universal, pois é a massa inteira que deve aceitar e aprender a exercer a soberania, e isso é necessário para que a soberania do povo deixe de ser uma ficção.

Porém, a dificuldade de preparar o povo para o exercício da soberania aumenta com a sua massa, pois as massas humanas são mais passivas²³² – pesam sobre si mesmas, à proporção que cresce seu volume – e quanto mais maciço é o povo soberano, tanto mais difícil se torna para a minoria que lhe deu o poder arrancá-lo da sua passividade e transformá-lo num soberano ativo, tanto maior é a necessidade de intermediários que dividam entre si a massa para organizá-la, mobilizá-la, esclarecê-la, a fim de colaborar com a produção discursiva de consensos²³³. Essa é a tarefa dos partidos, que se tornam por sua vez órgãos necessários da soberania popular.

²³⁰ O primeiro aspecto é observar as regras do discurso como visto acima (nota de rodapé nº. 24). Entretanto, mesmo seguindo esses dois aspectos não há garantia que os resultados sejam corretos em sentido absoluto. Aliás, isso não pode ser garantido por nenhum procedimento, essa é uma exigência excessiva que ao ser suprimida corrobora que nenhum outro procedimento é mais adequado que o do discurso para desenvolver ao mesmo tempo a capacidade de imaginação e de juízo e exercer um controle racional, e assim aproximar-se do ideal de correção. ALEXY, Robert. *Postfácio*.... p. 294.

²³¹ FERRERO, Guglielmo. *O poder*... p. 29-30.

²³² A massa é sempre passiva e estagnada, pois é impossível conquistar para uma ideia extrema milhões de homens e mulheres, cuja educação, temperamento, profissão, orientação são tão diferentes. As ideias extremas são sempre próprias das pequenas minorias homogêneas, selecionadas, de acordo com a comunidade dos interesses, das paixões ou dos delírios. Por isso, o defeito do sufrágio universal não é ser revolucionário, mas ser passivo, lento e com uma inteligência que se simplifica com o aumento da massa. Para que a participação da massa na criação do poder seja uma realidade, é necessário encontrar a maneira de interessá-la ao menos em relação a certos grandes problemas de direção e de orientação do estado, o que não é fácil, nem isento de perigo. FERRERO, Guglielmo. *O poder*... p. 265-6.

²³³ ALEXY, Robert. *Postfácio*.... p. 292.

Por outro lado, a mobilização da massa e a multiplicação dos partidos faz com que aumente a possibilidade de discórdias e a dificuldade de obter uma vontade majoritária nítida, clara, precisa. Isso resulta que, em geral, as grandes democracias, com base no sufrágio universal, são lentas e imprevidentes.²³⁴

Assim, a democracia, como todos os poderes, precisa ser organizada, preparada, adestrada. Portanto, a escola popular, a ação dos partidos e da imprensa, as grandes correntes de opinião, a crença em certos princípios, podem fazer do povo um soberano clarividente, podendo o sufrágio universal, pelo menos até certo ponto, escolher com base na razão.²³⁵ Porém, “o povo deve aprender a governar como a criança a andar: experimentando, quando ainda não sabe, com o risco de cair”.²³⁶ Por isso, a participação nas eleições tem um grande valor educativo, pois é por meio das discussões políticas que o trabalhador, cujo trabalho é repetitivo no horizonte estreito das fábricas, consegue compreender a relação entre os eventos distantes e seu interesse pessoal, e, dessa forma, estabelecer relações com cidadãos diversos daqueles com os quais ele tem relação cotidiana e transformar-se, assim, em membro consciente da comunidade.²³⁷

Entretanto, duas das maiores dificuldades enfrentadas pela política são o desinteresse e a desconfiança, pois na realidade sabemos que o interesse pela política está restrito a um círculo bem limitado de pessoas, e o relevo dado pela comunicação de massa aos acontecimentos políticos ainda é muito baixo.²³⁸ Assim, pode-se dizer que a maioria da sociedade é neutra em política, sendo geralmente indiferente, contanto que não ofenda as suas crenças religiosas e os seus interesses, isto é, que respeitem a sua religião, a propriedade e a justiça. Portanto, é em geral uma minoria que se envolve nas lutas políticas e que domina a vontade nacional. Parafraseando Luiz XIV – que acreditava ser ele o próprio estado – pode-se afirmar que cada partido que está no poder também acredita ser a sua vontade a própria vontade da nação.²³⁹ E isso, sem dúvida, enfraquece a democracia.

²³⁴ FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 170-1.

²³⁵ Acrescenta, ainda, que todos os princípios de legitimidade são, pois, ao menos em parte, instrumentos da razão, dos quais podem servir-se os homens para criar um poder eficaz, se o desejarem. Porém, eles podem tornar-se absurdos ao serem aplicados, pois eles são justificações de poder, isto é, do direito de mandar. FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 30.

²³⁶ FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 229.

²³⁷ BOBBIO, Norberto. *Il futuro...* p. 21.

²³⁸ SANI, Giacomo. *Participação Política...* p. 889. A apatia eleitoral é um fenômeno que vem sendo constatado em democracias mais consolidadas, principalmente naquelas em que o voto não é obrigatório. E suas causas podem ser tanto o excesso de democracia, quanto o desinteresse de muitas pessoas pelos *input* e *output* resultante do processo democrático. Assim, de acordo com Bobbio, o preço a ser pago pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos. Nesse sentido, BOBBIO, Norberto. *Il futuro...* p. 14 e 21.

²³⁹ URUGUAY, Visconde do. *Ensaio sobre...* p. 154.

Por isso, em circunstâncias normais, rotineiras, o cidadão médio não dedica muito tempo nem muita atenção às eleições²⁴⁰, de sorte como consequência tem-se mais um círculo vicioso: o cidadão não se dedica, nem dá muita atenção às eleições e à política em geral, porque não tem consciência da sua importância; não se dedicando e não dando a devida atenção a elas ele não aprende como exercer corretamente seus direitos políticos e sua cidadania, deixando que o espaço seja ocupado apenas por alguns cidadãos que têm maiores interesses na política.

Porém, ele não pode ser culpado por isso, já que o eleitor normal tem um voto apenas eleitoral, e não decisório. Sua escolha nas urnas representa apenas – e numa porção quase infinitesimal – a decisão de quem, na realidade, tomará as decisões para ele, ou em seu nome. Para o cidadão médio, portanto, o ato de votar, e a maneira pela qual ele é levado a votar, é uma circunstância muito marginal. Se seu candidato é eleito e seu partido vence, sua satisfação principal é simbólica. Sem dúvida ele também pode esperar da política vantagens materiais. Por outro lado, se seu voto não tiver resultado ou seu partido perder, isso dificilmente constituirá uma tragédia para o cidadão médio, e pouco provavelmente afetará sua vida cotidiana.²⁴¹

Para Kelsen, diferentemente, essa circunstância marginal que cada cidadão possui é uma característica da democracia, porque esta se preocupa menos que a vontade dominante seja a vontade do povo e mais que um amplo estrato dos submetidos à ordem social, ou seja, que o maior número possível de membros da coletividade participem do processo de formação da vontade, mesmo que só – pelo menos geralmente – em um certo estágio desse processo, chamado legislação, e somente na criação do órgão legislativo, pelo sufrágio.²⁴²

Todavia, o pequeno peso que cada voto possa ter não justifica que o cidadão abdique do importante direito de participar da formação da vontade estatal. Além disso, essa desatenção às eleições e à política em geral reflete-se diretamente no tipo de democracia desenvolvida no seio de cada sociedade. E para que os cidadãos estejam aptos a participar conscientemente do processo de formação da vontade política e das decisões políticas fundamentais, é preciso que eles tenham capacidade de entender, discernir, debater e deliberar sobre as questões políticas. Isso, sem dúvida, pressupõe uma formação ampla do cidadão. De

²⁴⁰ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 120.

²⁴¹ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 120.

²⁴² KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 105.

acordo com Kelsen, a educação na democracia torna-se, assim, uma das principais exigências da própria democracia.²⁴³

Para Michels, a imaturidade das massas não é um fenômeno transitório que tende a desaparecer com o progresso da democratização por si só; pelo contrário, mesmo organizadas, elas continuam incompetentes para resolver seus problemas e incapazes de governar a si próprias, pois a massa em si é amorfa e precisa da divisão do trabalho, de especialização, da educação e de direção. Entretanto, é fundamental fortalecer e incentivar no indivíduo, por meio de uma instrução mais ampla, a aptidão intelectual à crítica e ao controle para o desenvolvimento da prática democrática. Para isso, é preciso dar às massas melhores condições econômicas, que lhe possibilitarão desfrutar dos benefícios da civilização e da cidadania.²⁴⁴

Portanto, até mesmo em regimes de partido único estatal, é necessário uma sociedade politicamente consciente e, na verdade, politizada, o que exige, por sua vez, a difusão da alfabetização. Além do mais, uma economia abaixo do nível de subsistência, quase de fome, combinada com uma sociedade celular, do tipo mosaico, baseada em grupos primários e em fidelidade primordiais, representam não só obstáculos formidáveis, como também razões excelentes para *não* se recorrer à canalização partidária e aos investimentos de mobilização.²⁴⁵

Por tudo isso, o direito de sufrágio não pode estar reservado a apenas uma parte do povo ou ser ponderado de forma desigual, porque, dessa forma, menosprezar-se-iam os interesses daqueles que carecem de direito de sufrágio ou que o tem condicionado. Ademais, a decisão individual do voto deve formar-se livremente. Isto exclui qualquer tipo de coação, como também os prejuízos ou preconceitos com relação à emissão do voto, cujo sigilo serve a

²⁴³ KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 112. Coaduna-se a isso a formação (*Bildung*) em Gadamer, que expõe a ideia sofista de formação por meio da linguagem e das experiências, destacando uma conexão entre a caracterização do homem e a organização geral da natureza, pois o que caracteriza a pessoa está relacionado com a natureza ao seu redor. O cidadão na política tem que se produzir, tem que saber perguntar, questionar, debater. A arte da política, então, diferencia-se da *tekne*, porque não é possível afirmar que aquele que faz política, todo cidadão, é um experiente, como seria possível afirmar em relação ao um artesão. No comportamento dos homens entre si, o que importa é experimentar o outro realmente como o outro, isto é, deixar que ele fale por si e diga suas pretensões. Para isso, é necessário estar aberto e essa abertura só ocorre se se deixa o outro falar e também se se é ouvido, se não existe essa mútua abertura não há verdadeiro vínculo humano. A pessoa experimentada não é somente alguém que se formou por meio de experiências, mas também alguém que está aberto a novas experiências. Além disso, a experiência não pode ser ensinada, ela tem de ser vivida. A abertura à experiência diferencia o homem experimentado do dogmático. GADAMER, Hans-Georg. *Verdad y método. Fundamentos de una hermenéutica filosófica*. Trad. Ana Agud Aparicio y Rafael de Agapito. Salamanca: Ediciones Sígueme, 1977, p. 386, 427 e 438-9.

²⁴⁴ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Trad. Arthur Chaudon. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982. p. 234 e 240-42.

²⁴⁵ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 282.

tal fim. Eleição livre significa, ademais, a possibilidade de formação não manipulada da vontade do eleitor. Isto pressupõe, por uma parte, informação livre, para a qual é essencial um sistema de meios de difusão, que possa manter-se em crítica distante a respeito dos grupos que concorrem; por outra parte, requer que os órgãos do estado, sobre cuja ocupação deve decidir-se precisamente na eleição, mantenham sua neutralidade²⁴⁶ frente aos concorrentes e não influam sobre a situação dos candidatos em disputa. Em relação à luta eleitoral, o estado deve ser objeto e não sujeito.²⁴⁷

Todavia, o Brasil enfrenta desde o início de sua história a dificuldade de emancipar e educar seu povo para o exercício da cidadania. Isso ocorre desde a época imperial, cuja burocracia fraudava à nação a soberania popular. Assim, desde seu início, o estado acostumou-se a ser uma entidade alheia ao povo, superior, insondável, friamente tutelador, gerando um sentimento de que ele tudo podia e o indivíduo quase nada era. O ideal democrático liberal que afirma o domínio, a fiscalização e a apropriação da soberania de baixo para cima é impotente.²⁴⁸

Além do mais, o Brasil herdou da monarquia portuguesa a centralização²⁴⁹, e quando se tornou independente não tinha uma educação que habilitasse praticamente o seu povo para se autogovernar – como haviam feito por séculos os ingleses, e como o haviam herdado os norteamericanos – por isso não foram adquiridos os hábitos e o senso prático necessários para tanto. Havia alguns homens de ideias liberais avançadas que tinham ido bebê-las na fonte e pretendiam aplicar aqui o modelo das instituições dos Estados Unidos. Porém, os homens chamados a governar manifestaram geralmente tendências mais conservadoras e não souberam pôr em prática as reformas necessárias para que fosse feita essa transição.²⁵⁰

Acrescenta-se a esse panorama o fato de que o povo, especialmente o rural,

²⁴⁶ Nesse sentido, GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 415. Sobre a neutralidade exigida do estado, ver item 3.1.6.

²⁴⁷ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos..* p. 392-3.

²⁴⁸ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder...* p. 450. A regra deveria ser: o povo é quem deve dirigir o governo, e não este o povo. O *self government* (autogoverno) ocorre nos países afortunados em que o povo é, de certa forma, homogêneo, geralmente, ilustrado e moralizado, com educação e hábitos que os capacitam a governarem-se a si próprios. Porém, é preciso que o povo soberano seja inteligente a ponto de não se deixar enganar por espertos ambiciosos pelo poder. Nos países que ainda não estão difundidas em todas as classes da sociedade os hábitos de ordem e de legalidade – os quais são os únicos que podem afastar e impedir as invasões do Poder – e que, portanto, não estão devidamente habilitados para o *self government*, é preciso começar a introduzi-lo aos poucos, sujeitos a ensaios e a uma certa tutela e correções. Ele é ainda mais importante em países extensos e pouco povoados, como foi o caso do Brasil, quando era impossível ao governo central conseguir administrar tudo. Assim, é essencial ir educando o povo, habituando-o pouco a pouco a gerir seus negócios. URUGUAY, Visconde do. *Ensaio sobre...* p. 256-7.

²⁴⁹ É claro que a centralização é importante, principalmente, quando se trata de assuntos de interesses comuns e mais gerais de uma sociedade. URUGUAY, Visconde do. *Ensaio sobre...* p. 172.

²⁵⁰ URUGUAY, Visconde do. *Ensaio sobre...* p. 163.

temia o governo e sentia um receio vago, difuso e íntimo que o impossibilitava de reagir contra os arbítrios dos que governavam. Esse estado moral de timidez política não ocorria nos estados mais desenvolvidos politicamente como a Inglaterra, em que o povo aprendeu a fiscalizar e a corrigir os atos do poder.²⁵¹

Nesse sentido, afirma Viana, que lá, o povo, que cria conscientemente o poder, sabe por tradição e instinto, até onde lhe vai a competência e a autoridade: não o teme. Se o poder exorbita, o povo protesta. Os cidadãos reagem espontânea e bravamente por meio dos comícios, das urnas e, se preciso, das armas. Para eles, o governo não é onipotente, privilegiado, infalível, providencial; pelo contrário, emerge da vontade popular, que lhe traça, pela lei e pela tradição, os limites da sua iniciativa e discricção.²⁵²

No Brasil, o povo parece incapaz de fiscalizar e corrigir os atos de poder, pois a camada dominante e os governos não lhes permitem a emancipação²⁵³ – principalmente pela educação –, pois entendem que o povo brasileiro não dispõe dos instrumentos necessários de cultura e autonomia para o trato dos negócios e para governar-se a si mesmo. Essa negação condena o povo a ser tutelado pelo governo e pelas elites. E toda a tutela prolongada produz infalivelmente uma certa incapacidade, que serve de pretexto para continuar a tutela indefinidamente.²⁵⁴

Não longe da verdade, perde-se novamente em um círculo vicioso: o povo não tem capacidade para os negócios, porque o sistema lhe impede de neles participar; faltam-lhe qualidades e liberdades cívicas, porque sofre a ação danosa de um regime de educação

²⁵¹ VIANA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 392.

²⁵² VIANA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 392.

²⁵³ As classes dirigentes (na política) e dominantes (na economia), formada por empresários industriais, grandes comerciantes e proprietários rurais, visaram, para si mesmas, uma organização política, e negaram às demais forças sociais, impedindo-as de se constituírem em classes predispostas política, legal e legitimamente a lutar por seus próprios interesses. A intervenção sindical, o controle estatal dos sindicatos, a interrupção das suas atividades, a repressão partidária e dos movimentos sociais são alguns dos aspectos mais visíveis desse veto organizado, porém outras formas mais sutis também foram empregadas no campo cultural e da identidade étnica. Essas camadas dirigentes e dominantes com suas práticas excludentes e exclusivistas, em seu constante realinhamento conservador, onde em um jogo de cartas marcadas, realinham-se posturas, conservando sempre posições, nem ao menos se preocuparam em criar uma ilusão geral dos interesses sociais ou a ilusão do interesse geral. Então, para atender a essa estrutura, o estado precisou ser paternalista e autoritário, não cívico. O estado foi projetado para ser um preservador das relações sociais de poder e de produção. O estado no Brasil foi usado para selar a associação política da sociedade dominante tradicional com as emergentes classes dominantes, reduzindo o resto da população a um estado de subserviência. Enquanto a questão pública foi privativa da classe dominante, a popular foi privada de seus direitos de cidadãos, e em resposta a isso foi instaurado um estado de desleixo, de desinteresse, de apatia e de irresponsabilidade. DREYFUSS, René. *O jogo da direita...* p. 11-2.

²⁵⁴ Tavares Bastos, já em 1870, havia diagnosticado essa deficiência e ressaltado o desvalor da nossa péssima educação histórica, que, sem preparar os povos para a liberdade, cercava as instituições novas de perigos formidáveis. BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província...* p. 31 e 33.

política que gera e perpetua os vícios opostos.²⁵⁵ A análise da história brasileira permite, dessarte, concluir que as instituições de ordem administrativas e políticas que dirigem nossa sociedade, nunca ampararam completamente os cidadãos sem fortuna, as classes inferiores, as camadas proletárias contra a violência, o arbítrio e a ilegalidade. Também as instituições de ordem privada ou social furtaram-se a esse amparo. Não obstante em todas as sociedades regularmente formadas existissem instituições sociais (“clãs” familiares, comunidades, corporações, comunas, confederações, sindicatos, etc.) incumbidas de proteger e auxiliar os indivíduos mais fracos, o mesmo não ocorreu no Brasil, que deixou desde os escravos, desde os antigos peões coloniais, até os modernos campônios e trabalhadores urbanos sem nenhuma proteção dessa natureza.²⁵⁶

O homem que não tem terras, nem capangas, nem escravos, nem fortuna, nem prestígio, sente-se aqui um fora da lei. Nenhuma instituição, nem as leis, nem a sociedade, nem a família, o amparam. Tudo concorre para torná-lo um desiludido histórico, descrente secular na sua capacidade pessoal para afirmar a si mesmo. O que os séculos de nossa história ensinam-lhe é que os direitos individuais, a liberdade, a pessoa, o lar, os bens dos homens pobres só estão garantidos, seguros, defendidos, quando têm para ampará-los o braço forte do caudilho local.²⁵⁷ Esse desamparo em que foram deixadas grandes parcelas da população brasileira só fez fortalecer o patriarcalismo arcaico que coloca sob a tutela das elites o povo não educado e não emancipado, como ocorreu no coronelismo, quando o fazendeiro local assumiu essa função tutelar. À sombra patriarcal desse grande senhor vivia o pobre e o fraco com segurança e tranquilidade. Mas a que custo? Ao custo de pelo menos a própria autonomia, dignidade e liberdade: de voto, de consciência, de escolhas.

Como visto, não está muito distante o tempo em que a maior parte do eleitorado brasileiro vivia no meio rural e, em razão da organização econômica e da legislação civil, o Brasil tinha uma população rural composta de “párias, sem terra, sem lar, sem justiça e sem direitos”, todos dependentes inteiramente dos grandes senhores territoriais; assim, mesmo quando, ou se, tivessem consciência dos seus direitos (e de fato não o tinham) e quisessem exercê-los de um modo autônomo, não poderiam, pois qualquer ato de independência por parte desses párias era punido com expulsão ou despejo imediato pelos grandes senhores de terras.²⁵⁸

²⁵⁵ BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província...* p. 33.

²⁵⁶ VIANA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 221.

²⁵⁷ VIANA, Oliveira. *Populações meridionais...* p. 226-7.

²⁵⁸ VIANA, Oliveira. *O idealismo da Constituição*. São Paulo, 1939, p. 112 citado por LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 25

Por isso, muitos autores afirmam que a República (*res publica*) no Brasil não passa de uma ficção, pois falta-lhe justamente o estado cívico da população.²⁵⁹ A ausência induzida ou coercitiva dos ingredientes culturais, sociais e políticos básicos que lhe dariam sustentação como cidadania, individualidade, legalidade, organização e manifestação política autônoma cultural, social e partidária, e delegação responsável e responsabilizável de autoridade legítima, tornam o estado uma quimera que carece de uma verdadeira sociedade civil e política popular.²⁶⁰ Nesse sentido, é interessante a seguinte crítica:

Se a política brasileira tem horizontes limitados, e a administração pública se exerce através de movimentos desconexos e desarticulados, é porque ela se assenta em alicerces instáveis e medíocres, que é o espírito da tribo, que reina nas comunidades do interior. Pensar, deste modo, em praticar, no Brasil, um regime representativo, que exige e requer uma opinião pública esclarecida, e sempre alerta, é uma destas tolices tanto mais desculpáveis quanto não dispomos, por outro lado, de um escol de homens públicos superiores que, tomando conhecimento da realidade inquestionável do atraso político da nossa gente, procurassem conduzir os negócios públicos através de um quadro jurídico adequado à pouca capacidade dos nossos concidadãos.²⁶¹

Portanto, para o Brasil ter verdadeiramente um povo livre, já declarava Tavares Bastos, em 1870, que o primeiro escravo a emancipar é o sufrágio, são os cidadãos cativos das instituições compressoras; é essencial transformar a face da nossa sociedade política, mudando-lhe as bases. Libertando o voto, a nação é pacificada, pois não há paz senão na liberdade.²⁶² Da mesma forma, é preciso emancipar o povo pelo trabalho e emancipar seu espírito cativo da ignorância, pois sob o ponto de vista da instrução elementar, muitos ainda estão fora da órbita do mundo civilizado.²⁶³

Qual pode ser o destino do sistema representativo, que deve se assentar na capacidade eleitoral, se se perpetua o embrutecimento²⁶⁴ das populações? Esse é um triste

²⁵⁹ A nação brasileira foi criada política e militarmente como perímetro nacional e não pela sedimentação histórico-social. A gestação da nação foi feita pela ação estatal e não social e isso acarreta que o estado sente-se ameaçado em suas prerrogativas por qualquer ação política que pretenda transformar as relações sociais, que é sempre vista como desagregadora da entidade nacional. Assim, a ação política das camadas subordinadas é estigmatizada como atividade antipatriótica que almeja a subversão das instituições estatais, por isso é tida como ilegítima e reprimida. DREYFUSS, René. *O jogo da direita...* p. 14.

²⁶⁰ DREYFUSS, René. *O jogo da direita...* p. 14.

²⁶¹ SOBRAL PINTO, H. "Crônica política". De 18.01.1932 a 17.02.1932 publicado no Correio da Manhã de 14.02.1932, citado por LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo...* p. 242.

²⁶² Pois o crime previne-se, principalmente, elevando o nível moral do cidadão, fazendo-o amar a paz e a liberdade, facilitando-lhe o trabalho e a riqueza, ilustrando-o e educando-o por uma instrução primária completa, largamente difundida pelo país inteiro. A penitenciária não é o alvo social nestes assuntos, mas o ideal é a instrução, a moralidade e a liberdade. Isso possibilita que o homem seja realmente caracterizado pelo livre arbítrio e pelo sentimento de reponsabilidade que lhe corresponde. BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província...* p. 5, 194 e 223.

²⁶³ BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província...* p. 227-8.

²⁶⁴ As classes subalternas foram objeto de exclusão política e acabaram reduzidas a uma existência massificada, sob intensa exploração econômica, descaracterização, repressão cultural e opressão social. Esse estado de brutalização da população que requeria constante manipulação coativa ou intervenção coercitiva de cunho

espetáculo, resultado da imprevidência e do descuido da educação do povo. Claro que um sistema eficaz de instrução demanda muitos recursos, mas isso não pode ser usado como subterfúgio para permitir que o povo continue na ignorância.²⁶⁵ É essencial fazer esse investimento. Todos os países hoje desenvolvidos e bem-sucedidos democraticamente já fizeram essa descoberta e investem maciça e continuamente na capacitação de seus cidadãos e estão colhendo ótimos resultados. Muitos economistas defendem, inclusive, que o investimento em educação é fundamental para o crescimento econômico do país. Então, o que impede ao Brasil de fazer o mesmo? Apenas reconhecer esse problema não é o suficiente, é preciso enfrentá-lo. Poucos países têm uma instrução pública pior que a do Brasil²⁶⁶, e essa situação ocorre desde o império.²⁶⁷

A indiferença pela educação é um dos sinais deixados pela escravidão. A oligarquia dos proprietários e de seus representantes nas assembleias e no poder, em países de herança escravocrata, não tem interesse pelo ensino popular.²⁶⁸ Emancipar e instruir são duas operações essencialmente ligadas. Apenas abolir a escravidão não tem o poder de estabelecer imediatamente a liberdade, pois elas não são a mesma coisa.²⁶⁹ Era preciso ter educado as crianças e os adultos recém-alforriados. Somente isso poderia tê-los tornado efetivamente livres e independentes.

A educação é um ativo fundamental, que jamais deveria ficar em segundo plano, isso do ponto de vista econômico²⁷⁰. Do ponto de vista jurídico e social, a educação do

policia ou militar foi o meio empregado pela classe dominante que se sentia ameaçada em seu poder. DREYFUSS, René. *O jogo da direita*. p. 15.

²⁶⁵ BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província...* p. 238.

²⁶⁶ Recentes dados da pesquisa internacional que avalia estudantes do ensino médio (Pisa) divulgaram que o Brasil continua a ter uma das piores educações do mundo, embora tenha melhorado desde a última avaliação em 2006; de 384 pontos, subiu para 401 pontos, mas ainda está muito abaixo dos 496 pontos estipulados como padrão aceitável pela OCDE, que é reponsável pela organização e elaboração dos testes, que avaliam alunos das redes públicas e privadas na faixa dos 15 anos de idade em leitura, matemática e ciências. Em 2009, foram avaliados 65 países, e os brasileiros conseguiram a 53º colocação. O Brasil deveria seguir o exemplo do Chile – que teve o melhor desempenho (44º) e o maior avanço de pontos (de 409 para 449) entre os países sulamericanos. Isso porque, há aproximadamente duas décadas, o país decidiu que para continuar crescendo era necessário investir mais em educação. Assim, um sério debate político e técnico foi proposto que identificou a educação como a melhor ferramenta para dar mais oportunidades a todos. A educação então virou prioridade política e social. Isso foi fruto de um amplo acordo que incluiu sociedade, partidos políticos, sindicatos, professores e acadêmicos. Em 20 anos, o investimento foi quintuplicado e essa decisão política ganhou aos poucos o apoio de toda a sociedade, que passou a ter uma cultura de cobrança na qualidade do ensino. Informações divulgadas no site <http://www.agoravale.com.br/sitesvalem/noticias.asp?id=28005&cod=7> pesquisado em 11.12.2010 e nos artigos de CASTRO, Paulo Rabello de. *O legado de um presidente sortudo*. Época. Edição 657. 20.12.2010, p. 79 e de GUIMARÃES, Camila. *As Lições do Chile para o Brasil*. Edição 657. 20.12.2010, p. 88 e 90.

²⁶⁷ Relatório de 1870, p. 39 citado em nota de rodapé nº 2 por BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província...* p. 252-3

²⁶⁸ BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província...* p. 254.

²⁶⁹ BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província...* p. 273.

²⁷⁰ CASTRO, Paulo Rabello de. *O legado de um presidente sortudo*. Época. Edição 657. 20.12.2010, p. 79.

povo é fundamental para a sustentação de uma verdadeira democracia. É preciso garanti-la a todos, porque de acordo com a Constituição é um direito de todos e um dever do estado e da família, cuja promoção e incentivo devem ser realizados em colaboração com a sociedade, visando a desenvolver plenamente a pessoa, a prepará-la para o exercício da cidadania e a qualificá-la para o trabalho (art. 206, CF/88). Como será visto no próximo item (2.2), também na educação, principalmente no que concerne à formação para a cidadania, têm os partidos políticos um papel importante.

Em suma, pode-se afirmar que a crítica (opinião) pública, a informação, a busca pela verdade, o debate público dos problemas objetivando soluções e a formação pela educação são algumas das condições necessárias para que o cidadão possa ter uma formação racional e moral adequadas, a fim de que ele possa formar autonomamente seu próprio juízo²⁷¹, e, assim, por um lado, participar²⁷² ativamente da política e das decisões fundamentais do estado e, por outro, impedir que uma minoria elitista e usurpadora do poder soberano do povo o utilize como massa de manobra.

2.2 FUNÇÕES PRINCIPAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos desempenham diversas tarefas e funções dentro da sociedade e da organização política, por isso é importante ressaltar que não há um critério unitário em torno “da função” dos partidos, mas em verdade há uma sistematização de funções distintas, embora parcialmente coincidentes. Ademais, deve-se considerar, primeiro, que a determinação geral dos fins dos partidos resulta da diferenciação interna do sistema político entre o povo e os órgãos estatais e, segundo, que a Constituição situa o poder do estado no povo, o qual, todavia, não o exerce diretamente, colocando-se, portanto, o problema da mediação, cuja solução depende da existência de instâncias intermediárias, responsáveis por reduzir as complexas concepções e as necessidades sociais. Dessarte, nas eleições tais

²⁷¹ ALEXY, Robert. *Mauerschützen...* p. 193.

²⁷² Alexy faz uma diferenciação importante em relação à perspectiva do participante e do observador: ao primeiro, é permitido participar do sistema jurídico por meio da argumentação, apresentando argumentos a favor ou contra determinados conteúdos, a respeito do que está sendo ordenado, proibido, permitido ou autorizado nesse sistema jurídico; diferentemente, ao segundo, não se pergunta qual a decisão correta em um determinado sistema jurídico, mas apenas como realmente se decide. Assim, a perspectiva do participante é mais favorável ao não positivismo e a do observador ao positivismo. Nesse sentido, ver ALEXY, Robert. *Una defensa...* p. 236.

reduções são oferecidas em forma de programas de ação para o estado, e o povo, por meio da votação majoritária, decide qual o programa servirá de base para o processo estatal de tomada das decisões. Entretanto, porque o objeto desse mandato de atuação pode ser revogado ou outorgado a outros, devem continuar presentes as alternativas que não tiveram êxito. Essa função mediadora, que transcende necessariamente os limites entre estado e sociedade, é assumida pelos partidos.²⁷³

São funções dos partidos políticos, primeiro e mais essencialmente, cooperar para a formação da vontade política do povo e do estado conforme será visto separadamente no item 2.3. Ao lado dessa função primordial, como elementos componentes necessários, do ponto de vista do direito constitucional, de uma ordem livre, aberta e democrática, os partidos também influenciam a formação da opinião pública; estimulam e aprofundam a formação (educação) política; promovem a participação ativa dos cidadãos na vida política; capacitam-nos para assumir responsabilidades e cargos públicos; participam por meio da apresentação de candidatos das eleições federais, estaduais e municipais; influenciam a evolução política no parlamento e no governo; introduzem as metas políticas que elaboram no processo da formação da vontade do estado; e cuidam do contato constante e vivo entre o povo e os órgãos estatais.²⁷⁴

Os partidos políticos são também responsáveis: pela transmissão do “questionamento político”, trazendo para o debate político certas necessidades e reivindicações da sociedade; pela estabilização da opinião pública; pela canalização, pela expressão e pela comunicação e, sem dúvida, pela moderação e controle do poder.²⁷⁵

Ademais, em sistemas pluripartidários, na medida em que a constituição dos órgãos de estado depende com frequência de conversações e de pactos – das chamadas coalizões entre partidos – cabe a eles organizá-las. Este terreno prévio à formação da vontade orgânica estatal é justamente o domínio de atuação dos partidos políticos.²⁷⁶

Os partidos políticos colaboram, como referido, com a estabilização da opinião pública, pois sem eles a opinião é variável, versátil, cambiante. Por isso, as eleições em países recentemente democráticos, onde os partidos ainda não têm raízes fortes, caracterizam-se por variações consideráveis de um escrutínio para o outro, as quais enfraquecem o regime. Então, em sistemas em vias de modernização, os partidos políticos podem desempenhar um papel

²⁷³ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 395.

²⁷⁴ Esse catálogo jurídico não restritivo ilustra o relevante papel dos partidos na vida pública, já que são elos intermediários entre o cidadão e a formação da vontade do estado e não apenas organizações destinadas a preparar as eleições. KEIM, Walther. Introdução da série papers nº1... p. 4-5.

²⁷⁵ OPPO, Anna. *Partidos Políticos...* p. 904.

²⁷⁶ STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 783.

ativo de iniciativa na formação de ideias novas, na abertura de canais de comunicações para elas, e no estabelecimento de laços entre a opinião e os governantes, laços que criam poder, mobilizam-no e canalizam-no.²⁷⁷ Isso ocorre porque os partidos tendem a cristalizar a opinião, dando-lhe forma, uma vez que aglutinam as opiniões semelhantes, atenuam as diferenças individuais, para fundi-las em poucas grandes famílias “espirituais”. Esse trabalho de síntese é muito importante e possibilita a existência de eleições e de representação política em meio às “trapalhadas” das atitudes pessoais. Liberta a opinião pública dessa massa das opiniões privadas, os partidos não cessam de informá-la, guiá-la e canalizá-la.²⁷⁸

Nesse sentido, Sartori ressalta outras três importantes funções ou papéis sistêmicos dos partidos políticos: canalização, expressão e comunicação. Essas funções diferenciam-se, primeiramente, em razão da abstração, sendo a comunicação a mais geral e a expressão a mais específica delas. Além disso, a comunicação transita além da área partidária, ao passo que a canalização e a expressão pressupõem a existência de partidos. A comunicação em si consiste de um fluxo bidirecional, isto é, inclui tanto mensagens vindas de baixo (demandas) como mensagens vindas de cima (ordens ou distribuições autoritárias). A canalização tem uma direção, e é esta que estabelece como a circulação é manobrada.²⁷⁹

Um sistema de partidos (no plural) permite a comunicação expressiva, isto é, permite aos cidadãos se comunicarem *com* o estado. Já um sistema de partido de estado oferece uma rede de comunicação planejada para a comunicação *com* a sociedade.²⁸⁰ Nesse sentido, Sartori adverte:

[...] os partidos só mantêm com segurança o seu curso quando conseguem equilibrar o partidarismo com o governo imparcial, a fidelidade ao partido e a fidelidade ao estado, o interesse do partido e o interesse geral. Além disso, a estrutura parte-todo permite distinguir nitidamente a questão *para que* existem partidos, isto é, qual o seu objetivo primordial e/ou a sua função. Quando os partidos são ‘partes’ (no plural) evidencia-se o fato de que constituem órgão de expressão, isto é, que servem ao objetivo primordial de transmitir vigorosamente às autoridades as demandas do público como um todo. [...] Em suma, os partidos que são partes são instrumentos de governo de um todo pluralista: pressupõem a diversidade e institucionalizam a discordância. O partido que não é parte nega, inversamente, o

²⁷⁷ APTER, D. E. *The Politics of Modernization*. Chicago: The University of Chicago Press, 196, p. 182/7 citado em CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos...* p. 120.

²⁷⁸ Nesse sentido ver DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos...* p. 413.

²⁷⁹ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas...* p. 78-9.

²⁸⁰ Não se trata, nesse caso, simplesmente do fato de que um sistema partidário permite uma opção entre canais, ao passo que um sistema de partido de estado oferece apenas um canal sem escolha. O elemento principal está na autonomia do subsistema. A questão é se a rede de comunicações políticas está modelada no nível de subsistema, independentemente do sistema estatal. De acordo com Sartori, se assim for, então um subsistema partidário liga um povo a um governo proporcionando um sistema de comunicações expressivo que mantém o estado sob controle. Se, pelo contrário, a identificação estado-partido liga o governo ao povo através de um sistema de comunicação autoritário, os cidadãos ficam sob controle. SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas...* p. 79-80.

princípio mesmo da diversidade e institucionaliza a repressão da discordância.²⁸¹

É inegável, então, que a base dos sistemas constitucionais democráticos modernos seja composta por uma pluralidade de partidos políticos que competem entre si. Assim, por tempo determinado e responsáveis perante o povo, os partidos políticos cumprem tarefas de liderança política e exercem funções de controle, e mais, enquanto grupos constituídos, oferecem alternativas para a configuração do estado. Por meio de sua função de intermediação, o povo torna-se sujeito do domínio político. Portanto, hoje, os partidos representam um dos fatores mais poderosos em um estado democrático, e sua livre atuação é parte necessária da ordem democrática.²⁸²

Dessarte, os partidos políticos são uma consequência da admissão por parte da Constituição dessa participação social nas decisões do estado; em razão disso, respondem, portanto, ao problema de mediar entre uma diversidade não ordenada de opções e interesses sociais irregulares e uma unidade estatal de decisão e de ação. Agregando opiniões e interesses afins e apresentando-os para que se possa decidir sobre eles, constituem um elo intermediário essencial no processo de formação da vontade política.²⁸³ Todavia, a tarefa de concorrer para a formação da vontade política popular²⁸⁴ aponta para uma função instrumental, não para uma função dominante, uma vez que a formação da vontade incumbe ao povo, e os partidos não o substituem nisto.²⁸⁵

A doutrina, em geral, admite que os partidos, ao realizarem a função constitucional de organizar a vontade popular e de exprimi-la na busca do poder, visem à aplicação de seu programa de governo. Por isso, todo partido político deve estruturar-se à vista de uma ideologia definida e com um programa de ação destinado à satisfação dos interesses do povo.²⁸⁶ As normas constitucionais e legais vigentes permitem verificar que a função dos partidos políticos brasileiros vai além de assegurar – resguardada a soberania nacional, o regime democrático e o pluripartidarismo – a autenticidade do sistema

²⁸¹ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas...* p. 88.

²⁸² KEIM, Walther. Introdução da série papers nº1... p. 1.

²⁸³ Para mais informações ver GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 389.

²⁸⁴ Nesse sentido são as observações de Stern, uma vez que os partidos *participam* na formação da vontade. Não possuem, portanto, *nenhum monopólio*, nenhuma pretensão de representar de maneira exclusiva o povo. Estão em concorrência, por uma parte, com candidaturas eleitorais independentes, e, por outra, com agrupamentos, associações, das quais algumas possuem e procuram exercer influência política: sindicatos, associações econômicas, comunidades religiosas. STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 747. [Grifos do autor.] No Brasil, não há candidaturas independentes, pois, de acordo com a Constituição, os partidos políticos possuem o monopólio da apresentação dos candidatos aos mandatos públicos, sendo o vínculo partidário condição indispensável de elegibilidade (art. 14, § 3º, V, CF/88).

²⁸⁵ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 398-9.

²⁸⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006, p. 238.

representativo e defender os direitos fundamentais da pessoa humana: ela objetiva também à propagação de determinadas concepções de estado, de sociedade e de governo, que os partidos intentarão consubstanciar por meio da execução de seus programas.²⁸⁷

Haja vista que os partidos políticos cooperam para a formação da vontade política do povo, ao serem responsáveis pelo agrupamento de opiniões e de interesses afins, compensando uns com os outros e condensando-os em programas políticos para serem apresentados ao povo, também então faz parte do rol de suas tarefas escolher e formar condutores políticos comprometidos com os objetivos desse programa, apresentá-los ao povo e esforçar-se por uma maioria para eles.

Incumbe, igualmente, aos partidos a função de formar o governo. Logo, como partidos governistas, além das funções próprias de todo partido político, eles têm a função indispensável de ser um elo na corrente de legitimação entre povo e a condução política, uma vez que exercem o poder estatal e respondem pelo governo perante o povo. Representam, em geral, os interesses dos setores sociais que os elegeram; assim, o partido ou os partidos da situação desempenham a função governamental, procurando exercer o poder segundo suas concepções de governo informada em seu programa.²⁸⁸

Diferentemente, como partidos de oposição e, sobretudo, como potenciais partidos majoritários – uma vez que se colocam como alternativas (pessoal e objetiva) para a mudança das pessoas governantes e da direção geral²⁸⁹ – incumbe-lhes a crítica, o controle e, assim, a moderação do poder²⁹⁰ do grupo condutor reinante, além de exercerem as funções ordinárias concernentes a todos os partidos. Representam, em geral, os setores da sociedade pospostos pelo governo, em razão disso tentam mobilizar a seu favor a opinião pública.²⁹¹

Quanto aos partidos de oposição, esses estão protegidos pela Constituição, pela democracia, pelo pluripartidarismo como princípio de organização partidária e pelos princípios fundamentais. Tem-se assim, portanto, um sistema de partidos que, implicando um

²⁸⁷ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 238.

²⁸⁸ Nesse sentido ver STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 156, CARRIÓ, Maria Elisa. *Institucionalización de los partidos de la Oposición en la legislación comparada*, citada por SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 238 e GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 396.

²⁸⁹ Para maiores informações ver HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 144, n.m. 169.

²⁹⁰ Nesse sentido, muito interessante é a posição de Duverger: “a partir do século XVIII, a função de oposição deixou de ser organizada isoladamente; em vez de criar, no estado, instituições oponentes, erguidas contra as instituições propriamente governamentais, estabelece-se uma rivalidade entre estas: ‘limitando o poder pelo poder’, criando uma oposição dentro do governo, em lugar de uma oposição externa, visava-se ao mesmo objetivo geral. A separação do legislativo e do executivo nasceu, primitivamente, dessa ideia: ao lado do rei, estabeleceu-se uma assembleia para limitá-lo. [...] O desenvolvimento contemporâneo dos partidos políticos, ao mesmo tempo em que modificou a separação dos poderes clássicos, transformou essa função de oposição, encarnando-a, de novo, fora do governo, em órgão distinto: os partidos minoritários são os herdeiros dos tribunos da plebe.” DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos...* p. 446.

²⁹¹ Nesse sentido ver STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 156.

consenso fundamental e reconhecendo o dissenso e a previsibilidade da alternância no poder – pois pluralismo envolve debates e divergências na solução dos problemas de governo – pressupõe uma maioria governante e uma minoria discordante.²⁹² Nota-se, por conseguinte, uma complementariedade nos papéis desempenhados pelos partidos de situação e de oposição no jogo democrático, que os torna um pressuposto necessário para que os indivíduos possam participar no estado, sem ser dominados por ele.

Em relação à maioria, Ferrero desenvolve uma ideia muito interessante ao afirmar que “esta por si não prova nada: nem a capacidade de um homem, nem a sabedoria de uma decisão, nem a justiça de um veredicto”. É claro que a maioria pode enganar-se, entretanto tem mais probabilidade de chegar a uma decisão sábia do que um só, salvo o caso de uma inteligência excepcional. Assim, o princípio da maioria é racional até certo ponto, ou seja, se sua aplicação é acompanhada das precauções necessárias, obedecendo essas condições, a democracia pode justificar-se perante a razão.²⁹³

Hesse, por sua vez, relaciona o princípio da maioria com o “primado do direito”, o qual vincula juridicamente não apenas os governados, como os governantes, não apenas a minoria, como também a maioria, pois eles são os pilares do estado de direito. Esses elementos caracterizam o conteúdo e a peculiaridade da legalidade, que na ordem constitucional da LF não pode ser entendida como um princípio formal, contraposto à legitimidade material, a qual fundamenta a própria legitimidade, em razão da conexão estatal-jurídico-democrática.²⁹⁴ Portanto, a maioria não pode ser ôntica, a cada vez ela deve ser formada discursivamente (por argumentos), nunca *a priori*, pois chegar a um acordo pressupõe entendimento e este não é ôntico, deve ser entendido a cada vez.

Além disso, para ser efetivas e eficazes, a maioria não pode ser uma minoria disfarçada de maioria pela violência e pela fraude, mas uma maioria real, e a minoria, por sua vez, deve ter condições de exercer uma oposição séria e fecunda. Essas duas condições são interdependentes e devem coexistir.²⁹⁵

Portanto, a maioria não apenas deve ser real, como deve aceitar sua condição de mobilidade e de precariedade e, assim, deve renunciar a servir-se do poder para eternizar-

²⁹² Nesse sentido ver SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 238.

²⁹³ FERRERO, Guglielmo. *O poder..* p. 29-30. Nesse sentido, Hesse destaca a importância da conciliação, como primeiro passo, para a formação da vontade política, independente do local onde ela está sendo formada, se dentro do parlamento, dos partidos, ou de outras instâncias ou instituições.²⁹³ Porém, não sendo possível a conciliação, deve-se então ser utilizado o princípio da maioria, não porque este seja o mais exato objetivamente, mas pelo menos para garantir que não serão impostas à maioria ações que ela desaprove.²⁹³

²⁹⁴ Nesse sentido, ver também HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 124 e 164-5, n.m. 142 e 195-7.

²⁹⁵ FERRERO, Guglielmo. *O poder..* p. 162.

se nele, impedindo pela violência ou pela fraude que a minoria torne-se maioria.²⁹⁶ Já a minoria deve exercer oposição respeitando o direito da maioria de mandar. A oposição, para que coopere para a legitimidade da democracia, deve realizar-se, como as operações eleitorais, com certa lealdade e cordialidade, entre adversários, e não entre inimigos.²⁹⁷

Disso depende, de forma decisiva, que o estado seja realmente democrático²⁹⁸ e possibilite o livre debate político entre a maioria e a minoria, com ampla liberdade de opiniões e livre defesa de ideias.²⁹⁹ Assim, para Kelsen:

[...] a democracia dá a cada convicção política a mesma possibilidade de se manifestar e de procurar conquistar apoio dos homens através de uma livre concorrência. [...] o domínio da maioria, característico da democracia, distingue-se de qualquer outro tipo de domínio porque, segundo sua mais íntima essência, não só pressupõe, por própria definição, uma oposição – a minoria – mas também porque reconhece politicamente tal oposição e a protege com os direitos fundamentais e com as liberdades fundamentais.³⁰⁰

Entretanto, como será abordado no item 3.5, as minorias têm o direito de recorrer à jurisdição constitucional³⁰¹, quando sentirem que as suas funções, a Constituição ou a própria democracia estão ameaçadas. Nesse sentido, Kelsen adverte:

[...] a minoria, portanto, – se se deseja garantir sua existência e sua ação política tão importante para a democracia, e se a Constituição não representa uma *Lex imperfecta* – deve ter a possibilidade de recorrer, direta ou indiretamente, à jurisdição constitucional. O destino da democracia moderna depende em alto grau de uma organização sistemática de todas as instituições de controle.³⁰²

Pode-se falar, então, que o princípio democrático promove a proteção das minorias parlamentares ao garantir o direito de formar oposição e de tê-lo respeitado, assim como ao possibilitar que a minoria exponha suas opiniões e possa criticar as concepções da maioria, uma vez que os poderes desta não estão inalteravelmente estabelecidos, senão que devem vencer por meio da capacidade, dos argumentos e da sua força persuasiva, por meio do constante debate intelectual.³⁰³

Todavia, chegar a uma vontade unívoca é um dos maiores desafios da democracia, pois no que concerne às pessoas, aos métodos e aos fins do poder, não há sempre

²⁹⁶ FERRERO, Gugliemo. *O poder...* p. 163.

²⁹⁷ FERRERO, Gugliemo. *O poder...* p. 164.

²⁹⁸ STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 156.

²⁹⁹ KELSEN, Hans. *Teoria General...* p. 303.

³⁰⁰ KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 117.

³⁰¹ Nesse sentido o art. 103, VIII, CF/88, coloca os partidos, desde que tenham representação no Congresso Nacional, entre os legitimados para propor perante o STF ações diretas de inconstitucionalidade ou declaratórias de constitucionalidade. Possibilitando, dessa forma, que as minorias parlamentares possam socorrer-se da jurisdição constitucional quando entendam que houve vícios ou inconstitucionalidades na formação das leis.

³⁰² KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 103.

³⁰³ Nesse sentido, HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal...* p. 252.

uma opinião popular unânime, clara e precisa, uma vez que a unanimidade não é senão um acidente raríssimo, e a indecisão é muito frequente, nas vontades coletivas, mais do que nas vontades pessoais. É da natureza das coisas que em todas as grandes questões a vontade do povo divide-se em uma maioria e uma minoria. Em que relação encontram-se a maioria e a minoria com a vontade soberana do povo é uma questão crucial das democracias, que aspiram à legitimidade.³⁰⁴

Independente da forma de sufrágio, a vontade do povo não pode ser confundida com a vontade da maioria ou da minoria, pois ambas são, na verdade, seções da vontade soberana única, a qual se encontra nas vontades justapostas da maioria e da minoria. Impossível, portanto, suprimir uma delas sem mutilar a vontade soberana e ameaçar sua legitimidade. É imprescindível que elas possam manifestar-se e operar juntas, sem entravarem-se mutuamente.³⁰⁵

Assim, a maioria tem o direito de governar, e a minoria tem o direito de fazer oposição e de criticar a maioria, para tentar, por sua vez, tornar-se maioria. Por essa razão, nas democracias, a oposição é também um órgão soberano do povo, tão vital quanto o governo. Suprimir a oposição significa suprimir a soberania do povo, pois maioria e minoria são os dois pilares da legitimidade da democracia. E a democracia, para sua sobrevivência, precisa chegar a uma unidade: esse é o significado da *vontade geral* em Rousseau. O desafio é conciliar a unidade com o dualismo do poder e da oposição, para ser plenamente legítima.³⁰⁶

Logo, a democracia unifica o poder e a oposição na vontade geral e, por conseguinte, alcança a plenitude da legitimidade pela correção e pela lealdade dos costumes políticos, que asseguram ao mesmo tempo a liberdade de sufrágio e a eficácia da oposição.³⁰⁷ Ademais, o poder e a oposição, ao respeitarem reciprocamente seus limites, tornam-se os dois órgãos solidários da única vontade geral e unificam esse dualismo.³⁰⁸

Após a análise dessas diversas funções e tarefas desempenhadas pelos partidos políticos, pode-se afirmar que, em suma, eles: a) nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de representação política, porquanto na democracia representativa eles surgem como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada; assim, os representados passam a identificar-se com os princípios e programas partidários, e não apenas com a personalidade individual e única do

³⁰⁴ FERRERO, Gugliemo. *O poder...* p. 160.

³⁰⁵ FERRERO, Gugliemo. *O poder...* p. 160-1.

³⁰⁶ FERRERO, Gugliemo. *O poder...* p. 162.

³⁰⁷ FERRERO, Gugliemo. *O poder...* p. 162.

³⁰⁸ FERRERO, Gugliemo. *O poder...* p. 164.

representante; b) surgem como espaços públicos comprometidos em aglutinar, harmonizar e canalizar democraticamente as vontades individuais, buscando transformá-las em princípios e programas que devem ser compostos com as vontades dos demais partidos, para então estabelecerem as políticas que serão implementadas pelo estado. Por fim, ressalva-se que os partidos políticos são elementos integrantes de um projeto maior que deve estar inserido na prática social e comprometido com as questões coletivas e não com interesses pessoais, uma vez que os partidos não são fins em si mesmos.³⁰⁹

2.3 FORMAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA

A formação da vontade política, como referido no item anterior, é a tarefa primordial dos partidos políticos que, para cumpri-la adequadamente, desempenham uma série de funções complementares e acessórias. Porém, antes de adentrar na análise da formação da vontade política, é interessante analisar outros aspectos.

A participação na formação da vontade geral, de acordo com Kelsen, é o conteúdo dos chamados direitos políticos, cuja titularidade pertence ao povo. Todavia, é preciso distinguir entre o número de titulares de direitos políticos e o número dos que efetivamente exercem esses direitos. Essa diferença varia em razão do grau de interesse na política, pois o povo pode ser dividido naqueles que comandam e nos que são comandados. Assim, na massa dos que, exercendo efetivamente seus direitos, participam da formação da vontade do estado há os que não possuem juízo próprio, permitindo ser guiados pela influência dos outros, sem opinião própria, e os poucos que realmente intervêm com uma decisão pessoal de acordo com a ideia de democracia, dando uma determinada direção à formação da vontade comum.³¹⁰

Por esse motivo, de acordo com Max Weber, em todas as associações políticas de certo volume, a empresa política é necessária, e é sempre uma empresa de *interessados*.³¹¹

³⁰⁹ MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2ª edição revista. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 84-5. MEZZARROBA, Orides. *Partidos Políticos...* p. 53 e 62

³¹⁰ KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 72-3.

³¹¹ Assim, um número relativamente pequeno de pessoas interessadas, primariamente na vida política, ou seja, na participação no poder político, mediante recrutamento livre, forma um séquito, no qual elas mesmas ou seus patrocinados apresentam-se como candidatos eleitorais, reúnem dinheiro e saem em busca de votos. Isso é o que ocorre em geral nas grandes associações. Essa empresa significa, na prática, a divisão dos cidadãos com direito a voto em elementos politicamente ativos e passivos. A caudilhagem e o séquito como elementos ativos do recrutamento livre, tanto do séquito como, através deste, do eleitorado passivo, constituem

Isso significa praticamente, por consequência de seu fundamento teoricamente voluntário (recrutamento livre), que a atividade da política é uma atividade de *interessados*³¹², nisto não se referindo ao conceito de interessados *econômicos*, mas de interessados *políticos*.³¹³

Como os partidos reúnem pessoas dispostas a trabalhar por suas ideologias, por suas causas e por seus programas, a fim de atingir seus objetivos políticos, esses interessados são recrutados, acolhidos e organizados pelos partidos, consoante suas afinidades ideológicas, como filiados ou apenas como simpatizantes. Nesse sentido, Michels destaca que a organização revela-se como o único meio possível de criar uma vontade coletiva. Assim, uma classe que têm reivindicações determinadas e aspira à realização de um conjunto de ideologias ou de ideais a partir das funções econômicas que exerce tem necessidade de organização³¹⁴, a qual pode ser obtida justamente por meio dos partidos. Nesse sentido, Kelsen faz a seguinte analogia:

[...] os impulsos provenientes dos partidos políticos são como numerosas fontes subterrâneas que alimentam um rio, o qual sai à superfície somente na Assembleia popular ou Parlamento, para correr depois em um único leito. A moderna democracia baseia-se totalmente nos partidos políticos, cuja importância é tanto maior quanto maior aplicação encontra o princípio democrático.³¹⁵

Então, em razão desse trabalho fundamental de reunir pessoas que tenham a mesma ideologia política para lutar e trabalhar pela sua realização, Kelsen afirma ser ilusão ou hipocrisia pensar que seria possível ter uma democracia sem os partidos. E, mais: não haveria outros grupos sociais que conseguiriam substituí-los como autores da formação da vontade do estado³¹⁶, embora haja outras instituições e associações³¹⁷ que ajudam a organizar

elementos vitais a todo partido. WEBER, Max. *Economia y Sociedad...* p. 1081. [Grifos do autor.]

³¹² Por “interessados” não há de entender-se aqui aqueles interessados materiais que em toda forma de ordenamento estatal influem na política de algum modo, senão aqueles interessados políticos que perseguem o poder e a responsabilidade políticos para a realização de determinadas ideias. WEBER, Max. *Economia y Sociedad...* p. 1115. [Grifos do autor.]

³¹³ WEBER, Max. *Economia y Sociedad...* p. 229. [Grifos do autor.]

³¹⁴ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos..* p. 15.

³¹⁵ KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 73.

³¹⁶ KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 74.

³¹⁷ Não obstante os partidos políticos tenham uma posição constitucional de destaque na formação da vontade política, não se pode negar a participação também de outras instituições nesse processo, principalmente no nível de formação preliminar da vontade política. Ademais, o direito de participar de associações e de sociedades pertence aos direitos fundamentais, que dão sustentação à liberdade política. Assim, há uma conexão entre liberdade de associação e liberdade de opinião. O direito de associação possibilita formar, conservar e difundir opiniões. Pode-se afirmar, então, que esse direito é tanto um pressuposto para a formação da opinião pública e para a formação preliminar da vontade política, quanto promove oportunidade igual para a minoria e para um processo político livre. A proteção constitucional dispensada ao direito de associação normaliza o princípio mais geral da construção da coletividade, ou seja, fomenta a formação de grupos sociais livres. Dessa forma, é estabelecido: um direito de defesa e de cooperação subjetivo para os cidadãos; uma garantia corporativa para as associações e um elemento fundamental para a ordem objetiva da coletividade. Nesse sentido ver HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 316-7, n.m. 409-11. Em relação aos partidos políticos, embora esses tenham o monopólio da disputa de cargos eleitorais, eles não

e a articular interesses, colocam reivindicações, difundem opiniões, exercem a crítica, enfim, participam do processo, somente os partidos têm o monopólio das candidaturas eleitorais e, com isso, a possibilidade de introduzir suas reivindicações e opiniões diretamente no processo de tomada de decisões estatais.³¹⁸

Portanto, já que a solução da questão fundamental de como formar uma vontade geral obrigatória para todos, respeitando os princípios fundamentais e a coexistência e a oposição de diferentes vontades particulares, passa necessariamente pelos partidos políticos, são eles que aglutinam e harmonizam essa diversidade de vontades individuais em grandes linhas político-ideológicas, as quais começam a delimitar essa vontade geral, na proporção dos votos recebidos.

É indubitável que é da natureza da democracia que o direito de sufrágio seja universal. Para isso, o número de indivíduos excluídos deve ser o menor possível, assim como a idade para obter tal direito³¹⁹, desde que, é claro, dessa idade possam ser esperados maturidade e discernimento suficientes para participação consciente nas decisões políticas. Afinal, a ideia latente nos diversos sistemas democráticos é conseguir uma assembleia representativa que reflita com exatidão mais ou menos matemática as diversas divisões do corpo eleitoral.³²⁰

Por isso, são tão importantes as questões do sistema eleitoral e do sistema partidário na democracia, pois, como será melhor visto no item 3.3, eles influenciam diretamente o processo democrático e, conseqüentemente, a formação das decisões políticas. Dessa forma, na chamada democracia representativa – em que o princípio democrático

possuem nenhum monopólio em relação à representação do povo e à formação da vontade política, uma vez que outros agrupamentos, associações, fundações, sociedades, sindicatos, comunidades, organizações não governamentais, etc., genericamente denominados grupos de interesse, também buscam, em maior ou menor grau, exercer influência política, formar e articular exigências e desejos de seus membros, etc. As associações, por conseguinte, têm uma importante função integradora dentro do estado pluralista, sobretudo quando possuem relevância pública, ao possibilitar ao cidadão sentir-se consciente e reconhecido como parte integrante da comunidade, elas tornam-se indispensáveis para consolidar a cidadania. Nesse sentido, pode-se afirmar que os partidos têm a tarefa de representação político-constitucional, já as associações, de representação fática. STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 785 e 788.

³¹⁸ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 397. Além das associações e das instituições, também deve ser destacada a importância dos conselhos, os quais, como órgãos de estados, estão incumbidos de discutir, deliberar, assessorar, emitir pareceres e normatizar nas áreas de saúde, educação, justiça, desenvolvimento tecnológico, entre outras, visando à formulação, ao acompanhamento e à qualificação das políticas públicas. Tais conselhos buscam estabelecer amplo diálogo, promover audiências públicas e, assim, transformar-se, em fóruns de debates e em espaços públicos de estudos. Por isso, esses conselhos, em geral, são compostos não apenas por representantes do estado, como também por representantes da sociedade. Assim, são abertos espaços dentro da estrutura do estado para que a sociedade participe da formulação e das discussões de políticas públicas. O objetivo é buscar soluções democráticas que envolvam toda a sociedade. <http://conselho.saude.gov.br>; http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12449&Itemid=753 pesquisado em 20.03.2011.

³¹⁹ KELSEN, Hans. *Teoria General...* p. 309.

³²⁰ FRIEDRICH, Carl J. *Teoría y realidad...* p. 266.

encontra-se reduzido à eleição dos órgãos criadores do direito – o sistema eleitoral é decisivo para determinar o grau de realização da ideia de democracia.³²¹

Assim, o direito eleitoral, como direito do estado, é responsável por regulamentar as questões fundamentais sobre a composição e a formação dos órgãos estatais.³²² Além disso, esse ramo do direito é de importância decisiva também para o grau de influência do eleitor na composição do parlamento e do governo³²³, para a funcionalidade de ambos, para o sistema de partidos, para a seleção dos parlamentares, ou seja: para a legitimação e para a representação.³²⁴

Haja vista que, por meio das eleições, a vontade política transforma-se em posições de poder estatais,³²⁵ sobretudo em um sistema parlamentarista, no qual a composição do parlamento decide sobre a aprovação e o conteúdo das leis, sobre a formação e o controle do governo, assim como sobre a designação dos titulares de diversos cargos estatais, pode-se dizer que, nesse sentido, o sistema presidencialista não é muito diferente, já que em ambos a eleição determina a direção política, se não de maneira absoluta, pelos menos em seus traços essenciais.³²⁶ Logo, a escolha do sistema eleitoral passa a ser determinante para a representação do povo no parlamento e para a legitimação da democracia.

O primeiro e mais antigo sistema eleitoral é o majoritário, cuja principal característica é eleger aquele entre os competidores que reúne a maioria relativa ou absoluta dos votos; assim, privilegia-se somente o caráter decisivo do princípio da maioria. A consequência é que só são levados em conta os votos que recaem sobre o candidato vencedor, os demais são desconsiderados.³²⁷

Todavia, com o surgimento da democracia de massas, esse sistema revelou-se manifestamente injusto: o ganhador recebia tudo; o perdedor, nada. As minorias saíam prejudicadas de tal maneira que se poderia falar em privação do direito a voto. A solução foi encontrada na representação proporcional; isso significou que o legislador tinha finalmente se dado conta da realidade da vida política: que as eleições estão montadas e ativadas pelos partidos políticos.³²⁸ Assim, esse sistema leva em conta a proporção de votos recebidos pelos

³²¹ KELSEN, Hans. *Teoria General...* p. 308.

³²² STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 528.

³²³ Nos sistemas de governo parlamentaristas.

³²⁴ STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 534.

³²⁵ MEYER, H. *Wahlssystem und Verfassungsordnung*, p. 17 citado por STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 535.

³²⁶ STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 535.

³²⁷ STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 537.

³²⁸ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 340. O sistema proporcional eleitoral é um modelo mais adequado ao exercício democrático do poder, especialmente porque assegura, às minorias, o direito de representação e viabiliza, às correntes políticas, o exercício do direito de oposição parlamentar. STF. Ementa

candidatos. Ele objetiva a que todos os partidos tenham representação no parlamento na proporção mais aproximada possível do número de votos. Em princípio, não deve haver votos que não estejam representados no parlamento.³²⁹ Ele é, portanto, a aproximação maior possível do ideal da autodeterminação dentro de uma democracia representativa, logo é o mais democrático dos sistemas eleitorais.³³⁰ Entretanto, ele somente pode ser aplicado quando cada corpo eleitoral deva eleger mais de um representante.³³¹

Com esse sistema, consolida-se a tendência à liberdade, pois impede-se o domínio incontestado da vontade da maioria sobre a minoria. Além disso, a vontade do estado não deve exprimir o interesse unilateral de um partido apenas, é necessário garantir que haja a possibilidade de que todos os interesses de partidos possam ser expressados e possam entrar em disputa, até que ao final seja estabelecido um compromisso entre todos eles. Garantias desse tipo só podem ser oferecidas no procedimento que se desenvolve no seio de um parlamento constituído sobre o sistema eleitoral proporcional.³³²

Entretanto, contra esse sistema apresenta-se particularmente a objeção de que ele favorece a formação de pequenos partidos ou partidos minúsculos, levando ao perigo de um desmembramento dos próprios partidos, além de poder inviabilizar a formação da maioria dentro do parlamento.³³³ Kelsen contrapõe a esse argumento a necessidade de coalizão dos partidos, ou seja, a necessidade de passar por cima das pequenas diferenças para unirem-se nos interesses comuns mais importantes. A coalizão é uma das funções dos partidos dentro do parlamento, uma espécie de terreno prévio à formação da vontade estatal. Por isso, essa integração política que resulta da coalizão dos partidos e que o princípio majoritário torna necessária é inevitável, não devendo ser vista como um mal social, mas como um progresso.³³⁴

Especificamente no que concerne à vontade do estado, com a Revolução Francesa desenvolve-se a tese de que o soberano no estado deve ser a vontade geral, a qual não pode ser formada pelas vontades particulares dos indivíduos que instruem a seus

do MS 26.603. Relator: Celso de Mello. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 26.603. Tribunal Pleno. Brasília, 14 de outubro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>. Acesso em 29.03.2011.

³²⁹ STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 537. De acordo com Duverger, um dos efeitos da representação proporcional é sustar qualquer evolução para o bipartidarismo, podendo ser considerada, nesse sentido, como um freio poderoso. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos...* p. 283.

³³⁰ KELSEN, Hans. *Teoria General...* p. 313.

³³¹ KELSEN, Hans. *Teoria General...* p. 311.

³³² Nesse sentido ver KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 96.

³³³ Esse ponto é analisado no item 3.3

³³⁴ KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 96.

representantes.³³⁵ Porém, é a vontade geral a vontade de todo o povo; por isso, o representante não representa tão somente a vontade da parte do povo que o elege, senão a de todo o povo.³³⁶

Todavia, alguns autores³³⁷ afirmam justamente o contrário que, em realidade, não é a unidade política do povo, como pretende a doutrina política oficial, que encontra expressão no parlamento, mas sim interesses particulares, não representantes de uma vontade única, defendidos por deputados de grupos sociais isolados. Em suma: que o parlamento é uma instituição social, não política; que não são os interesses do estado os que formam o fundamento do parlamentarismo, senão que o móvel diretor está constituído pelos interesses de partido.³³⁸

Entretanto, esta concepção esquece que a sociedade não tem, nem pode ter, uma vontade unívoca, e que o parlamento tem, e precisa ter necessariamente, uma vontade dessa natureza. Certo é que no parlamento estão representados grupos sociais que se opõem uns aos outros, senão juridicamente, ao menos de fato; mas todos estes grupos, frente às questões que se oferecem, somente têm duas possibilidades de decidir, isto é, não podem dizer senão *sim* ou *não*. De maneira que, para chegar a essa univocidade, o parlamento utiliza-se de compromissos, de transações momentâneas e, assim, mediante uma conciliação de pontos de vista de grupos muito diferentes, procura encontrar uma conclusão concordante ainda que descansa sobre motivos muito diferentes. Essa conclusão não é a vontade da sociedade; não é a soma das vontades dos grupos sociais os quais normalmente não tornariam possível uma conclusão, mas a própria vontade unívoca do povo.³³⁹

Por essa razão, a vontade geral não pode expressar exclusivamente o interesse de um só grupo, mas deve ser resultante do compromisso ou do acordo entre interesses opostos. Assim, a formação do povo em partidos políticos é, de fato, uma organização necessária para que tais compromissos possam ser realizados, a fim de que a vontade geral possa desenvolver-se. A hostilidade à formação dos partidos e, por conseguinte, à democracia,

³³⁵ Para Rousseau, por exemplo, numa legislação perfeita, a vontade particular ou individual deve ser nula. A vontade do corpo, própria ao governo, muito subordinada e, por conseguinte, a vontade geral ou soberana, sempre dominante, é a regra única de todas as outras. Assim, quanto mais harmonia reinar nas assembleias, quanto mais se aproximam os acordos da unanimidade, mais dominante é a vontade geral, porém longos debates, dissensões, tumultos, anunciam a ascendência dos interesses particulares e o declínio do estado. E mais, a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada. Consiste essencialmente na vontade geral, e esta vontade não se representa. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Tradução Antônio de P. Machado. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 197, p. 100, 135 e 145.

³³⁶ JELLINEK, Georg. *Teoría general...* p. 513.

³³⁷ Tais como Lorenz Stein, Gneist, O. Meyer defendem que o parlamento seria uma instituição social e não política, de acordo com JELLINEK, Georg. *Teoría general...* p. 515.

³³⁸ JELLINEK, Georg. *Teoría general...* p. 515.

³³⁹ JELLINEK, Georg. *Teoría general...* p. 515-6.

serve, conscientemente ou não, às forças políticas que visam ao domínio por um só grupo³⁴⁰, o que deve ser sempre evitado.

Dessarte, o que na Revolução Francesa foi chamado de vontade geral hoje pode ser subdividida em pelo menos duas “vontades”: a popular e a estatal. Então, é preciso esclarecer que formação da vontade estatal e a formação da vontade popular não são uma e mesma coisa, embora tenham relação. Também a função dos partidos não se limita somente ao campo da formação da vontade popular.³⁴¹ Ambas são melhor conectadas com a intervenção dos partidos, porque ao almejar conformar a vontade do estado, e, como esta necessariamente passa pela vontade do povo, eles cooperam tanto para a formação da vontade deste quanto daquele. Porém, na medida em que fazem com que a formação da vontade popular transcenda ao estado, este se transforma em estado do povo.

As eleições são o ato decisivo para a formação da vontade do estado, cujo resultado é a ocupação pessoal dos órgãos do estado.³⁴² Assim, o sistema democrático de partidos não só coopera para a formação da vontade popular, mas também para a formação da vontade do estado, e isso está dentro de sua atuação constitucional, pois é uma consequência necessária da democracia parlamentar-representativa erigida pela Constituição.³⁴³

Portanto, se os partidos políticos devem cooperar para a formação da vontade política do povo e do estado, então o conteúdo dessa tarefa só fica claro na conexão objetiva da ordem democrática como uma ordem de domínio legitimado pela maioria do povo, de oportunidade igual para as minorias e de um processo político livre e aberto. Tanto em eleições ou em votações, como na *formação preliminar da vontade política*³⁴⁴ e na formação da vontade institucionalizada no parlamento e no governo, os partidos políticos devem ser titulares e mediadores desse processo político livre e aberto almejado pela ordem democrática.³⁴⁵

Ademais, uma parte muito essencial da formação da vontade geral já é realizada dentro dos partidos, uma vez que eles são os responsáveis por agrupar homens que participam de uma mesma opinião, cujo objetivo é influenciar a gestão dos assuntos públicos.

³⁴⁰ KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 75.

³⁴¹ Isso já foi reconhecido pelo Tribunal Constitucional Federal alemão na sentença BVerGE 20, 56 (98) citado por GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 396.

³⁴² O procedimento eleitoral ressalta constitucionalmente que os mandatos de ação estatais só podem derivar-se do povo, e, portanto, nenhuma resolução de partido é por si mesma vinculante para o estado, senão que precisa de uma transformação por uma instância surgida das eleições. GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 422 e 431.

³⁴³ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 396-7.

³⁴⁴ Sobre a formação preliminar da vontade política, ver mais informações HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 131-2, n.m. 151.

³⁴⁵ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 144, n.m. 169. [Grifos do autor.]

É essa formação interna que decide sua posterior orientação.

A preparação das eleições, contudo, reflete apenas incompletamente as funções dos partidos, pois nelas apenas é delimitada eleitoralmente a formação da vontade popular, que não é a totalidade do processo político; pelo contrário, este é um processo permanente, onde as eleições dão apenas um ritmo temporal às decisões momentâneas vinculantes e dotam o estado de sua orientação material.³⁴⁶ Além disso, as opiniões políticas do povo são produto de um processo político em que os partidos, como forças conformadoras, participam ativamente, a fim de que a formação da vontade em um estado democrático realize-se a partir do povo em direção aos órgãos estatais, e não o contrário.

Os partidos atuam, então, como correias de transmissão da vontade popular que eles mesmos contribuem para formar. Embora, sem dizer expressamente, a LF pressupõe que por mandato popular também conformam os partidos a vontade do estado. E em razão disso, corresponde-lhes em uma democracia competitiva a legítima necessidade de garantir às decisões estatais aceitação entre a população. Inclusive, a ciência política defende que a procura de legitimação para as decisões estatais tenha-se tornado função dominante dos partidos, o que inverte a formação da vontade dos órgãos estatais para o povo.³⁴⁷

Ao final, conclui-se que o processo de formação da vontade desenvolve-se em um e outro sentidos, pois os partidos são, tanto em sua qualidade de grupos sociais de base, destinatários de reivindicações e opiniões do povo, como em sua qualidade de titulares de cargos e mandatos estatais, produtores de decisões vinculantes as quais necessitam de aprovação e de lealdade das massas. Ambos são compatíveis e fazem parte do processo democrático.³⁴⁸ Por isso, a formação da vontade democrática que se consegue por meio da

³⁴⁶ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 397.

³⁴⁷ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 398.

³⁴⁸ Assim como o processo de formação da vontade política desenvolve-se em ambos os sentidos, também o fluxo do poder tem duas direções: uma descendente, do alto para baixo, cujo exemplo típico é, nos estados modernos, o poder burocrático, e outra ascendente, de baixo para o alto, cujo exemplo é o poder político, no qual se entende aquele exercido em todos os níveis locais, regionais, estaduais, federais, em nome e por conta dos cidadãos, ou melhor, do indivíduo enquanto cidadão. No processo de democratização, há uma expansão do poder ascendente que ultrapassa os limites das relações políticas, que envolve o indivíduo em seu papel de cidadão, chegando às relações sociais e às pessoais, nas quais o indivíduo desenvolve outros papéis. A democratização atual não dá passagem da democracia representativa à direta, mas da democracia política em sentido estrito à democracia social em sentido mais amplo, com a ocupação de novos espaços da sociedade civil, que antes eram ocupados por organizações do tipo hierárquico ou burocrático. O desenvolvimento das instituições democráticas está na direção que vai desde a democratização do estado à democratização da sociedade. O índice de desenvolvimento da democracia, segundo Bobbio, deixou de ser medido pelo número de pessoas a serem chamadas a emitir seu voto, e sim pelo número de lugares diferentes daqueles políticos nos quais é exercido o direito de voto. Entretanto, a participação em muitas direções traz o reverso da moeda, isto é, a apatia política, pois o custo que se deve pagar pelo empenho de poucos é, frequentemente, a indiferença de muitos. Ao ativismo dos chefes históricos ou não históricos pode corresponder o conformismo das massas. BOBBIO, Norberto. *Il futuro...* p. 49-50 e 52.

concorrência dos partidos é antes resultado do *input* social, de uma parte, e do *output* estatal, de outra. A importância do art. 21, 1, LF (formação da vontade do povo) está justamente em impedir que sejam bloqueadas as vias de comunicação entre sociedade e estado, constantemente ameaçadas.³⁴⁹

O fato de as eleições serem apenas um dos momentos do processo político, não impede, todavia, que se afirme corretamente que o primeiro ato da formação da vontade política direta pelo povo consuma-se com a eleição do parlamento.³⁵⁰ Dessa forma, a vontade do parlamento é imediatamente a vontade popular, porquanto o parlamento é o povo organizado de um modo estatal.³⁵¹ O povo mesmo não é uma personalidade distinta do estado, mas um órgão colegiado deste: é o órgão supremo. Todo indivíduo tem uma dupla qualidade: a de órgão parcial da comunidade e a de súdito.³⁵² Com a representação, o indivíduo é chamado para colaborar na formação de outro órgão, que está dotado, segundo a Constituição, de um direito que anteriormente competia à comunidade. A representação formada dessa maneira converteu-se em órgão da vontade do povo. Povo e sua representação – parlamento – formam, portanto, juridicamente, uma unidade. Na democracia direta, a vontade do órgão está formada pela unidade do povo em sua totalidade; já na representativa, está formada por um órgão particular de vontade do povo. Dessa forma, o povo está organizado juridicamente por meio do parlamento. Essa é a ideia fundamental da representação popular.³⁵³

Nesse sentido, para Jellinek, o povo é o órgão primário do estado e a representação do povo por meio do parlamento e do governo são órgãos secundários, embora imediatos. É importante ressaltar que determinar, todavia, o conteúdo da vontade popular, como, em geral, de toda a vontade legislativa, está fora do âmbito do direito, o qual pode apenas colocar ao legislador limitações relativas às restrições formais, mas não determiná-las de um modo positivo. O conteúdo da atividade legislativa pertence, portanto, ao âmbito da política.³⁵⁴

O peso da participação do povo, porém, não para por aqui, uma vez que ele pode, por meio da formação de uma opinião pública e da formação preliminar da vontade política, influenciar a determinação da direção geral política.³⁵⁵ A formação da opinião

³⁴⁹ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 399.

³⁵⁰ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 126, n.m. 145.

³⁵¹ JELLINEK, Georg. *Teoría general...* p. 517-8.

³⁵² JELLINEK, Georg. *Teoría general...* p. 518.

³⁵³ JELLINEK, Georg. *Teoría general...* p. 518-9.

³⁵⁴ JELLINEK, Georg. *Teoría general...* p. 519-20.

³⁵⁵ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 131, n.m. 149.

pública, como visto no item 2.1 , pressupõe o conhecimento das situações públicas e liberdade de opinião³⁵⁶; já a formação preliminar da vontade política ocorre em um âmbito, no qual as decisões ainda não são pronunciadas, mas estão sendo preparadas e possibilitadas por uma discussão pública das diferentes correntes. Esse é o âmbito das “forças intermediárias”, dos interesses de grupos organizados.³⁵⁷ As ligas, em geral, são as titulares dessa formação preliminar, e os partidos são os responsáveis por fazer valer essas aspirações preliminares na próxima fase: a da formação da vontade institucionalizada no parlamento e no governo. Portanto, de acordo com Hesse:

[...] ligas e partidos são, sob as condições da atualidade, fatores necessários da formação da vontade democrática, porque impulsos políticos somente ainda em pequena medida partem de pessoas individuais, porque eles carecem de colecionamento, de classificação e de compensação conciliatória, porque eles somente por meio da união grupal têm perspectiva de ser realizados e porque eles aportam no processo de formação da vontade política a competência dos diretamente afetados.³⁵⁸

Finalmente, como consequência do reconhecimento da importância dos partidos políticos, tem-se a tendência de dar aos partidos uma base na Constituição, de maneira a dar-lhes por meio do texto constitucional um *status* jurídico que na prática eles já desempenham há muito tempo: o de serem órgãos da formação da vontade do estado. Esse processo é uma das manifestações de racionalização do poder que anda junto com a democratização do estado moderno.³⁵⁹ Dessa maneira, a Constituição e a legislação partidária, ao regulamentar a atuação dos partidos políticos, estabelecem também importantes diretrizes para a formação da vontade política.³⁶⁰

Entretanto, de acordo com Kelsen, tanto a racionalização do processo político, quanto à própria Constituição do estado ainda encontram obstáculos consideráveis, pois não está muito longe o tempo em que os partidos políticos eram ignorados ou hostilmente confrontados, e até mesmo a democracia sofria dissimulada hostilidade. Por isso, é importante ter clareza que o indivíduo isolado na democracia não tem, politicamente, nenhuma existência real, não podendo influir diretamente sobre a formação da vontade do estado. Nesse sentido, também a democracia somente é possível se os indivíduos agruparem-se de acordo com suas

³⁵⁶ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 133, n.m. 152.

³⁵⁷ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 131, n.m. 151.

³⁵⁸ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 132, n.m. 151.

³⁵⁹ KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 73. Na Alemanha, por exemplo, o papel essencial dos partidos como órgãos formadores da vontade política do povo é tão óbvio, que essa função está expressa não apenas na LF (art. 1, 1), mas em vários artigos da Lei dos Partidos alemã (tais como §1; § 2, 1; §7, 1; § 8, 2 e §15, 3). KONRAD-ADENAUER STIFTUNG. Lei dos Partidos Políticos. Papers nº.1, 1992, p. 9-30. *Parteiengesetz*. IN: Basistexte Öffentliches Recht. 9. Auflage, 2008, p. 237-260.

³⁶⁰ KEIM, Walther. Introdução da série papers nº1... p. 3.

afinidades políticas, com o propósito de influenciar a vontade geral, de modo que entre o indivíduo e o estado estejam inseridas formações coletivas que, como os partidos políticos, sintetizam as vontades individuais. Dessarte, a democracia é imprescindivelmente e inevitavelmente um estado de partidos³⁶¹, essa constatação não impede que outras instituições possam colaborar com o processo democrático.

Nesse sentido, a democracia, de acordo com a LF, é forma de racionalização do processo político, pois cria racionalidade pelo seu próprio procedimento democrático de formação da vontade política e pela publicidade dele, logo conduz a uma moldagem das direções de vontade não moldadas. Possibilita a decisão segundo regras firmes, e não deixa esse processo na obscuridade dos pactos e decisões dos detentores de poder incontroláveis, coloca-o fundamentalmente sob a luz do público, possibilita a participação ativa e serve como base da legitimidade estatal.³⁶² Não restam dúvidas, portanto, de que os partidos ao bem desempenharem suas funções fortalecem a democracia e, com isso, aumentam a legitimidade de todo o sistema político.

³⁶¹ KELSEN, Hans. *Essência e Valor...* p. 73.

³⁶² HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 122-3, n.m. 138-9.

3 – PARTIDOS POLÍTICOS: SUA CONSTITUCIONALIZAÇÃO COMO RECONHECIMENTO DA TAREFA DE COOPERAR PARA FORMAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA

Neste último capítulo, estuda-se, primeiramente, o fenômeno da constitucionalização dos partidos políticos como consequência do seu reconhecimento como órgãos essenciais para a formação da vontade política do povo, e do seu *status público constitucional singular*. Para isso, analisam-se os princípios e os dispositivos constitucionais do art. 17 da CF/88 e da Lei dos Partidos Políticos brasileira (Lei nº. 9096/95). A seguir, é levantada a questão do número dos partidos e sua relação com o sistema partidário. Após, procura-se destacar a atuação dos partidos políticos dentro do parlamento e suas relações. Por fim, os partidos políticos são analisados de acordo com a interpretação e jurisprudência do STF.

Não obstante, como visto no primeiro capítulo (item 1.2), até o século XIX, embora já se manifestassem a participação e a influência dos partidos políticos na política ocidental, o poder público, dominado por uma postura radicalmente antipartidária recusava-lhe o reconhecimento legal, posto que tolerasse as suas atividades.³⁶³ Isso levou a que os partidos políticos fossem manifestamente ignorados pelo direito positivo durante muito tempo. Assim, a despeito de a Inglaterra haver sido um dos países precursores do seu surgimento, a sua legislação até 1969 conhecia apenas os indivíduos, não os partidos políticos. A França, por exemplo, somente em 1958, na V República, reconhece-os e constitucionaliza-os, porém não os normatiza por um estatuto jurídico próprio, mas apenas pelo direito comum das associações. Essa lenta evolução do direito partidário revela a persistência do ideal individualista e liberal do século XVIII e, ainda, uma certa repugnância das elites políticas e intelectuais dominantes em aceitarem a realidade dos grupos e o princípio da ação coletiva.³⁶⁴ A maioria dos países, todavia, reconheceu constitucionalmente os partidos políticos somente no pós-guerras.³⁶⁵

³⁶³ MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito...* p. 131.

³⁶⁴ CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos...* p. 125-6. Aqui cabe fazer uma reflexão até que ponto a mentalidade individualista não retardou ou colocou entraves para o reconhecimento constitucional dos partidos políticos, que se tratava no fundo do reconhecimento de um direito de grupo. Porém, pode-se questionar se de fato trata-se de um direito de grupo ou um exercício coletivo de direitos individuais.

³⁶⁵ MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito...*p. 137. Assim, a participação do povo no poder não ocorre

Ao contrário do que ocorre com os órgãos estatais, os partidos não são criação da Constituição ou das leis, eles possuem um substrato fático nos diversos interesses e concepções da sociedade. Portanto, tão logo se eleve um regime político com base na participação social nas decisões estatais, surge como consequência necessária a consolidação organizativa. Esta prescinde de um reconhecimento constitucional expresso. Embora o estado constitucional tenha precedido aos partidos, suas instituições mudaram com a aparição destes, sem que isso fosse sentido nos textos constitucionais. Ademais, uma vez que os partidos, devido a sua função mediadora, transcendem aos limites entre estado e sociedade, escapam de uma Constituição moldada sobre esse padrão dualista.³⁶⁶ Justamente por isso, essa falta de reconhecimento legal não retira dos partidos o fato de serem um correlato da participação da sociedade parlamentarmente organizada nas decisões estatais, estando por consequência seu nascimento e seu desenvolvimento condicionados constitucionalmente, sem que para isso precisassem da consciência ou da aprovação dos idealizadores da Constituição. Os partidos conformam, portanto, ainda que não necessariamente, institutos constitucionais.³⁶⁷

Na Alemanha, por exemplo, até 1918 o poder estatal é ostentado como direito próprio pelo monarca, tendo o estado uma posição de supremacia frente aos partidos, os quais se situavam, assim como o parlamento (seu campo de ação), fora do estado. Somente com a transferência do poder do estado ao povo, os partidos transpassam o umbral do estado e passam a ter um campo de ação mais amplo do que apenas a representação popular, estendendo-se à direção do estado, que passam a ocupá-lo pessoal e programaticamente. Surge, então, o estado de partidos. Durante a República de Weimar, foi aberto um intenso debate sobre os partidos; inclusive, foi neste período que Triepel desenvolveu o escalonamento histórico dos comportamentos do estado frente aos partidos, que lutaram contra seu desconhecimento, após pela sua legalização, até que, finalmente, entrassem na Constituição. Esse estágio somente foi alcançado na Lei Fundamental de 1949, quando os partidos foram acolhidos na parte orgânica da Constituição e, com isso, conquistaram

mais apenas a partir do indivíduo, do cidadão isolado, ente privilegiado e até endeusado pelas instituições político-jurídicas do liberalismo, dentre as quais se destacam os partidos políticos. O final do séc. XX e início do séc. XXI ficarão conhecidos como épocas em que o indivíduo se eclipsa, surgindo em seu lugar associações, protegidas constitucionalmente, que se multiplicam nas chamadas “organizações não governamentais”, voltadas para a promoção de interesses específicos, tais como a proteção do meio ambiente, defesa do consumidor, etc. Pensamento externado por Ricardo Lewandowski em BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 26.602. Tribunal Pleno. Brasília, 14 de outubro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>. Acesso em 29.03.2011.

³⁶⁶ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 441.

³⁶⁷ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 390.

formalmente a dimensão constitucional.³⁶⁸

A acolhida dos partidos na Constituição significa não apenas o reconhecimento normativo de uma realidade independente, mas também sua regulação. Não obstante o art. 21 da LF regulamente os partidos de forma fragmentária e com base em princípios, e em razão disso deixe em aberto questões essenciais como estatuto e funções, não quer dizer que não há resposta constitucional para tais questões, mas apenas que essas respostas devem inferir-se da relação sistemática entre o art. 21 e as outras normas constitucionais. Então, na medida em que os partidos estão imbricados entre o povo e o estado, e esta se coloca como uma questão central da democracia, o princípio democrático passa a ter a máxima importância. Independente das concepções sobre as relações entre povo e estado, os partidos são a instância mediadora mais importante entre eles. Por isso, o direito dos partidos é uma variável dependente do princípio democrático, do mesmo modo que a configuração concreta de uma democracia tem relação com a posição jurídica e a condição fática de seus partidos.³⁶⁹

Ademais, a democracia da LF mostra-se como uma variação que encontra sua essência fundamentalmente no processo aberto da formação de opinião e de vontade políticas. A democracia não se esgota com as eleições, pelo contrário tem nelas seu ápice. Por trás disso, tem-se uma concepção que oferece à sociedade a formação estatal da unidade, a qual não se opera por meio de uma teoricamente autêntica vontade popular por cima das diferenças existentes, sem considerar um consenso social, para impor órgãos estatais. A pluralidade de opiniões e de interesses tem-se mais em conta, e a formação da vontade estatal é resultado de um processo discursivo que se encerra com as decisões majoritárias. Certamente que a maioria não pode ter, nessas condições, pretensões de verdade, nem de última instância, senão que traduz apenas preferências momentâneas revisáveis em qualquer momento.³⁷⁰

A constitucionalização dos partidos políticos, por conseguinte, representa um divisor de águas em sua história, pois não somente eles são formalmente reconhecidos como necessários e relevantes para a democracia e para o desenvolvimento político da sociedade, como ainda recebem a proteção e o *status* de órgãos constitucionais. Isso ocorre porque a Constituição é o quadro, é o modo pelo qual um regime político é organizado, nela estão estabelecidas as leis que regem sua organização. Então, pode-se dizer que os partidos que exercem funções constituintes ou constitucionais terão – de modo manifesto ou latente – alguma relação regular e fundamental com a estrutura, com a composição e com o

³⁶⁸ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 390-1.

³⁶⁹ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 391.

³⁷⁰ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 394.

funcionamento desse regime ou desse sistema.³⁷¹

Estar na Constituição significa, principalmente, o reconhecimento jurídico do papel fundamental que os partidos políticos exercem como órgãos formadores da vontade política do povo, já que a Constituição quer colocá-los como elos intermediários entre a sociedade e o estado³⁷², responsáveis por permitir uma melhor comunicação entre ambos, levando questionamentos e necessidades sociais (*input*) ao estado e garantindo que as decisões políticas estatais resultantes (*output*) sejam aceitas pela sociedade. Além disso, a Constituição reconhece com clareza a origem e as raízes duradouras dos partidos na sociedade, quando garante a liberdade de criação dos partidos políticos e prescreve sua democracia interna no interesse da vinculação dos partidos a seus filiados.³⁷³

Nesse sentido, segundo interpretação do Tribunal Constitucional Federal alemão, a LF deu um passo consciente para a constitucionalização dos partidos políticos, pois com sua elevação, como instituição, à hierarquia constitucional, eles entraram na fileira dos “fatores de integração” do estado. Os partidos políticos, como fatores dinâmicos da vida política no estado, são especialmente o lugar onde nascem as ideias políticas e onde elas continuam influenciando.³⁷⁴ Portanto, eles são portadores da formação da vontade política do povo, e estão integrados à arquitetura constitucional e inseridos no âmbito interno da vida do estado³⁷⁵, o que demonstra que eles não são apenas política e socialmente relevantes, mas também juridicamente; são elementos integrantes da construção constitucional e da vida política constitucionalmente ordenada; estão diante do estado em uma posição garantida pela Constituição e têm categoria de instituição constitucional. E, ainda, porque concorrem para a formação da vontade política do povo, conforme disposto no art. 21 da LF, executam funções de órgão constitucional.³⁷⁶ Esse reconhecimento possibilita também colocar no mesmo plano os partidos e os órgãos do estado, de maneira a unir (integrar) os partidos com o aparato estatal.³⁷⁷

Ademais, segundo a jurisprudência desse tribunal, os partidos políticos desempenham, nas eleições parlamentares, as funções de um órgão constitucional na medida

³⁷¹ CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos...* p. 85.

³⁷² Estado e sociedade não diferem em relação a sua constituição, já que ambos são a mesma associação de pessoas físicas, mas diferem-se em relação às funções e à comunicação. GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 400.

³⁷³ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 402.

³⁷⁴ BVerGE 4, 27 (30); 5, 85 (134); 6, 367 (372, 375); 20, 56 (100) e 5, 85 (388) citado por HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal...* p. 246.

³⁷⁵ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 405.

³⁷⁶ HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal...* p. 245.

³⁷⁷ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 404.

em que concretizam as alternativas – propondo candidaturas eleitorais – dentre as quais os eleitores possam escolher. A vontade política do povo manifesta-se, sobretudo, por meio das eleições. Tem-se, então, o reconhecimento da liberdade de atuação e de intervenção nas eleições e, portanto, a garantia de independência do aparato estatal.³⁷⁸

Entretanto, isso não deve ser mal-entendido, considerando-se-os como parte do estado. Na democracia, o povo encontra-se de um lado e, do outro, está o aparato estatal, com o governo à frente. O povo, fonte de todo o poder do estado, sustenta aquele aparato. Só dizer-se que o povo é um *órgão estatal*, uma vez que os cidadãos com direito eleitoral ativo – sobretudo quando exercem seu direito de voto – estão legitimados a decidir por toda a comunidade estatal com eficácia vinculante, incluídos os que não participam da eleição.³⁷⁹

Todavia, os homens não existem para o estado, senão que é o estado que existe para os homens. Em todo caso, aqueles que veem nos partidos um *órgão estatal* mediato, ou seja, um órgão do povo *como órgão estatal*, não querem incluí-lo no aparato estatal, senão no povo. Os partidos são órgãos auxiliares do povo e devem atuar em seu favor inclusive quando participam – por meio do parlamento – do aparato estatal. Uma vez que os partidos são órgãos auxiliares do povo e que devem contribuir para sustentar e vigiar o aparato estatal, não podem dele depender.³⁸⁰

Portanto, em relação ao *status* dos partidos políticos, se por um lado ele não pode ser o de um órgão estatal, por outro, não significa que tenham a mesma situação jurídica de uma associação privada comum. Assim, na medida em que possuem tarefas jurídico-constitucionais, são considerados *órgãos constitucionais*. De acordo com a interpretação da legislação alemã, eles têm um *status* público singular.³⁸¹ Eles encontram suas raízes, portanto, não no âmbito da estatalidade organizada, mas naquele âmbito de transição do *não estatal* para o *estatal*, que é o campo da formação da vontade política.³⁸²

Por outro lado, o desenvolvimento dos partidos políticos e, por consequência, da democracia, mostrou que é necessário não apenas protegê-los constitucionalmente, mas também estabelecer alguns limites para sua própria capacidade de disposição, controlando os seus poderes. Confiar apenas no livre jogo das forças significaria desprezar a experiência histórica e subestimar a tendência para o monopólio, latente e sempre presente. Assim, cabe

³⁷⁸ STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 156-7.

³⁷⁹ STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 158.

³⁸⁰ STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 158.

³⁸¹ Essa singularidade está demonstrada no direito alemão pelo fato de os partidos políticos poderem defender seus direitos diante do Tribunal Constitucional Federal alemão como se órgãos estatais fossem (art. 93, alínea 1, número 1, LF) ou através de recursos constitucionais como qualquer pessoa (art. 93, alínea 1, número 4 a, LF, § 90 da Lei sobre o Tribunal Constitucional Federal alemão).

³⁸² HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 149-150, n.m. 177.

ao direito constitucional e partidário garantir a transparência do processo de formação da vontade política. Dessa forma, assuntos tão complexos quanto ordenamento interno dos partidos, suas finanças, seu relacionamento com o poder público, sua capacidade competitiva ou o tratamento a ser dispensado aos partidos políticos contrários à Constituição e à democracia exige uma regulamentação específica.³⁸³

A constitucionalização de regras jurídicas sobre os partidos políticos no Brasil inicia timidamente com a Constituição de 1946, na Constituição de 1967, os partidos políticos passam a ser disciplinados por artigo próprio, mas somente com a Constituição de 1988 os partidos políticos ganham maior reconhecimento, autonomia e proteção do ordenamento jurídico, como será visto no próximo item.

3.1 PARTIDOS POLÍTICOS: ANÁLISE DO ART. 17 DA CF/88

Antes de analisar especificamente a CF/88 e o art. 17, que atualmente disciplina os partidos políticos, far-se-á a análise das Constituições anteriores que disciplinaram de alguma maneira essas instituições. Assim, a Constituição de 1946 inicia sua regulamentação com a estrutura do estado e somente no título IV trata da declaração de direitos dos cidadãos, os quais dividiam-se em: da nacionalidade e da cidadania (cap. I) e dos direitos e das garantias individuais (cap. II). Os partidos políticos aparecem esparsamente mencionados em alguns dispositivos, a fim de garantir a proporcionalidade de representação dos partidos políticos (art. 134) e de vedar o funcionamento de partidos cujo programa contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem (art. 141, §13).

A Constituição de 1967, embora também inicie regulamentando a estrutura do estado, o que demonstra suas prioridades, foi um pouco mais além, pois concedeu dentro do título II da declaração dos direitos um capítulo (III) e um artigo (152) próprios para os partidos políticos, ao lado da nacionalidade (cap. I), dos direitos políticos (cap. II), dos direitos e das garantias individuais e do estado de sítio (cap. V).³⁸⁴ A regulamentação feita pelo art. 152 é mais ampla, estabelecendo, porém, limites e exigências para o funcionamento

³⁸³ KEIM, Walther. Introdução da série papers nº1... p. 1.

³⁸⁴ A colocação do estado de sítio dentro da declaração de direitos mostra a excessiva preocupação em defender o estado.

dos partidos políticos, colocando-os de certa forma sob a tutela e o controle do estado.

A Constituição de 1988, diferentemente, coloca os direitos e garantias fundamentais em evidência (título II), logo após os princípios fundamentais (título I). Assim, fazem parte dos direitos e garantias fundamentais: os direitos e deveres individuais e coletivos (cap. I); os direitos sociais (cap. II); a nacionalidade (cap. III); os direitos políticos (cap. IV) e os partidos políticos (cap. V). Pode-se dizer que os partidos políticos foram finalmente dispostos na Constituição em um lugar de destaque, demonstrando sua importância para o regime democrático, o estado e a sociedade.

A constitucionalização dos partidos políticos no Brasil, portanto, significa não somente o reconhecimento dessa instituição como bem relevante a ser garantido e protegido constitucionalmente, mas sobretudo demonstra que a Constituição quis incluí-los dentro dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos ao lado e em equivalência com importantes direitos individuais, coletivos, sociais, políticos e de nacionalidade.

A forma como os artigos estão dispostos em uma Constituição diz muito, em geral, a respeito de seus objetivos. Na Constituição espanhola (1978), por exemplo, os partidos políticos aparecem no artigo 6º, sob o título preliminar³⁸⁵; na Constituição portuguesa (1974), no artigo 10, sob o título dos princípios fundamentais³⁸⁶, na LF (1949), os partidos políticos estão disciplinados pelo artigo 21 que está inserido no título II da União e dos Estados, logo após o título I, que trata dos direitos fundamentais.³⁸⁷ Todas essas Constituições

³⁸⁵ Artículo 6 - Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=1&fin=9&tipo=2>

³⁸⁶ Artigo 10 - **Sufrágio universal e partidos políticos.** 1. O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição. 2. Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política. <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

³⁸⁷ Artikel 21 (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht. (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze. Pesquisado no site: www.Bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_02.html. [Artigo 21 (1) Os partidos participam da formação da vontade política do povo. Sua criação é livre. Sua organização interna deve corresponder aos princípios democráticos. Eles devem dar satisfação pública sobre a origem e o emprego de seus recursos, assim como de seus bens. (2) Partidos que, em razão de seus objetivos ou do comportamento de seus membros, colocarem em perigo, prejudicarem ou eliminarem a ordem fundamental democrática livre ou a existência da República Federal da Alemanha, são inconstitucionais. Sobre a questão da inconstitucionalidade decide o Tribunal Constitucional Federal. (3) Os pormenores são regulamentados pelas

influenciaram nossos constituintes. Não há dúvidas, portanto, que a CF/88 prestigia e protege os partidos políticos, principalmente em razão deles serem portadores e colaboradores da formação da vontade política do povo e, por isso, desempenham papel relevantíssimo no fomento e na proteção do regime democrático e do estado democrático de direito, que são bens jurídicos de fundamental importância para nossa Constituição.

Porém, a CF/88, assim como a LF, acolheu os partidos políticos com uma certa abertura em seu texto que permite interpretá-los sistematicamente. Assim, é importante ressaltar que, embora não esteja expresso literalmente no art. 17 da CF/88, o fato de os partidos políticos estarem protegidos e normatizados pela Constituição é consequência direta do reconhecimento do papel primordial que eles realizam na formação da vontade política, que abrange tanto a formação da vontade política do povo, quanto do estado, que deve ocorrer ao longo de um processo político aberto e livre, que não se encerra nas eleições, pelo contrário, os partidos têm atuação antes e depois delas, dentro e fora do parlamento e do governo. Esse entendimento não precisa estar escrito na Constituição, pois ele é intrínseco à atuação e à finalidade dos partidos políticos.

Em razão disso, o art. 17 da CF/88, que trata dos partidos políticos, deve ser entendido e aplicado em consonância com o princípio democrático de que “todo poder emana do povo, que é exercido indiretamente por meio de representantes eleitos ou diretamente nos casos nela previstos” (art. 1º, parágrafo único, CF/88); e de acordo com as instituições democráticas, tais como o sufrágio e o voto (art. 14, CF/88), ocasião em que os partidos políticos exercem de modo mais ostensivo suas atividades. Esse artigo está, do mesmo modo, diretamente relacionado com o pluralismo político (art. 1º, inciso V, CF/88), pois é por meio dos partidos que as diversas correntes de opinião participam do processo político e, conseqüentemente, da formação da vontade do estado. Além disso, deve estar correlacionado também com os artigos da organização do poder legislativo e do poder executivo, uma vez que é por meio dos partidos políticos que os candidatos são selecionados, e pelo povo são eleitos para administrar tais poderes.³⁸⁸

Dessarte, além de reconhecer os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito privado, a CF/88 inova ao conceder-lhes autonomia para, entre outras, definir as estruturas internas, a forma de organização e de funcionamento, cabendo aos seus estatutos regulamentar as regras de fidelidade e de disciplina partidárias. Isso demonstra que ela quer protegê-los como associações livres não subordinadas ao estado. Outra garantia constitucional

leis federais.] [Tradução Livre]

³⁸⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 239.

significativa é o direito aos recursos do fundo partidário, o que demonstra que, por exercerem uma tarefa pública constitucional e essencial para a nação, o estado deve auxiliá-los financeiramente nessa tarefa.

A CF/88, ao abranger os partidos políticos em seu texto, consagrou, entre outros, os seguintes preceitos: liberdade, autonomia, democracia, disciplina e fidelidade partidárias, os quais serão a seguir analisados juntamente com outras características do sistema partidário brasileiro.

3.1.1 Liberdade partidária

A liberdade partidária difere-se das liberdades jurídico-fundamentais pessoais, já que estas têm suas raízes na dignidade humana, e aquela visa ao cumprimento de uma determinada função social. Trata-se, então, de uma liberdade funcional, determinada e limitada pelo fim e pelo alcance da sua função.³⁸⁹

A liberdade partidária envolve a de criar os partidos, transformá-los e extingui-los, assim como, evidentemente, a de aderir ou não a um partido, de permanecer filiado ou de desligar-se dele. Mas também cabe ao partido, na sua autonomia, prevista no §1º do art. 17 da CF/88, aceitar, ou não, proposta de filiação. Mais importante, porém, é que a estrutura do poder estatal não pode interferir nos partidos para extingui-los, como já ocorreu.³⁹⁰ A liberdade partidária abrange não apenas a liberdade de fundação, constituição e de organização interna do partido, mas, sobretudo, a liberdade de estabelecer o seu programa partidário e, assim, os seus fins políticos, o que leva à liberdade de ação.³⁹¹

A liberdade de criação dos partidos políticos compreende a liberdade partidária externa e interna. A primeira protege o partido contra as intervenções e as influências estatais³⁹², além de abarcar as liberdades de constituição, atuação e independência do aparato estatal. A liberdade de constituição está relacionada com a fundação de novos partidos; entretanto, essa fundação só terá maior importância para a evolução política, quando os demais partidos houverem-se esquecido por completo de um determinado segmento da

³⁸⁹ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 407.

³⁹⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 239.

³⁹¹ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht ...* s. 341 e GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 408.

³⁹² HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 146, n.m. 174.

sociedade.³⁹³ A liberdade de atuação, por sua vez, reconhece aos partidos o direito de colaborar na formação da vontade política do povo, sobretudo através do sufrágio. Tal liberdade inicia-se necessariamente com a intervenção nas eleições, por meio de seu direito de apresentar candidaturas eleitorais. Isso prova que o partido não existe somente no papel, mas que existe também como grupo social (*quorum* de assinaturas). Mais tarde essa liberdade manifesta-se igualmente no direito de participar na formação da vontade e da opinião pública. A liberdade de opinião e a liberdade de assembleia delimitam importantes setores da liberdade de atuação dos partidos.³⁹⁴

Já a liberdade partidária interna é garantida pela exigência de correspondência e respeito da ordem interior em relação aos princípios democráticos. Isso não restringe e/ou relativiza a liberdade dos partidos no sentido de uma determinação material de sua ordem interna; pelo contrário, procura assegurar a liberdade do processo político desde a sua fonte. Desse modo, dirige-se contra todas as tendências que poderiam tornar impossível ou prejudicar uma formação da vontade política livre dentro dos partidos. Assim, em respeito ao princípio democrático, tem-se regulações que buscam, sobretudo, assegurar a cogestão de seus membros e garantir a legitimação democrática dos órgãos dirigentes por meio de uma constante renovação.³⁹⁵

Nota-se, então, que a liberdade das organizações partidárias não é absoluta e sujeita-se a diversos condicionamentos, tais como, a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, que confluem em essência para compromisso com o regime democrático no sentido posto pela CF/88.³⁹⁶ Além disso, a liberdade de criar um partido ainda está condicionada ao caráter nacional. Entretanto, a CF/88 não indicou quando o partido tem tal caráter, deixando, pois, para a lei³⁹⁷ regulamentá-lo; ela é quem vai defini-lo, indicando os critérios e as exigências a serem preenchidos, a fim de que não pululem agremiações políticas de caráter puramente local.³⁹⁸

O condicionamento mais severo à liberdade, todavia, é o que consta do art. 17, §4º da CF/88 que veda a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.³⁹⁹ Entretanto, a CF/88 não proíbe expressamente, como faz a LF, a criação de partidos

³⁹³ STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 156.

³⁹⁴ STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 156-7.

³⁹⁵ Lei dos Partidos Políticos alemã art. 9º e seguintes, 15, 17 citado por HESSE, Konrad. *Elementos...* p. 147, n.m. 175. E Lei 9096/95, art. 14 e 15.

³⁹⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 239.

³⁹⁷ Lei 9.096/95, art. 7º, § 1º.

³⁹⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 239/240.

³⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 240.

antissistema, não obstante deixe claro que o regime democrático deve ser protegido.⁴⁰⁰ A LF optou por essa solução mais drástica, em razão dos trágicos acontecimentos do século XX, quando Hitler, candidato do partido nacional-socialista, foi eleito democraticamente chanceler da República de Weimar e por meio de uma legalidade aparente, somente possível pela aplicação do positivismo formalista, foi eliminada não apenas a república como a democracia na Alemanha, e instituído em seu lugar um regime totalitário de terror denominado Terceiro Reich.⁴⁰¹

Os partidos antissistemas são partidos que atuam dentro do sistema para questioná-lo, enfraquecê-lo ou, principalmente, destruí-lo, como fizeram Hitler e o partido nazista na República de Weimar. É em razão dessa experiência traumática que Alemanha adota um sistema diferenciado e mais rigoroso de proteção da Constituição⁴⁰², das instituições democráticas e, principalmente, dos direitos fundamentais. Esse sistema é composto por diversos meios de proteção preventivos ou repressivos; a proibição de partido é claramente de caráter preventivo.⁴⁰³

Assim, de acordo com a previsão constitucional alemã, o tribunal constitucional federal alemão é o único órgão competente para processar, julgar e declarar um partido contrário ao sistema. Na Alemanha, um partido somente corre o risco de ser proibido se colocar em perigo a existência da República Federal da Alemanha ou se prejudicar ou se eliminar a ordem fundamental liberal democrática (art. 21, 2, 1, da LF). Ocorre, portanto, uma restrição da liberdade política desses partidos, a fim de que eles sejam descartados do

⁴⁰⁰ A democracia congenitamente não foi feita para defender-se de seus inimigos que, do exterior, aspiram destruí-la (o principal inimigo da democracia foi o comunismo que transformado em regime totalitário apresentava-se pretensamente como um aperfeiçoamento da democracia, embora fosse sua negação absoluta); e do interior, seus inimigos exploram o direito ao desacordo inerente à democracia, com habilidade sob a oposição legítima e sob a crítica reconhecida como prerrogativa de todo o cidadão ocultam o propósito de destruir a democracia, buscando ativamente o poder absoluto e o monopólio da força. Assim, a democracia é um regime paradoxal que oferece a quem quiser aboli-la a possibilidade única de preparar-se para isso dentro da legalidade sem que isso seja considerado uma violação realmente grave do pacto social. Pois a fronteira é tênue e de fácil transição entre o oponente leal, que se utiliza de uma faculdade prevista pelas instituições, e o adversário, que viola essas mesmas instituições. REVEL, Jean-François. *Cómo terminan las democracias...* p. 11-2. Em razão dessa fragilidade, é que se justifica a proteção constitucional da democracia.

⁴⁰¹ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 508, n.m. 697. Não havia, à época, a concepção de limites materiais de modificações constitucionais, assim o único requisito exigido era o preenchimento das maiorias qualificadas necessárias para a alteração. HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 507, n.m. 697.

⁴⁰² Para isso, o direito constitucional deve levar em si mesmo não só a garantia de sua realização, como também a garantia de sua existência. Isso inclui a tarefa de assegurar, na medida do possível, a Constituição contra ameaças ou contra uma eliminação. A essa proteção servem aquelas instituições que devem assegurar a Constituição contra ataques de fora e de dentro, contra aspirações anticonstitucionais de “cima” ou de “baixo”, e contra sua incapacidade funcional interna. HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 503, n.m. 691.

⁴⁰³ Também fazem parte desse sistema, entre outros, a perda dos direitos fundamentais (art. 18, LF) e cláusula de fidelidade (art. 5º, alínea 3, frase 2, LF).

processo político e empurrados para ilegalidade.⁴⁰⁴

Hesse justifica essa proibição, argumentando que o jogo livre das forças políticas na democracia deve encontrar um limite lá onde seus opositores procuram, com os meios da democracia, eliminá-la. Entretanto, apenas dois partidos alemães foram até então considerados inconstitucionais.⁴⁰⁵ Pontes de Miranda argumenta que quando se proíbem tais partidos políticos, é ao unipartidarismo deles, ou à sua hostilidade com os demais partidos políticos, que principalmente se dirige essa proibição.⁴⁰⁶

No entanto, essa proibição não deve prejudicar mais do que o necessário. Desse modo, um partido só deve sofrer essa restrição quando se torna reconhecida sua luta contra a ordem democrática e esse objetivo é perseguido sistematicamente. Por isso, é necessário um perigo concreto. Nesse sentido, as aspirações do partido devem dirigir-se contra os princípios constitucionais elementares, sobre os quais pelo menos todos os partidos devem estar de acordo, se se objetiva uma democracia que tenha condições de funcionar. Então a simples recusa a determinações individuais ou instituições constitucionais não são fundamentos para declarar a inconstitucionalidade de um partido.⁴⁰⁷

Além da proibição de partido, existe também na Alemanha a possibilidade jurídica da perda de direitos fundamentais (art. 18, LF). E isso é possível na medida em que os opositores da Constituição podem apoiar-se nos direitos fundamentais – tais como: liberdade de opinião, de ensino, de reunião, de associação, sigilo de correspondência (postal ou de telecomunicação), propriedade ou direito de asilo – para atacá-la. O objetivo é evitar que liberdades jurídico-fundamentais sejam usadas de maneira abusiva para eliminar as bases da Constituição. Assim, somente o abuso desses direitos pode levar a sua perda. Entretanto, é necessário distinguir entre uma oposição legítima, protegida pelos direitos fundamentais, e uma oposição ilegítima, que se serve da legalidade para realizar objetivos anticonstitucionais. Por isso, somente o tribunal constitucional federal tem competência para julgar essa restrição. Isso afasta também o perigo de que o grupo condutor reinante tente atribuir objetivos

⁴⁰⁴ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 503-4, n.m. 691-4.

⁴⁰⁵ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 504 e 520, n.m. 694 e 714. Portanto, o tribunal constitucional federal alemão considerou inconstitucional por meio de decisões de efeito constitutivo BVerGE 2, 1(10), em 1952, o Partido Imperial Socialista e BVerGE 5, 85 (133), em 1956, o Partido Comunista Alemão. Segundo, HECK, Luís Afonso. *O tribunal constitucional federal...* p. 245.

⁴⁰⁶ Tais partidos podem cometer atos, assim como a discriminação racial, que ferem a consciência dos séc. XIX e XX, como foi o caso do fascismo e do nazismo que foram, em suas características mais relevantes, infratores de princípios constitucionais e de princípios que estavam em via mesmo de se supraestatalizarem. Buscava-se discernir o fundo comum, capaz de ser fixado como *cerne inalterável* das Constituições, ou como princípios constitucionais novos, permitindo formas superiores de colaboração interpartidária. PONTES DE MIRANDA, Francisco C. *Comentários à Constituição de 1967...* p. 606. [Grifos do autor.]

⁴⁰⁷ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 522-3, n.m.717.

anticonstitucionais à oposição incômoda, visando livrar-se dela.⁴⁰⁸

Ademais, é garantido, ainda, se não houver outro remédio, a qualquer cidadão alemão o direito de resistência (ou de oposição) contra qualquer pessoa que tenha o objetivo de abolir a ordem fundamental liberal democrática (art. 20, 4, LF). Nota-se, então, que a Alemanha uniu-se de diversos mecanismos de proteção da Constituição que, embora ultrapassem em muito o quadro protetivo tradicional, justificam-se pela traumática experiência alemã do século XX.

O Brasil, diferentemente, já teve uma regulamentação parecida, quando o art. 141 da CF/46 assegurava aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual, à propriedade, etc., porém vedava, no §13, a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático, fundado na pluralidade partidária e na garantia dos direitos fundamentais do homem. Hoje em dia, o Brasil, como a maioria dos países, não possui mais tal disposição, embora estabeleça, como visto, limites à liberdade de funcionamento dos partidos, ao resguardar, entre outros, os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo, e, sobretudo, os direitos fundamentais (art. 17, CF/88), os quais se ameaçados podem fundamentar restrições na liberdade e na atuação dos partidos.⁴⁰⁹ Corrobora esse entendimento, a observação feita por Ferrero:

A democracia, como todos os regimes, tem o direito de defender, até pela força, o princípio de legitimidade que nela justifica o direito de mandar; de defendê-lo contra todos aqueles que o ataquem pela pena ou pelas bombas, pela palavra ou pelos motins. Tem o direito, não o dever. Nos tempos tranquilos, uma democracia segura de si mesma pode deixar aos seus adversários a liberdade de filosofar até sobre os direitos da maioria e da minoria. Mas se os tempos se tornam difíceis, ninguém pode contestar a uma democracia o direito de dispersar seus inimigos ou forçá-los ao silêncio.⁴¹⁰

3.1.2 Autonomia e democracia partidárias

A autonomia partidária garante aos partidos organizar-se internamente sem a interferência do estado. Desse modo, podem estabelecer os órgãos internos que lhes aprouver, as regras que quiserem sobre sua organização e seu funcionamento, assim como adotar os

⁴⁰⁸ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 517-8, n.m.709-10.

⁴⁰⁹ Pesquisado no site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm em 04.11.2010.

⁴¹⁰ FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 166-7.

critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.⁴¹¹

Com isso, pela primeira vez no Brasil, uma Constituição delega aos próprios partidos autonomia para regulamentar matérias *interna corporis* [no interior da corporação], como estrutura, organização e funcionamento. No entanto, todas essas regulamentações devem estar em consonância com os direitos e princípios fundamentais garantidos pela Constituição.⁴¹² Com essa mudança na natureza jurídico-constitucional dos partidos, portanto, não há mais que se falar em lei ‘orgânica’ dos partidos – como será visto no item 3.1.4 – não cabe mais ao estado organizá-los ou dispor sobre sua organização, pois de acordo com a CF/88 essa tarefa está a cargo unicamente dos partidos políticos, desde que respeitados os preceitos constitucionais.⁴¹³ Em relação à autonomia partidária, o STF afirma o seguinte:

O princípio constitucional da autonomia partidária, além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do estado sobre os partidos políticos, cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal.⁴¹⁴

Em razão dessa autonomia, os partidos podem escolher o sistema que melhor lhes parecer para a designação de seus candidatos: convenção, mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos; ou escolha de candidatos, mediante votação dos filiados, etc. Podem também estabelecer os requisitos que entenderem sobre a filiação e a militância, assim como disciplinar do melhor modo, a seu juízo, os seus órgãos dirigentes.⁴¹⁵

A ideia central é que os partidos devem organizar-se e funcionar em harmonia com o regime democrático, externa e internamente. Realizar uma estrutura interna democrática, de acordo com suas próprias concepções, é o que se espera de partidos políticos autônomos e democráticos.⁴¹⁶

⁴¹¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 240.

⁴¹² MEZZARROBA, Orides. *Partidos Políticos...* p. 46.

⁴¹³ CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Reforma eleitoral-partidária*. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, n. 125, p. 5-2, jan/mar 1995, citado por MEZZARROBA, Orides. *Partidos Políticos...* p. 46. A Lei 4740/65, primeira lei orgânica dos partidos políticos durante o regime militar, primava por estabelecer regras rígidas no sentido de impedir a criação de novos partidos e de reduzir o número dos já existentes, afora isso, não tinha qualquer compromisso com a liberdade de criação e com o fortalecimento dos partidos. Nota-se, então, uma profunda diferença entre as leis orgânicas anteriores e a Lei dos Partidos Políticos atual, porque esta objetiva principalmente preservar a autonomia e a liberdade partidárias e, assim, fortalecer o sistema partidário brasileiro, de maneira a impedir qualquer controle ideológico e político do estado sobre os partidos. MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao direito...* p. 213.

⁴¹⁴ ADI 1.063 – MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 18.05.94, DJ de 27.04.01 pesquisado em 22.12.2008 no site do www.stf.jus.br em Legislação Anotada, A Constituição e o Supremo, art. 17.

⁴¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 240.

⁴¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 240.

Dessarte, se a autoridade deve derivar-se do povo e referir-se em seu exercício igualmente ao povo, e levando em conta que a influência do povo transmite-se essencialmente por meio dos partidos, então somente na medida em que os partidos permaneçam ligados a sua base social pode a democracia desenvolver-se. O rol de candidatos e o programa com que os partidos se apresentam para a disputa da direção do estado democrático também devem ser resultado de um processo democrático.⁴¹⁷

Portanto, a relação dos partidos com seus órgãos guarda um estreito paralelismo com a relação entre o povo e a direção do estado. Logo, são aplicáveis por analogia os princípios democráticos. Tanto ali como aqui rege o princípio majoritário. Este guia tanto a formação dos órgãos do partido, quanto a formação da vontade do partido. Ademais, os partidos devem organizar-se de tal maneira que seus órgãos executem sua vontade e não o partido a vontade de seus órgãos. A primazia da unidade do partido sobre a individualidade de seus membros não significa o domínio de uma equipe diretiva, senão a supremacia da maioria. Os órgãos aos quais se conferem a faculdade de assinalar as linhas políticas comuns, de decidir sobre os pedidos de incorporação e de exclusão de certos membros, devem ter uma composição tal que reste assegurada a concordância de suas decisões com a vontade da maioria. A esta ideia deve-se acrescentar a de que é necessária a existência de canais de influência apropriada entre os órgãos inferiores e os órgãos superiores. A vontade sobre quem deve dirigir o partido e sobre o que é vinculante para ele deve formar-se de baixo para cima.⁴¹⁸

A relação dos partidos com o povo tem relevância jurídica tão logo ele atue e influa sobre a formação da vontade estatal e administre, por meio de seus mandatários, os órgãos do estado. Os parlamentares e os membros do governo representam o povo e devem, por isso, pretender a realização dos interesses de toda a sociedade e, ainda, os de certos particulares, na medida em que, como membros de um partido, estão vinculados naturalmente à linha política desse partido.⁴¹⁹

Os partidos políticos como fatores de integração – cuja função consiste, por um lado, em formar concepções políticas unitárias, partindo das diferentes opiniões que cada um dos indivíduos tem sobre o que exige o bem-estar da comunidade e, por outro, em tentar levá-las à prática – devem, dessarte, ter uma estrutura interna integradora e não desintegradora; ou

⁴¹⁷ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 411.

⁴¹⁸ STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 162.

⁴¹⁹ Posto que pareça contraditório, não o é, pois os partidos, ao mesmo tempo em que devem estar orientados a realizar o bem-estar da comunidade, o fazem sempre com base em seu ponto de vista subjetivo. STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 162.

seja, devem fazer prevalecer a totalidade frente à parte.⁴²⁰

A primazia da unidade do todo sobre a individualidade dos membros distingue os partidos do estado. Um estado é livre quando permite aos indivíduos e aos grupos que expressem, da forma mais ampla possível, sua própria individualidade. Para o estado, rege o princípio “somente tanta unidade conforme seja absolutamente necessária”. Um partido, ao contrário, unicamente cumpre sua função democrática quando logra que um amplo número de indivíduos apoiem uma política comum. Quanto mais fechada é a concepção dos partidos, tanto mais efetiva é a democracia, porque oferece aos eleitores alternativas mais claras. E, à inversa, quanto mais amplo é o espectro das possibilidades políticas que um partido representa, tanto menor é o valor da sua eleição, já que um dos principais objetivos da eleição é conhecer a decisão dos eleitores, e com isso, a sua vontade política. Assim, no caso extremo de que todos os partidos representem todas as possibilidades políticas, tornar-se-ia irrelevante a decisão dos eleitores. Por conseguinte, em relação aos partidos, rege o princípio contrário: “tanta unidade conforme seja possível”.⁴²¹

3.1.3 Fidelidade e disciplina partidárias

A fidelidade e a disciplina partidárias passam a ser uma determinação constitucional pelo art. 17, § 1º, CF/88, deixando de ser uma determinação apenas legal ou mera faculdade dos estatutos.⁴²² Eles devem que prevê-las e dar consequências ao seu descumprimento e ao seu desrespeito. A disciplina não há de entender-se como obediência cega aos ditames dos órgãos partidários, mas respeito e acatamento ao programa e aos

⁴²⁰ STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 160-1.

⁴²¹ STEIN, Ekkehart. *Derecho Político...* p. 161.

⁴²² Pontes de Miranda já defendia em 1967 que os partidos deveriam inserir o seguinte artigo em seus estatutos: “Os membros do partido que fizerem declarações públicas contrárias aos estatutos e ao programa do partido não podem exercer cargos de direção do partido.” Os partidos poderiam expulsá-los. Inclusive, seria aconselhável que, na Constituição, houvesse a permissão para a cassação de seus mandatos. Isso privilegia o *princípio da sinceridade partidária perante o público*. Além disso, Pontes de Miranda manifesta-se favorável à perda de mandato por infração às diretrizes partidárias ou saída do partido, declarando que a EC/69 acertadamente constitucionalizou a regra jurídica ou estatutária de ligação ao partido. Assim, os órgãos diretores do partido têm a competência para estabelecer normas estatutárias, que têm que ser respeitadas pelos membros do partido, com a sanção de perda do mandato em caso de infração. A EC/69 inseriu o parágrafo único ao art. 152 com a seguinte redação: “Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias 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 à ampla defesa.” PONTES DE MIRANDA, Francisco C. *Comentários à Constituição de 1967...* p. 607 e 616.. [Grifos do autor.]

objetivos do partido, às regras de seu estatuto, ao cumprimento de seus deveres e à probidade no exercício dos mandatos ou funções partidárias.⁴²³

A Lei 9096/95, por seu turno, reafirma a orientação constitucional de que os estatutos estabelecerão normas internas de disciplina e de fidelidade partidárias (art. 15, inciso V). Em capítulo próprio destinado ao assunto, estipula a lei que a responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo órgão competente dentro de cada partido, conforme dispuserem seus estatutos, nos quais também estarão previstas punições e medidas disciplinares, sempre assegurado, é claro, o direito de ampla defesa, como corolário do princípio democrático e dos direitos fundamentais.

Além disso, o art. 24 dispõe que “na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto”. Essa disposição serve para reforçar a autoridade e a hierarquia que o partido tem sobre os parlamentares de sua bancada, que estão sujeitos à fidelidade aos princípios consagrados nos programas políticos de cada partido. O programa, no qual estão estabelecidas as diretrizes e as ideologias partidárias predominantes, é fundamental para orientar a ação dos partidos e deve ser obrigatoriamente respeitado e acatado por membros, diretorias e representantes eleitos.

A lei permite igualmente que os estatutos estabeleçam normas sobre penalidades que incluem: o desligamento temporário da bancada; a suspensão de direito de voto em reuniões internas; a perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva casa legislativa, o parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários (art. 25). E, por fim, ainda estabelece (art. 26) que perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva casa legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

Portanto, nota-se que o ato indisciplinar mais sério é o da infidelidade partidária, cuja manifestação dá-se, em geral, de dois modos: oposição, por atitude ou por voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido; e apoio ostensivo ou disfarçado a candidatos de outras agremiações.⁴²⁴

Recentemente, houve uma importante mudança na interpretação do princípio constitucional de fidelidade partidária, que se deu em razão da Consulta nº. 1398⁴²⁵,

⁴²³ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 240.

⁴²⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* p. 240.

⁴²⁵ A Consulta nº 1398/DF do TSE de 27 de março de 2007 foi formulada pelo PFL (Partida da Frente Liberal),

formulada por um partido político perante o TSE, a qual questionava se o mandato eletivo pertenceria ao indivíduo eleito, como um direito subjetivo, ou ao grêmio político partidário”.⁴²⁶ O ministro relator Francisco Cesar Asfor Rocha manifestou-se no sentido de que “não se poderia permitir que o mandato eletivo fosse compreendido como algo integrante do patrimônio privado de um indivíduo, do qual ele pudesse dispor a qualquer título”.⁴²⁷ No mesmo sentido, o ministro Cesar Peluso ponderou que:

1. [...] não precisa grande esforço intelectual para advertir que o fundamento político-filosófico do sistema representativo radica na necessidade de atribuição de espaço de atuação e expressão política às correntes ideológicas dos mais diversos matizes, que são agrupadas e sintetizadas pelos partidos políticos.⁴²⁸

2.[...] a despeito das peculiaridades do nosso sistema proporcional, uma das causas da debilidade dos partidos políticos reside, precisamente, **na indiferença oficial e popular quanto à desenfreada transmigração partidária que se observa nos parlamentos**. E que, suposto não solucionem de per si os problemas das disputas intrapartidárias e dos embates entre correligionários por votos, o **reconhecimento e a vivência de que o mandato pertence ao partido, não à pessoa do mandatário, têm, entre outros, o mérito de fortalecer a identificação e a vinculação ideológica entre candidatos, partidos e eleitorado**, como substrato conceitual e realização histórica da democracia representativa”⁴²⁹

3. [...] o reconhecimento da extrema importância dos partidos políticos é, ao mesmo tempo, de um lado, imperativo que, embora não se tenha realizado através de nossa história política, por razões conhecidas, mas já agora irrelevantes, promana da Constituição da República como característica da democracia partidária, e, de outro, fator de avigoramento da identidade e da função político-ideológicas dos partidos”.⁴³⁰

atual DEM (Democratas), questionando se os partidos e as coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou pedido de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda, considerando o disposto no art. 108 da Lei 4737/68 (Cod. Eleitoral), que afirma que a eleição é resultado do quociente eleitoral apurado entre os diversos partidos e coligações, considerando que a filiação partidária é condição de elegibilidade, que objetiva indicar ao eleitor o vínculo ideológico e partidário, e considerando que o cálculo das médias decorre dos votos válidos, atribuídos aos partidos e às coligações. A consulta teve como relator o Min. Cesar Asfor Rocha e foi respondida afirmativamente por maioria, vencido o Min. Marcelo Ribeiro. Ementa: Consulta. Eleições proporcionais. Candidato eleito. **Cancelamento de filiação. Transferência de partido. Vaga. Agremiação. Resposta afirmativa.** [Grifos nossos.] Excertos de BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007 transformada em Resolução nº. 22.506, de 27 de março de 2007. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/internet/jurisprudencia/index.htm>. Acesso em 08.11.2010.

⁴²⁶ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 03.

⁴²⁷ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 06.

⁴²⁸ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 16. Ainda, citando Luís Virgílio da Silva, Cesar Peluso ressaltou que “nos sistemas proporcionais em geral o normal é o voto em partidos, sendo casos como o brasileiro esparsas exceções. Assim, tem-se como consequência direta o fortalecimento do papel dos partidos políticos e a delimitação ideológica do voto. Desse modo, com a despersonalização do voto, é muito pouco usual que um eleitor vote por simpatia pessoal, havendo uma tendência, pelo menos em tese, ao voto por razões programáticas ou ideológicas”. DA SILVA, Luís Virgílio Afonso. Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídicos-políticos e aplicação ao caso brasileiro p. 138 citado por Cesar Peluso em BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 22.

⁴²⁹ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 22-3. [Grifos nossos].

⁴³⁰ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 25. Ainda, citando Claudio Lembo, Cesar Peluso asseverou que “**a fidelidade – ou lealdade – ao programa e às normas fixadas caracterizam-se como elementos essenciais à preservação dos próprios partidos e do consequente Estado de Partidos. A ausência de lealdade aos princípios dos demais integrantes da agremiação leva os partidos políticos à descrença eleitoral. E, mais grave: conduz até mesmo o regime democrático a riscos inoportunos que, a curto prazo, podem transmudá-lo em autoritário ou até mesmo em totalitário.**” LEMBO, Cláudio.

4. [...] Não se trata de sanção pela mudança de partido, mas do **reconhecimento de inexistência de direito subjetivo autônomo e sequer de expectativa de direito autônomo à manutenção pessoal do cargo**”⁴³¹

5. [...] a inconsistência do raciocínio que prega uma como ‘portabilidade’ ou labilidade da vaga, que acompanharia o eleito como predicado personalíssimo, qualquer que seja o partido a que se filie e a qualquer que seja o tempo de filiação, decorre do erro na identificação da natureza e da titularidade dos cargos eletivos na sintaxe do sistema representativo proporcional. Essa errônea percepção é, certamente, herança do empedernido patrimonialismo⁴³² e do desavergonhado personalismo⁴³³ brasileiros, que teimam em submeter o interesse público ao particular, permitindo a apropriação privada da *res publica*, por meio do privilégio da pessoa⁴³⁴ em detrimento do cargo.⁴³⁵

Assim, com base nos argumentos acima o TSE decidiu que a vaga pertence à agremiação e não ao detentor do mandato. Com fundamento neste novo entendimento, o STF abandonou sua jurisprudência anterior, a qual entendia que a infidelidade partidária do parlamentar não era causa de perda de mandato⁴³⁶, pois não constava no rol do art. 55 da CF/88, para admitir, assim como o TSE, a possibilidade da perda do mandato em razão do descumprimento do princípio de fidelidade partidária, a menos que, é claro, haja circunstâncias excepcionais que legitimem esse desligamento partidário ou que afastem essa infidelidade.⁴³⁷ Nesse sentido, acordou o STF que:

A repulsa jurisdicional à infidelidade partidária, além de prestigiar um valor eminentemente constitucional (CF, art. 17, § 1º, "in fine"), (a) preserva a legitimidade do processo eleitoral, (b) faz respeitar a vontade soberana do cidadão, (c) impede a deformação do modelo de representação popular, (d) assegura a finalidade do sistema eleitoral proporcional, (e) valoriza e fortalece as organizações partidárias e (f) confere primazia à fidelidade que o Deputado eleito deve observar em relação ao corpo eleitoral e ao próprio partido sob cuja legenda disputou as eleições.⁴³⁸

Participação política no direito eleitoral. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 66 citado por Cesar Peluso em BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 25. [Grifos nossos]

⁴³¹ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 31. [Grifos nossos].

⁴³² Expressão emprestada de FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed.rev. São Paulo: Globo, 2001, citado por Cesar Peluso em BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 37.

⁴³³ Nesse sentido COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: ROCHA, Carmen Lucia Antunes e VELOSO, Carlos Mario da Silva (coord.). Direito Eleitoral... p. 63 citado por Cesar Peluso em BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 37.

⁴³⁴ Nesse sentido, refere-se que José de Alencar retrata com maestria esta distorção: “o cidadão não se preocupa de suas convicções, na ocasião do voto, não interroga sua consciência, não medita nas necessidades do país; não qualifica em relação a ideias, só tem em mente o nome dos candidatos; questão de pessoa que sopita a questão de princípio. ALENCAR, José de. O systema representativo, ed. Fac-Similar (1868). Brasília: Senado Federal, 1996, p. 156, citado por Cesar Peluso em BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 37.

⁴³⁵ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 16-37.

⁴³⁶ MS 20.927, julgamento do STF em 11.10.1989, no qual se entendeu que a troca de partido não ensejava a perda do mandato.

⁴³⁷ Os principais precedentes dessa nova visão sobre os partidos são os MS 26.602, 26.603 e 26.604, impetrados perante o STF, com praticamente o mesmo objeto – possibilidade de perda de mandato por infidelidade partidária –, foram julgados em sessão conjunta no dia 04.10.2007.

⁴³⁸ Excerto da Ementa do MS 26.603 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 26.603. Tribunal Pleno. Brasília, 14 de outubro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>. Acesso em 29.03.2011.

Dessarte, a nova interpretação jurisprudencial prestigia a doutrina contemporânea, os princípios constitucionais e a legislação partidária: primeiro, porque a CF/88 dá liberdade para os partidos políticos estabelecerem em seus estatutos as normas de disciplina e de fidelidade partidárias (art. 17, §1º), assim como, as respectivas sanções; e, segundo, porque a própria Lei dos Partidos Políticos prevê que, em virtude da proporção partidária, perde automaticamente a função ou o cargo que exerça o parlamentar que deixar o partido pelo qual foi eleito (art. 26). Nota-se, nesse dispositivo, a intenção de reafirmar que a vaga pertence ao partido político e não ao parlamentar, posto que até então ele não estivesse sendo devidamente aplicado, em razão de equivocada interpretação anterior.

Ademais, esse novo entendimento é acertado porque valoriza os partidos políticos e as suas ideologias, assim como o sistema proporcional, cuja divisão de assentos na câmara dos deputados é feita com base no coeficiente eleitoral, o qual corresponde ao número mínimo de votos para conquistar uma vaga. No primeiro momento, contam-se todos os votos dados a cada partido ou coligação, então o número de vezes que eles atingirem esse coeficiente eleitoral será o coeficiente partidário, o qual corresponde ao número de cadeiras a ser ocupadas por cada bancada. Somente após conhecidos os coeficientes partidários, são consideradas as votações nominais, a fim de estabelecer a ordem dos mais votados dentro de cada partido, os quais posteriormente ocuparão as cadeiras conquistadas. No entanto, cumpre ressaltar que somente uma ínfima minoria dos candidatos eleitos consegue por si só atingir o coeficiente eleitoral, enquanto a maioria precisa dos votos da legenda, ou seja, necessita da força do partido para se eleger.⁴³⁹

⁴³⁹ Segundo dados informados pelo relator, Min. Cesar Asfor Rocha, em levantamento por ele requerido para consubstanciar sua decisão, na eleição de 2006 apenas 31 dos 513 deputados federais eleitos alcançaram o cociente eleitoral, o que chega a apenas 6,04% do total de candidatos eleitos. Isso comprova a importância dos votos dados aos partidos ou aos outros candidatos da mesma legenda ou coligação para conquista da vaga. Dados divulgados pelo Ministro Cesar Asfor Rocha na Consulta nº. 1398/2007, que analisou a questão da infidelidade partidária como causa de perda de mandato. In. BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007... p. 06. Nesse sentido, em seu voto no MS 26.603, o relator Min. Celso de Mello traz um pronunciamento do ex-ministro Paulo Brossard, quando ainda era senador da república, que discutia a posição parlamentar e os vínculos com o partido político sob cuja legenda o parlamentar havia sido eleito e, já naquela época, Paulo Brossard chamava a atenção para o fato de que geralmente, senão quase a totalidade dos eleitos, não chegam a preencher sozinhos o cociente eleitoral, de maneira que para serem eleitos necessitam da soma dos votos dados aos partidos e àqueles que não foram eleitos. Por isso, o direito do parlamentar eleito sob sistema proporcional ao mandato não pode ser absoluto. E declarava que quando o eleitor vota, vota primeiro no partido, depois no candidato, porque o voto dado ao candidato pode não ser aproveitado pelo e para o candidato, mas o voto dado ao partido, este é aproveitado em primeiro lugar. Ainda que em benefício de outro candidato. BROSSARD, Paulo. Questão fechada: limites e cabimento. Editora: Senado Federal, 1982, p. 03-06 citada por Mello, Celso de. Voto proferido no MS. 26.603 em 04.10.2007, p. 5 [413] In. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 26.603. Tribunal Pleno. Brasília, 14 de outubro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>. Acesso em 29.03.2011.

Entretanto, talvez ainda mais relevante para a discussão seja a questão ideológica do voto, pois cada partido possui um programa próprio e o cidadão, ao escolher e votar em um candidato, o faz ou deveria fazer acreditando que este esteja comprometido com aquele programa específico e com aquela visão de mundo, defendidos pelo partido pelo qual está concorrendo. Embora, infelizmente, nem sempre esse voto consciente ocorra, pois o Brasil, desde o início de sua história política, sofreu, e ainda hoje sofre, com a forte influência do personalismo⁴⁴⁰. Porém, isso não é motivo para promover um enfraquecimento do vínculo partidário, que é condição indispensável para a elegibilidade. Portanto, o povo brasileiro precisa amadurecer politicamente e aprender a debater e a escolher entre ideias e programas, ao invés de deixar-se influenciar pela popularidade, pelo carisma, pelo poder pessoal do candidato ou por alguma vantagem ou favor ilegalmente oferecidos para “comprar seu voto”. Essa é uma emancipação necessária para o fortalecimento da democracia brasileira.

Portanto, essa nova interpretação constitucional, ao fortalecer os partidos e ao priorizar o voto ideológico, demonstra ser um grande avanço para a consolidação da democracia e dos partidos políticos, os quais, como agentes aglutinadores e canalizadores de ideologias políticas diversas dentro da sociedade, têm a missão fundamental de cooperar para a formação da vontade política do estado.

Deve-se ressaltar, por fim, que os deputados devem sim seu mandato a seu partido. Não obstante sejam eleitos pelo povo para representá-lo, por trás de toda eleição não se encontram certas personalidades, senão partidos. As concepções políticas dos partidos constituem as alternativas entre as quais os eleitores devem decidir-se. Toda concepção de um partido converte-se, assim, pelo simples fato de que foi votado por um grupo dos eleitores, em parte essencial da decisão do povo expressa no resultado eleitoral. Não é permitido, sob pena de deslegitimação da democracia, que os eleitos pelo povo se separem da concepção política pela qual foram precisamente eleitos.⁴⁴¹ Assim, Müller destaca que:

O princípio da confiança é, neste sentido, o correlato da exigência de uma ética discursiva para a autenticidade do discurso: somente o acordo aqui mencionado

⁴⁴⁰ Nesse sentido, o ministro Gilmar Mendes destaca que: “convém assinalar que o modelo proporcional de listas abertas adotado entre nós contribui acentuadamente para a personalização da eleição, o que faz com que as legendas dependam, em grande medida, do desempenho de candidatos específicos. Daí, o destaque que se confere às candidaturas de personalidades dos diversos setores da sociedade ou de representantes de corporação. Essa personalização do voto acaba por acentuar a dependência do partido e a determinar a sua fragilidade programática. Assim, esse modelo de listas abertas tem consequência sobre a disciplina interna das legendas, que se tornam, quase inevitavelmente, reféns dos personalismos dos candidatos que as integram.” MENDES, Gilmar. Voto ADI 1351-3. p. 114, in BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº. 1351-3 Tribunal Pleno. Brasília, 07 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em 08.11.2010.

⁴⁴¹ STEIN, Ekkehart. *Derecho Político*.... p. 162-3.

da expressão (fala) e da ação pode dar ao discurso político a credibilidade e a viabilidade que são essenciais para a sua função de decisão e de legitimação, dentro da sociedade democrática.⁴⁴²

Portanto, pode-se afirmar que a fidelidade partidária não vincula apenas o eleito ao seu partido, mas, principalmente, o eleito aos seus eleitores, os quais confiaram naquela concepção política-ideológica defendida pelo partido e pelo candidato nas eleições e em seu programa partidário.

3.1.4 Natureza e personalidade jurídica

A CF/88 definiu o partido político como pessoa jurídica de direito privado, segundo o art. 17, § 2º; porém, após a aquisição da personalidade jurídica, na forma da lei civil, os estatutos deverão ser registrados perante o TSE, que tem a tarefa de fiscalizar a compatibilidade do regramento partidário com os demais preceitos constitucionais.⁴⁴³

Isso foi uma inovação, pois a legislação anterior tratava os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito público interno, assim eles faziam parte da administração e da organização interna do estado, tais como a união, os estados-membros, os municípios, as autarquias e as fundações públicas. Por isso, para disciplinar a estrutura, a organização e as tarefas dos partidos políticos eram usadas as leis orgânicas, as quais serviam para regulamentar os órgãos e os entes públicos.⁴⁴⁴ Naquela época, exigia-se dos partidos somente o registro perante o TSE, não havia a necessidade de constituição prévia de acordo com a lei civil.

A mudança na natureza da personalidade jurídica dos partidos decorreu de uma longa discussão na doutrina, onde podiam ser encontradas, pelo menos, três correntes distintas, as quais consideravam os partidos políticos: a) como órgãos do estado, ou seja,

⁴⁴² MÜLLER, Jörg. *Demokratische Gerechtigkeit. Eine Studie zur Legitimität politischer und rechtlicher Ordnung*. München: DTV, 1993, s. 74. [Tradução livre.]

⁴⁴³ NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo Político. Subsídios para a análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 158.

⁴⁴⁴ Lei orgânica é uma espécie de lei ordinária em que o estado “organiza” e regulamenta alguns de seus órgãos; antigamente, os partidos políticos, por serem considerados órgãos de estados, eram regulamentados e organizados por esse tipo de lei. Atualmente, os municípios e o Distrito Federal são regulamentados por leis orgânicas que funcionam como uma espécie de “constituição” no âmbito municipal (art. 29 e 32, CF/88). Também a magistratura, os juízes, que são considerados órgãos do poder judiciário, são regulamentados por esse tipo de lei.

como pessoas jurídicas de direito público interno; b) como associações de direito privado, embora exercessem função pública de relevância constitucional e democrática; e c) como não pertencentes à classe de órgãos do estado, embora tivessem personalidade jurídica de direito público.⁴⁴⁵

A CF/88 adota a posição de tratar os partidos políticos não mais como órgãos do estado, mas como associações privadas com funções constitucionais. Diante disso, os partidos passaram a ser concebidos como associações que buscam expressar a vontade política do cidadão. Dessa forma, a nova natureza jurídica dos partidos devolve à sua condição ideal de vinculação à sociedade e não ao estado.⁴⁴⁶

Essa mudança justifica-se, pois os partidos não pertencem ao estado; pelo contrário, estão a meio caminho entre sociedade e estado. Em razão disso, não são simples associações civis, mas também não fazem parte da organização interna do estado, não são órgãos do estado. Embora, desempenham funções públicas em exercício privado, não podem perder sua origem de formações voluntárias, dentro do seio da sociedade, que pretendem oferecer programas concretos para o estado, sob pena de perderem sua própria legitimação e identidade. Com isso, pode-se dizer que são, em verdade, entidades auxiliares do estado.⁴⁴⁷ A natureza privada dos partidos corrobora e possibilita maior autonomia para determinar sua organização, sua estrutura e seu funcionamento interno.

3.1.5 Financiamento dos partidos políticos e prestação de contas pública

Economicamente, o financiamento do partido é uma questão central para determinar a direção material da conduta do partido e como se reparte sua influência; ou seja, se provém de contribuições pequenas das massas, de um mecenato ideológico, de compra – direta ou indireta – interessada ou de imposições sobre as probabilidades proporcionadas pelo partido ou sobre os inimigos submetidos.⁴⁴⁸

De acordo com Max Weber, as finanças dos partidos são, por razões compreensíveis, o capítulo menos claro de sua história, embora seja um dos mais importantes. Muitas vezes ocorre a *compra* do que se chama uma *máquina – caucus*⁴⁴⁹. Mas, geralmente,

⁴⁴⁵ MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao direito...* 263-5.

⁴⁴⁶ MEZZARROBA, Orides. *Partidos Políticos...* p. 41/63.

⁴⁴⁷ MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao direito...* 263-5.

⁴⁴⁸ WEBER, Max. *Economia y Sociedad...* p. 230.

⁴⁴⁹ *Caucus*: 1. reunião de membros ou de líderes de um partido político para escolher candidatos ou para decidir

tem-se que escolher entre: que os *candidatos* encarreguem-se com a parte leonina dos gastos eleitorais (sistema inglês) – resultado: plutocracia dos candidatos; ou o emprego desta *máquina* – resultado: dependência dos candidatos da *burocracia* do partido. Com uma ou outra forma tem sido assim desde que os partidos começaram a existir como organizações duradouras.⁴⁵⁰

A questão do financiamento público dos partidos é de extrema importância para a democracia e para a vida partidária, pois ela pode afetar diretamente a relação entre estado e sociedade, e, ainda, os princípios de liberdade, de igualdade e de democracia interna. Argumenta-se que um financiamento com créditos orçamentários estatais seja capaz de tornar os partidos mais independentes da influência dos patrocinadores privados e, com isso, levar a uma maior aproximação da igualdade de oportunidades efetiva. Por outro lado, um financiamento estatal pode pôr em dúvida o caráter dos partidos, em razão de sua tarefa indispensável como formações livres, autônomas, não estatais; e, assim, conduzir a um deslocamento das relações de forças políticas.⁴⁵¹

As doações privadas aos partidos suscitam, por sua vez, o problema da liberdade interna dos partidos. Já as subvenções estatais, tanto na forma direta de subvenção financeira como na forma indireta de desonerações fiscais às doações, suscita o problema da liberdade externa e da igualdade de oportunidades, e interferem no enraizamento na sociedade do que se presume da função mediadora dos partidos. Portanto, de acordo com Grimm, somente uma terceira fonte em importância de ingressos para os partidos, as cotas dos afiliados, não suscita problema constitucional algum.⁴⁵² Entretanto, em razão dos altos custos das campanhas eleitorais, a contribuição dos filiados, muitas vezes, não é suficiente por si só.

Assim, o financiamento estatal das eleições é necessário e admitido, sobretudo, porque as eleições representam uma tarefa pública e na democracia moderna de massas não podem ser realizadas sem a participação dos partidos. Nesse sentido, o Tribunal Constitucional alemão, por exemplo, considerou os partidos, à luz dos art. 20.2 e 21 da LF, preferentemente, como organizações de preparação das eleições. Seu financiamento estatal direto está, pois, vinculado teleologicamente; logo, não é um financiamento geral do partido pelo estado, uma vez que não objetiva a *estatizar* os partidos políticos.⁴⁵³ Ademais, a

diretrizes políticas; os membros ou os líderes de um partido político como um grupo; 2. um grupo de pessoas com interesses similares, com frequência dentro de uma organização ou partido político mais amplo. Verbetes pesquisado em OXFORD. *Advanced Learner's Dictionary*. Eighth edition, 2010, p. 230.

⁴⁵⁰ WEBER, Max. *Economia y Sociedad...* p. 231-2.

⁴⁵¹ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 152, n.m.. 181.

⁴⁵² GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 419-20.

⁴⁵³ BVerGE 20, 56 (113 e ss.), 119 (132); 41, 399 (414) citadas por STERN, Klaus. *Derecho del Estado...* p. 586.

cooperação dos partidos na formação da vontade política do povo não se restringe somente à preparação das eleições diretas. Por isso, é admitido na Alemanha, do ponto de vista jurídico e constitucional, também um financiamento estatal da atividade eleitoral que cabe geralmente aos partidos.⁴⁵⁴

É interessante o caso da Alemanha, pois lá houve um profícuo debate sobre o financiamento estatal, que resultou na mudança da jurisprudência⁴⁵⁵ do Tribunal Constitucional Federal alemão, no sentido de que um financiamento da atividade geral dos partidos com créditos orçamentários estatais era incompatível com os arts. 20, 2 e 21, 1 da LF, mas os custos necessários de uma campanha eleitoral adequada poderiam ser a eles ressarcidos.⁴⁵⁶

Estabelece então esse tribunal que ajudas devem ser concedidas objetivando que o processo político permaneça aberto, mantenha-se a concorrência entre os partidos e garanta-se a vinculação da liderança partidária às suas bases sociais. Em suma, as subvenções estatais devem ser dadas de maneira que os partidos não tenham total autonomia e independência da sociedade, nem fiquem reféns dos grandes doadores. Por isso, foi decidido que as subvenções estatais distribuídas a cada partido devem relacionar-se com os recursos obtidos por esses partidos junto à sociedade, de maneira que o volume total das subvenções não ultrapasse a soma dos recursos obtidos internamente pelos próprios partidos. Isso impede que os partidos sintam-se livres do esforço contínuo e do cultivo das bases sociais, além de fixar um teto absoluto com base no que seria indispensável para o cumprimento das funções partidárias. Dessa forma, ao estabelecer três indicadores de aceitação social (êxito eleitoral, número de membros e volume de doações privadas recebidas) como parâmetros para a

⁴⁵⁴ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 154, n.m. 182.

⁴⁵⁵ Os problemas constitucionais acerca do financiamento dos partidos na Alemanha são consequência do silêncio normativo da LF a esse respeito, o que obrigou ao Tribunal Constitucional Federal alemão manifestar-se sobre essa questão, o que foi feito em seis importantes sentenças. Entretanto, tanto em relação às doações privadas, como às subvenções públicas, as jurisprudências foram vacilantes, e somente em 1992 chegou-se a fundamentações e conclusões mais firmes. GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 421. Hesse destaca as seguintes decisões sobre o financiamento partidário: BVerfGE 8, 51 (63); 12, 276 (280). HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 153, n.m. 182. Assim, inicialmente, consagrou-se apenas a possibilidade de uma compensação aos partidos pelos gastos de campanha eleitoral consistente no pagamento de uma quantia por voto obtido, desde que o partido lograsse um percentual não inferior a 0,5 % dos votos válidos para as eleições parlamentares federais. Esse piso foi considerado compatível com a Constituição e afigurou-se importante para evitar abusos. A fixação de um percentual mais elevado, porém, poderia impedir o natural desenvolvimento do processo político e sua renovação. Daí ter o Tribunal Constitucional Federal alemão declarado, inicialmente, a inconstitucionalidade de lei que fixava em 5 % o percentual de votos para que o partido pudesse gozar do benefício referido. A jurisprudência constitucional avançou, posteriormente, para admitir o financiamento estatal diretamente ao partido (BVerfGE 85, 264). Quanto ao benefício fiscal para doações privadas, admite-se até o limite de 6600 euros. Tal benefício aplica-se, porém, apenas às pessoas físicas. DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht I*. 21. ed. Heidelberg: Muller, 2005, p. 36 citado por MENDES, Gilmar. Voto ADI 1351-3, p. 116.

⁴⁵⁶ BVerfGE 20, 56 (96 ff.), citada por HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 153, n.m. 182.

distribuição das subvenções estatais, o tribunal faz justiça ao princípio da igualdade dos partidos e à neutralidade estatal frente à concorrência dos partidos.⁴⁵⁷

Atualmente, o financiamento partidário estatal alemão está regulado pelo art. 18 e seguintes da Lei dos Partidos⁴⁵⁸, que sofreu importante modificação em 1994, afastando a regulação anterior do reembolso das custas da campanha eleitoral e substituindo-a por um sistema de financiamento parcial estatal geral da atividade dos partidos políticos.⁴⁵⁹ Esse sistema estipulou um limite máximo absoluto de financiamento (art.18, alínea 2), o qual é dividido entre os partidos, levando em consideração seus desempenhos eleitorais e os valores por eles arrecadados com doações de seus membros ou de titulares de cargos eletivos (art. 18, alínea 1).

O financiamento parcial, para Hesse, coaduna-se melhor com o princípio da liberdade e do autofinanciamento preferencial dos partidos. Porque a liberdade estatal dos partidos, assegurada pela Constituição, pressupõe não apenas a garantia de sua independência do estado, mas também que os partidos conservem seu caráter como grupos formados livremente, radicados no âmbito sociopolítico, dependentes não só politicamente, mas econômica e organizacionalmente da aprovação e do apoio dos cidadãos.⁴⁶⁰

Em relação à legislação brasileira, pode-se dizer que a CF/88 também prevê uma espécie de “financiamento parcial estatal” denominado Fundo Partidário (no art. 17, §3º, CF/88), o qual está regulamentado na Lei 9096/95. Esse fundo é constituído por valores provenientes de multas e de penalidades aplicadas pela legislação eleitoral, por doações de particulares, por dotações orçamentárias da União e por outros recursos destinados por lei (art. 38). Somente têm direito a esses recursos os partidos legalmente constituídos e registrados junto ao TSE. O montante a ser recebido por cada partido também depende do seu desempenho eleitoral (arts. 38, inciso IV e 41-A).

Ainda no que concerne ao financiamento partidário, é vedado expressamente aos partidos políticos brasileiros o recebimento de quaisquer contribuições ou auxílios pecuniários provenientes de entidades ou de governos estrangeiros, de órgãos públicos da administração direta ou indireta, salvo aqueles já previstos no Fundo Partidário, ou de entidade de classe ou sindical (art. 31). Com isso, objetiva-se uma proteção à liberdade externa e à autonomia dos partidos políticos frente à possível ingerência de tais entidades.

A questão do financiamento estatal dos partidos políticos no Brasil é ainda uma

⁴⁵⁷ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 424.

⁴⁵⁸ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 153, n.m. 182.

⁴⁵⁹ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 153, n.m.. 182.

⁴⁶⁰ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional...* p. 154, n.m.. 182.

questão controvertida e sempre presente nos debates que envolvem uma esperada e necessária Reforma Eleitoral. O financiamento público dos partidos é, em geral, almejado e defendido pelos partidos em seus programas partidários; entretanto, algumas parcelas da sociedade têm se mostrado pouco crédula quanto aos seus benefícios, principalmente em razão da exiguidade dos recursos públicos, já que há outras áreas como saúde, educação e segurança, que estão sempre carentes de mais investimentos e que ao cidadão comum parecem ter prioridade. Ademais, infelizmente, não há garantias de que o aumento dos investimentos públicos para financiar as eleições iria de fato impedir ou reduzir a desigualdade material entre partidos, a corrupção, a interferência e a dependência econômica de grandes patrocinadores privados.

A prestação de contas pública dos valores recebidos é uma obrigação constitucional que visa a concretizar a abertura do processo político (exigência jurídico-fundamental e orgânica) e possibilita revelar não só as influências em função do dinheiro, mas, sobretudo, as que atuam sobre os partidos em geral. Essas informações possibilitam aos cidadãos melhor avaliar e até mesmo corrigir a apresentação que os partidos fazem de si mesmos e de seus programas.⁴⁶¹

3.1.6 Igualdade de chances e direito de antena⁴⁶²

A igualdade de tratamento e, em especial a igualdade de chances ou de oportunidades, são fundamentais para um estado democrático-parlamentar e para que possa ser estabelecida a livre concorrência entre os partidos. O estado deve possibilitar uma livre competição, sem influenciá-la ou perturbá-la.⁴⁶³ O princípio da igualdade de chances entre os partidos políticos garante, sobretudo, a livre concorrência de ideias, as quais definem posteriormente a direção política do estado. Para tanto, é necessário garantir não apenas essa livre concorrência, como também a neutralidade do estado em relação aos concorrentes, exigência que se revela tão elementar quanto difícil de ser realizada. As dificuldades encontram-se tanto nos aspectos jurídicos quanto nos fáticos.⁴⁶⁴

Quanto aos aspectos jurídicos, o mandado de igualdade defronta-se com a

⁴⁶¹ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 421.

⁴⁶² A expressão “igualdade e oportunidades”, que compreende a igualdade de chances e direito de antena, foi desenvolvida pelo Tribunal Constitucional Federal alemão. Para isso, ver HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal...* p. 246-8.

⁴⁶³ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht...* s. 344.

⁴⁶⁴ GRIMM, Dieter. *Los Partidos Políticos...* p. 415.

desigualdade acentuada e própria dos partidos políticos, que são produtos de um processo político livre e aberto e de uma sociedade plural; o que deve ser estimulado, pois os partidos têm seu sentido justamente sobre suas diferenças de personalidades e de programas, que geram diferenças em relação à militância, aos votantes, à capacidade econômica, etc. A neutralidade estatal, nesse sentido, deve ser entendida como não interferência nessa desigualdade material. Nesse primeiro momento, a exigência de igualdade entre os partidos aparece apenas como igualdade formal.⁴⁶⁵

Quanto aos aspectos fáticos, tem-se que, ao mesmo tempo em que o estado está obrigado a uma neutralidade frente à concorrência entre os partidos, ele próprio é um estado politicamente ocupado pelos partidos. Assim, essa neutralidade será exigida, por um lado, dos partidos que lograram representação no parlamento em relação aos que não tiveram tal êxito, e, por outro lado, dos partidos de governo frente aos da oposição. Logo, a neutralidade estatal é uma pauta difícil de ser alcançada e está sempre ameaçada.⁴⁶⁶

Ademais, a igualdade de oportunidades está intimamente ligada à universalidade e à igualdade do sufrágio e, nesse sentido, exige que a ordem jurídica garanta fundamentalmente a cada partido possibilidades iguais na campanha e no procedimento eleitoral e, assim, garanta a igualdade de oportunidades na concorrência pelos votos.⁴⁶⁷ Por óbvio, o princípio da igualdade de chances permite graduações, tal como desenvolvido pelo Tribunal Constitucional Federal alemão com base na Lei dos Partidos (art. 5º, que dispõe sobre a igualdade de tratamento). Para tanto, leva-se em conta a “significação do partido”, cuja medida é, principalmente, auferida com base no desempenho eleitoral, o qual determinará também a aferição do grau de influência na formação da vontade política.⁴⁶⁸

Para Gilmar Mendes, não há dúvidas de que a igualdade de chances é um princípio integrante da ordem constitucional brasileira⁴⁶⁹; e a concorrência entre os partidos, inerente ao próprio modelo democrático e representativo, tem como pressuposto inarredável esse princípio.⁴⁷⁰ Todavia, para que ele não fique adstrito a um segmento específico e possa abranger todo o processo de concorrência entre os partidos, é fundamental, portanto, que a

⁴⁶⁵ GRIMM, Dieter. *Los Partidos Políticos...* p. 415.

⁴⁶⁶ GRIMM, Dieter. *Los Partidos Políticos...* p. 415.

⁴⁶⁷ HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal...* p. 246-7.

⁴⁶⁸ TSATSOS, Dimitris Th.; MORLOK, Martin. *Die Parteien in der politischen Ordnung*, cit. p. 25, citado por MENDES, Gilmar. Voto ADI 1351-3. p. 126.

⁴⁶⁹ E o direito de participação igualitária na vida da comunidade estatal e na formação da vontade do estado não se restringe à igualdade eleitoral, ao acesso aos cargos públicos, ao direito de informação e de manifestação de opinião, abrangendo a própria participação nos partidos políticos e nas associações como forma de exercer influência na formação da vontade política. LARENZ, Karl. *Richtiges Recht*. München: C. H. Beck, 1979, p. 126-7, citado por MENDES, Gilmar. Voto ADI 1351-3. p. 132-3.

⁴⁷⁰ MENDES, Gilmar. Voto ADI 1351-3. p. 135.

legislação que disciplina o sistema eleitoral, as atividades dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso de propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a ideia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos tornar-se algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático.⁴⁷¹

Assim, assegura a CF/88 aos partidos políticos, além dos recursos do Fundo Partidário, o acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 17, § 3º), conforme regulamentação legal (arts. 45 a 49 da Lei 9096/95). A propaganda partidária gratuita objetiva, entre outros, a difundir os programas partidários, a transmitir mensagens aos filiados sobre a execução desses programas e a divulgar a posição dos partidos em relação a temas político-comunitários.

Entretanto, a Lei 9096/95, ao disciplinar esse direito, o fez da seguinte maneira: os partidos que atingissem o mínimo de 5% dos votos apurados (art. 13) tinham o direito à realização de um programa, em cadeia nacional, e de um programa, em cadeia estadual, em cada semestre, com duração de vinte minutos, além da utilização de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais; já os que não atingissem essa votação mínima, teriam apenas garantida a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com duração de somente dois minutos.

Tendo-se em conta que, atualmente, a disputa eleitoral e a divulgação das ideias políticas são feitas principalmente no âmbito da televisão e do rádio, não há dúvidas de que tal regra, em verdade, torna praticamente impossível às agremiações minoritárias o desenvolvimento da campanha em regime de igualdade de chances com os demais partidos, que têm assegurado muito mais tempo de divulgação.⁴⁷² Além disso, os espaços de emissão gratuitos servem para fomentar a abertura do processo político e do sistema de partidos, e para os partidos novos ou sem grande capacidade econômica constituem muitas vezes o único meio eficaz de obter atenção.⁴⁷³

⁴⁷¹ MENDES, Gilmar. Voto ADI 1351-3. p. 136.

⁴⁷² MENDES, Gilmar. Voto ADI 1351-3. p. 140. É claro que, com o uso da *internet* nas campanhas políticas e, assim, com a possibilidade de divulgação dos partidos, dos candidatos e das suas propostas por meio de *sites*, redes sociais, *blogs*, *e-mails*, etc., esse argumento perde um pouco da sua força. Dessarte, não obstante o processo de inclusão digital esteja longe de estar completo, as mídias eletrônicas, por serem em sua maioria gratuitas, tendem a ser mais democráticas e igualitárias se comparadas aos meios de comunicação e de propagandas tradicionais, tais como rádio, televisão, jornais e revistas. A tendência, então, é que o uso da *internet* como veículo de propaganda e grande difusor de ideias em campanhas eleitorais assumam um papel protagonista, ao proporcionar maior interatividade e proximidade entre os partidos, os candidatos e os eleitores, buscando maior equilíbrio de forças na disputa pelos votos dos eleitores.

⁴⁷³ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 418.

Em razão dessa discriminação e da extrema diferença no percentual de recebimento de recursos do Fundo Partidário⁴⁷⁴, os partidos minoritários entraram com as ADI de nº. 1351-3 e nº. 1354-8 perante o STF, para que esses dispositivos legais fossem declarados inconstitucionais. Em seu voto, o ministro Gilmar Mendes asseverou que:

Todos sabem que há muito as eleições deixaram de ser resolvidas nos palanques eleitorais. Na era da comunicação, o rádio e a televisão tornam-se poderosos meios postos à disposição dos partidos para a divulgação de seus conteúdos programáticos e de suas propostas de governo. Na medida em que permitem o contato direto e simultâneo entre candidatos/partidos e eleitores, constituem ferramentas indispensáveis à própria sobrevivência das agremiações partidárias. Dessa forma, uma limitação legal assaz restritiva do acesso a esses recursos de comunicação tem o condão de inviabilizar a participação dos partidos políticos nas eleições e, com isso, a sua própria subsistência no regime democrático. É preciso ressaltar, por outro lado, que a adoção de critério fundado no desempenho eleitoral dos partidos não é por si só abusiva. Em verdade, tal como expressamente reconhecido pela Corte Constitucional alemã, não viola o princípio de igualdade a adoção pela lei do fator de desempenho eleitoral para os fins de definir o grau ou a dimensão de determinadas prerrogativas das agremiações partidárias. Não pode, porém, o legislador adotar critério que *congele* o quadro partidário ou que bloqueie a *constituição e desenvolvimento* de novas forças políticas. **A regra da ‘cláusula de barreira’, tal como foi instituída pela Lei nº 9.096/95, limitando drasticamente o acesso dos partidos políticos ao rádio e à televisão e aos recursos do fundo partidário, constitui uma clara violação ao princípio da ‘igualdade de chances’.** [Grifos do autor.]⁴⁷⁵

3.2. PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A Lei 9096/95, que dispõe sobre os partidos políticos, veio regulamentar o novo sistema partidário e eleitoral inaugurado com a CF/88. Atendendo ao objetivo de sua criação, a lei disciplinou mais detalhadamente aquilo que já estava constitucionalmente consagrado. Já de início (art. 1º), nota-se que ela optou por não conceituar os partidos políticos, limitando-se a indicar a sua natureza jurídica e algumas das suas funções: “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”

Entre as liberdades concedidas aos partidos está a de livremente fixar seu programa, seus objetivos políticos, e de estabelecer seu estatuto, dispondo livremente sobre sua estrutura interna, organização e funcionamento (art. 14). Essa liberdade é essencial para

⁴⁷⁴ O art. 41 da Lei 9096/95 previa a seguinte divisão dos valores do Fundo Partidário: 1% a ser dividido em partes iguais por todos os partidos que tivessem estatuto registrado no TSE e 99% a ser dividido pelos partidos que tivessem obtido mais de 5% dos votos (art. 13), na proporção dos votos obtidos na última eleição para a câmara de deputados.

⁴⁷⁵ MENDES, Gilmar. Voto ADI 1351-3. p. 140-1.

que os partidos se configurem como entidades vinculadas e estabelecidas por parcelas da sociedade, sem a ingerência do estado ou de quaisquer entidades ou governos estrangeiros (art. 5º). Assim, os partidos devem constituir-se o mais livremente possível, estando submetidos apenas aos seus ideais e ao seu programa. Somente assim eles podem ser legítimos portadores da formação da vontade política do povo brasileiro.

No art. 7º, foram fixadas normas que definem o caráter nacional dos partidos. E no polêmico art. 13 foi estabelecida uma espécie de “cláusula de barreira”, na qual só teriam direito ao funcionamento parlamentar aqueles partidos que obtivessem no mínimo cinco por cento dos votos apurados, distribuídos em pelo menos um terço dos estados-membros, com no mínimo dois por cento do total de cada um deles. Esse artigo foi declarado inconstitucional por unanimidade nas ADI 1353-3 e 1354-8.

O estatuto é a lei interna do partido, na qual são estabelecidas, entre outras, as normas de fidelidade e disciplina partidárias a serem exigidas dos filiados, assim como o processo para a apuração das infrações e aplicação das penalidades, resguardado o amplo direito de defesa (art.15, inciso V). Interessante observar que a lei deu ampla liberdade aos partidos para disciplinar essa matéria.

Além disso, a lei dispõe que os integrantes das bancadas dos partidos devem subordinar sua ação aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária na forma do estatuto (art. 24). Nota-se, aqui, que não há uma liberdade total do parlamentar, esse deve sempre seguir as orientações do partido pelo qual foi eleito, o que é muito importante para fortalecer o vínculo partidário, a fim de garantir que o representante esteja em sintonia com a vontade de seu partido e dos que, por terem as mesmas concepções políticas, o elegeram. Caso o parlamentar se oponha, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários, ele poderá sofrer as medidas disciplinares que constarem no estatuto (art. 25).

Igualmente de grande importância para a ratificação de que o mandato pertence ao partido e não ao seu ocupante, o art. 26 dispõe claramente que perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva casa legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. O novo entendimento jurisprudencial do STF, como foi visto no item 3.1.3, corrobora e sedimenta essa disposição.

A legislação disciplina, ainda, a prestação de contas a ser feita pelos partidos perante a Justiça Eleitoral (arts. 30 e seguintes), não somente dos valores recebidos do Fundo Partidário, mas também de todos os valores arrecadados pelos partidos para custear as

eleições e o seu ordinário funcionamento. Essa preocupação em fiscalizar as contas dos partidos deixa clara a posição e o *status* público-constitucional que eles desempenham no sistema jurídico. A fiscalização objetiva tornar transparente a atividade financeira partidária, a fim de que se possam conhecer os valores arrecadados e gastos pelos partidos para seu funcionamento, revelando, assim, suas formas de financiamento e seus maiores patrocinadores. Em casos de denúncias fundamentadas, poderá ser determinada, inclusive, a quebra de sigilo bancário do partido denunciado para esclarecimento e apuração de fatos vinculados à denúncia (art. 35).

Por fim, há a exigência de que os partidos organizem e mantenham fundações ou institutos de direito privados destinados ao estudo, à pesquisa, à doutrinação e à educação política, às quais é permitido o intercâmbio com instituições estrangeiras. Tais instituições serão responsáveis pelo desenvolvimento e aprimoramento da formação política não apenas dos filiados, mas dos cidadãos em geral. Por meio delas, um importante e imprescindível papel para o desenvolvimento e para a sustentação da democracia é posto em prática: a formação política do cidadão, com objetivo de emancipá-lo e prepará-lo para influenciar e participar da formação da vontade estatal (item 2.1).

3.3 SISTEMA PARTIDÁRIO E NÚMERO DE PARTIDOS

Até que ponto os partidos podem cumprir suas tarefas na ordem democrática é, em grande medida, uma questão do *sistema partidário* que depende essencialmente da organização do direito eleitoral.⁴⁷⁶ Além disso, o número de partidos é relevante, pois pode indicar imediatamente, embora de maneira imperfeita, um aspecto importante do sistema político: as proporções em que o poder político está fragmentado⁴⁷⁷ ou não, disperso ou concentrado.⁴⁷⁸ Ademais, o critério numérico proporciona uma indicação, mesmo que muito imperfeita, da distribuição (dispersão) do poder político na sociedade.⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 145, n.m. 171.

⁴⁷⁷ De acordo com Sartori, a fragmentação do sistema partidário pode refletir uma situação de *segmentação*, ou uma situação de *polarização*, isto é, de distância ideológica. Dessa forma, apenas a contagem não é capaz de identificar, necessitando completar o critério numérico com o ideológico, passando assim de uma classificação para uma tipologia, a qual se diferencia da classificação por ser um ordenamento de “compostos atributivos”, ou seja, um ordenamento resultante de mais de um critério. [Grifos do autor.] Para maiores informações ver SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 149/151.

⁴⁷⁸ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 144.

⁴⁷⁹ [Grifos do autor.] SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 152.

Evidentemente, o sistema monopartidário é incompatível com a democracia liberal. Logo, sob as diversas variedades de sistemas pluripartidários existentes, Hesse acredita que um sistema bipartidário possibilita, melhor do que um sistema multipartidário ou de todos os partidos, no qual todos participam do governo, vencer as tarefas postas.⁴⁸⁰ Porque o sistema bipartidário constrange os partidos, principalmente, a cuidar de sua legitimação. Se é necessário ganhar a maioria absoluta de todos os mandatos, o partido tem de procurar ganhar setores da população tão amplos quanto possível; isso impede a persecução de interesses unilaterais e conduz à necessidade de compensar interesses diferentes já dentro do partido. Observa-se também a solidificação organizacional mais intensa dos partidos e a disciplina mais severa nas frações.⁴⁸¹

Em um sistema bipartidário, não têm de ser contraídas obrigações entre os partidos, que em um sistema multipartidário, com a sua coação para coalizões, é regularmente o caso. Sua independência fortalece o poder do partido governista; isso torna possível melhor realizar as concepções políticas, ter em conta interesses gerais ou não ainda suficientemente organizáveis e vencer resistências de certos grupos de poder.⁴⁸²

O povo pode efetivamente, por sua maioria, determinar quem deve governar e tornar o governo de fato responsável, ao destituir o partido governista sem possibilidade de nova coalizão. No sistema bipartidário, por conseguinte, a influência real do eleitor é mais intensa do que em um sistema multipartidário, e, principalmente, em um sistema de todos os partidos. Neste não há, antes das eleições, nenhuma corrente política determinável e nenhuma responsabilidade clara; trata-se mais das relações dos partidos entre si do que da vontade do eleitor; uma remoção das relações de maioria conduz, em geral, somente a uma modificação da participação por cotas no governo. Pelo menos, no sistema bipartidário, conserva-se a possibilidade de uma oposição, que se desloca, então, para dentro da coalizão, o que, por óbvio, não ocorre em um sistema monopartidário.⁴⁸³

Pode-se formular, também, a hipótese, embora ela não seja uma característica geral, de que nas democracias, onde o jogo eleitoral ocorreu sem interrupções durante um

⁴⁸⁰ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 145, n.m. 171.

⁴⁸¹ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 145, n.m. 171.

⁴⁸² HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 145, n.m. 171. Nesse sentido, Sartori acredita que os sistemas bipartidários trazem resultados benéficos para a formação política como um todo. Mais precisamente, a ideia é que esses sistemas sempre “funcionam”, ao passo que, quanto mais partidos há, mais encontramos “soluções menos funcionais” e, por fim, sistemas inviáveis. Porém, afirmar que eles funcionam sempre é errôneo, pois eles funcionam melhor quanto menor for a difusão da opinião, ou seja, pressupõe e/ou produz uma sociedade política com elevado consenso caracterizado por um espectro ideológico mínimo.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 220-1.

⁴⁸³ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 145-6, n.m. 171.

período bastante longo, o bipartidarismo tende a trazer a igualdade entre os dois partidos; isso se traduz por uma evolução pendular em torno de um ponto de equilíbrio.⁴⁸⁴

Em relação ao sistema bipartidário, é possível que este seja formado por mais de dois partidos, sempre que a existência de terceiros partidos não impeça os dois maiores de governarem sozinhos, isto é, sempre que as coalizões forem desnecessárias.⁴⁸⁵ Além disso, governar sozinho não implica governar indefinidamente, pois se assim o fosse tratar-se-ia de um sistema de partido predominante e não de um sistema bipartidário. Assim, a alternância no poder é característica marcante na mecânica desse sistema.⁴⁸⁶

O sistema pluripartidário, portanto, abrange uma certa gradação que vai desde os sistemas bipartidários, passando pelo pluralismo limitado e moderado⁴⁸⁷, até o pluralismo extremado e polarizado.⁴⁸⁸

Duverger faz importantes ressalvas em relação ao excessivo número de partidos:

Com frequência confundem-se multipartidarismo e ausência de partidos. Um país em que a opinião divide-se em grupos numerosos, porém, instáveis, efêmeros, fluidos, não corresponde à noção verdadeira de multipartidarismo: situa-se na pré-história; coloca-se em uma fase da evolução geral em que a distinção do bipartidarismo e do multipartidarismo ainda não se aplica, porque ainda não existem partidos verdadeiros.⁴⁸⁹

E mais, o pluripartidarismo, aplicado a países com estrutura social arcaica e de massas populares incultas, mantém e consolida o poder das aristocracias tradicionais, isto é,

⁴⁸⁴ CHARLOT, Jean. *Du parti dominant*. Projet 48, set/out de 1970, p. 942-951 citado em CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos*. ... p. 193.

⁴⁸⁵ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*... p. 214.

⁴⁸⁶ Ademais, Sartori acrescenta como condições flexíveis para um sistema bipartidário as seguintes: a) dois partidos estão em condições de competir pela maioria absoluta de cadeiras; b) um dos dois partidos consegue, na prática, conquistar uma maioria parlamentar suficiente; c) esse partido dispõe-se a governar sozinho; d) a alternância ou rotatividade no poder continua sendo uma expectativa possível. SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*... p. 214-6.

⁴⁸⁷ Seu traço marcante é o governo de coalizão, pois os partidos relevantes, em geral, são três e nenhum consegue alcançar sozinho a maioria absoluta. Por isso, não são governos alternativos, mas governos de coalizões alternativas, assemelhando-se à mecânica do bipartidarismo, embora em lugar de dois partidos encontram-se, geralmente, alinhamentos bipolares de coalizões alternativas. Difere-se do pluralismo polarizados, por não existirem partidos antissistema relevantes e/ou grandes; nem oposições bilaterais, pois os partidos almejam ao governo, estando disponíveis para coalizões ministeriais. Em suma, é um sistema que possui uma distância ideológica relativamente pequena entre seus partidos relevantes, com uma configuração de coalizão bipolar e competição centrípeta. SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*... p. 206-7.

⁴⁸⁸ O pluralismo polarizado caracteriza-se pela presença de partidos antissistema relevantes, os quais objetivam questionar o regime e enfraquecer sua base de apoio e, geralmente, são do tipo comunista ou fascista. Caracteriza-se, também, pela existência de oposições bilaterais (contraoposições, as quais são incompatíveis) e de um partido ou grupo de partidos no centro, tornando as relações triangulares. Os partidos do centro tendem a ser muito mais passivos que promotores e instigadores, e, por isso, tendem a imobilizar-se, porém formam uma força equilibradora que desempenha um papel “mediador”. Em resumo, tem-se a polarização quando se tem a *distância ideológica*. E a tendência característica é o enfraquecimento do centro, que sofre perda persistente de *votos* para um dos extremos (ou ambos). Para maiores informações ver SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*... p. 157-61.

⁴⁸⁹ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*... p. 263-4.

obsta o estabelecimento de verdadeira democracia.⁴⁹⁰ Porém, quando um sistema partidário cristaliza-se, superando a fase de atomização, os partidos passam a fazer parte integrante, tornam-se o sistema “natural” de canalização da sociedade política.⁴⁹¹

Portanto, a análise do sistema partidário e, especificamente, do número de partidos é interessante para refletir sobre o nível de desenvolvimento da democracia brasileira. O Brasil passou, ao longo da sua história, por diversos sistemas de governo (monárquico, presidencialista, parlamentar) e sistemas partidários (ausência de partidos, bipartidarismo, pluripartidarismo), assim como alternou períodos de não reconhecimento, indiferença, relativa autonomia, intervenção estatal, até chegar à atual fase de autonomia e de liberdade partidárias constitucionalmente asseguradas, não obstante, por vezes, tais mudanças não haverem sido fruto da escolha e da determinação legítima do povo brasileiro; já que algumas foram, inclusive, implementadas autoritariamente ou desconsiderando a vontade popular.

Todavia, pode-se dizer que o Brasil está vivendo hoje seu período mais democrático, com o sufrágio universal, com a participação de partidos políticos independentes e autônomos, disputando e alternando-se no poder, com a imprensa livre e os direitos fundamentais garantidos e protegidos constitucionalmente. Isso é importante, pois o perfeito funcionamento de qualquer sistema político – parlamentar ou presidencial – de caráter representativo depende em muito da prática eleitoral.⁴⁹²

Porém, não se pode dizer que a democracia no Brasil está completamente desenvolvida, pois ainda temos muitos cidadãos analfabetos, os quais estão dispensados e de certa forma impossibilitados de participar ativamente da democracia. Além disso, há uma grande massa de cidadãos que, embora alfabetizados, não possuem consciência nem formação política suficientes, e por isso, passiva e lamentavelmente, ainda “trocam” ou “vendem” o seu voto e, conseqüentemente, sua autonomia e consciência, por promessas puramente eleitoreiras ou por pequenas vantagens imediatas. Dessa forma, a chance de efetivamente participar da formação da vontade política do estado e da vida política do país – colaborando e influenciando por meio da escolha do corpo representativo – é desperdiçada.⁴⁹³

⁴⁹⁰ Nesse sentido, ver DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos...* p. 314.

⁴⁹¹ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários...* p. 163.

⁴⁹² LEAL, Hamilton. *História das instituições políticas do Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 1994, p. 338.

⁴⁹³ Nesse sentido, Bobbio adverte sobre a possibilidade de estar diminuindo o voto de opinião e aumentando o voto de troca – o voto orientado ao *output* ou clientelar – fundado ilusoriamente na sustentação política em troca de favores pessoais. E isso é uma realidade antiga, pois em 1848 Tocqueville em seu discurso à câmara de deputados já lamentava a degeneração dos costumes públicos, na qual as opiniões, os sentimentos, as ideias comuns eram substituídas por interesses particulares, em consequência da expressão de uma “moral baixa e vulgar”, segundo a qual quem goza de direitos políticos pode usá-los de modo pessoal no próprio interesse. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Discorso sulla rivoluzione social*, in Scritti politici. MATTEUCCI, Nicola, vol. I, Torino, 1969, p. 271 citado por BOBBIO, Norberto. *Il futuro...* p. 22.

Nesse sentido, os latino-americanos e os brasileiros, em especial, têm sido vítimas da subversão do voto. Alguns a justificam com a falta de cultura cívica dos povos. Todavia, na opinião de Hamilton Leal, se há responsáveis a incriminar, esses são, principalmente, as elites e não as massas, pois quando os dirigentes prestigiam a livre manifestação do pensamento público, essa não tem desapontado, muito pelo contrário, tem contribuído para tornar mais fortes as instituições públicas.

Outro problema é se, por um lado, temos diversos partidos, por outro, nem sempre temos diferentes e distinguíveis correntes de opinião e concepções políticas. Aliás, tem sido cada vez mais difícil identificar os programas e as ideologias de cada partido, os quais, na busca insana de votos, acabam por esquecer-se de seus ideais e, muitas vezes, por prescindir de seus programas partidários.⁴⁹⁴

Corre-se o risco no Brasil, portanto, de o excessivo número de partidos (atualmente 27 estão registrados no TSE⁴⁹⁵) mascarar sua própria inexistência, no sentido posto por Sartori e Duverger. Com essa quantidade elevada de partidos, questiona-se como, em meio a tantas siglas, nomes e promessas, identificá-los, diferenciá-los, conhecê-los e avaliá-los? Esse perigo deve ser evitado por todo sistema partidário que almeje ser efetivo e democrático, por isso essa questão precisa ser colocada e debatida.

Como referido nos itens 3.1.6 e 3.2, houve a tentativa de criar com a Lei 9096/95 uma cláusula de barreira (art. 13) para forçar uma diminuição no número de partidos existentes, mas esse artigo foi declarado inconstitucional pelo STF nas ações ADI 1351-3 e 1354-8 em 07.12.2006. De acordo com o STF, da maneira como a cláusula de barreira foi colocada pela lei, ela não representa um avanço, mas um patente retrocesso em termos de reforma política, pois intensifica as deformidades do singular sistema eleitoral proporcional brasileiro, que já apresenta sinais de exaustão.⁴⁹⁶ As razões da declaração da inconstitucionalidade do dispositivo, porém, foram mais formais do que materiais, conforme os seguintes excertos:

A inconstitucionalidade não reside na natureza desse tipo de restrição à atividade dos partidos políticos, mas na forma e, portanto, na proporção estabelecida pelo legislador brasileiro. Não se deixou qualquer espaço para a atuação parlamentar das agremiações partidárias que não atingiram os percentuais exigidos pelo art. 13 da Lei 9.096/95 e que, contraditoriamente, podem eleger um cabedal expressivo de representantes. O modelo é patológico na medida em que impede o funcionamento

⁴⁹⁴ Por isso, é fundamental que cada partido exponha o que ele pensa sobre o passado, o presente e o futuro, sobre a democracia, sobre a liberdade, sobre a igualdade, o que critica, o que aplaude. Tudo isso deve poder se extrair de seu programa com clareza. Nesse sentido, ver PONTES DE MIRANDA, Francisco C. *Comentários à Constituição de 1967...* p. 605-6.

⁴⁹⁵ Pesquisado no site <http://www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm> em 08.11.2010.

⁴⁹⁶ MENDES, Gilmar. Voto ADI 1351-3. p. 152.

parlamentar do partido, mas não afeta a própria eleição do representante. [...] Deixo enfatizado, não obstante, que o legislador pode estabelecer uma cláusula de desempenho que fixe, de forma proporcional, certo percentual de votação como requisito para que o partido político tenha direito não só ao funcionamento parlamentar, mas à própria eleição de representantes, ficando, porém, assegurado a todos os partidos, com observância do princípio da igualdade de chances, o acesso aos meios e recursos necessários para competir no prélio eleitoral seguinte, incluídos, nesse sentido, o acesso ao rádio e à televisão e aos recursos do fundo partidário.⁴⁹⁷

Nessas ações, inclusive, o STF reconhece e preocupa-se com o problema do número excessivo de partidos, embora essa questão não tenha sido diretamente debatida:

Não desconheço, com todas as vênias da eloquência dos eminentes Colegas, existir, sim, um problema concreto na exagerada proliferação de partidos sem nenhuma significação social ou ideológica – esse é um problema concreto do regime político e, particularmente, do regime brasileiro –, mas ele não autoriza essa solução – mais cruel do que a alemã – de condenação à morte de partidos que, embora pequenos, obtiveram representação no Congresso.⁴⁹⁸

Portanto, superar esses problemas – qualificando os cidadãos, os partidos, os representantes, a gestão pública e, assim, a própria democracia – é o grande desafio político brasileiro. Os pressupostos formais estão garantidos constitucionalmente, falta materializá-los da maneira mais democrática e consciente possível, para aí, sim, atingir-se a maturidade política e democrática.

Nesse processo, a participação dos partidos políticos é fundamental, pois é no seu interior e por meio de suas atividades em geral, e, mais especificamente, por meio dos debates, da (in)formação, da argumentação, da exposição das diferentes opiniões e concepções de mundo, dos programas e ideais partidários veiculados na mídia, dos seminários, dos estudos e das pesquisas, da doutrinação e da educação política, desenvolvidos pelas fundações partidárias, que os cidadãos são formados e educados politicamente. É claro que, embora essas sejam tarefas precípuas dos partidos, eles não estão sozinhos nessa missão: a imprensa livre e responsável, a opinião pública, as associações, os sindicatos, as comunidades, as organizações não governamentais, o estado por meio da educação e do incentivo à participação política, e a sociedade como um todo, podem e, sobretudo, devem auxiliar e complementar essa tarefa.

Isso reforça a ideia aqui defendida de uma sociedade discursiva como a proposta por Alexy, que pressupõe a democracia, os próprios partidos políticos e, principalmente, uma prática estatal e interpretativa caracterizada pela argumentação

⁴⁹⁷ MENDES, Gilmar. Voto ADI 1351-3. p. 151-2.

⁴⁹⁸ PERTENCE, Sepúlveda. Voto ADI 1351-3. p. 157-8.

pública.⁴⁹⁹ Isso vai ao encontro de uma ordem política livre e aberta sobre questões políticas que propiciam um processo político aberto, um circuito interno aberto e uma discussão pública e livre, onde as diversas ideologias e ideias políticas podem ser debatidas ou dialogadas abertamente entre sociedade, instituições e estado, com vistas a encontrar uma solução correta para seus problemas.⁵⁰⁰ Para uma sociedade democrática discursiva, é fundamental ter-se a possibilidade de opor-se por argumentos, ou seja, o direito de oposição é tão fundamental quanto o direito de manifestação e deve ser sempre garantido e protegido contra ameaças.

Ademais, o discurso racional é capaz de afastar erros tais como a cegueira moral, originada pelo ofuscamento ideológico, pelas tradições incrustadas ou pelos fanatismos; a ausência de consideração de todas as circunstâncias e o insuficiente “colocar-se” na posição do interessado; pois nesse discurso diversos argumentos serão postos em jogo e, assim, somente o que for passível de uma comprovação racional discursiva resistirá e poderá ser invocado como fundamento.⁵⁰¹ No plano da argumentação, são apresentados os argumentos, os contra-argumentos, as regras, as exceções, os princípios opostos, todos serão chamados ao debate público.⁵⁰² Tudo isso possibilita que partidos e parlamento, como será visto no próximo item, possam melhor desempenhar suas funções no seio da democracia.

3.4 PARTIDOS POLÍTICOS E PARLAMENTO

O conteúdo do poder estatal, o qual é conferido pela Constituição ao mandato popular, é determinado nas eleições, quando são então escolhidas as pessoas e os programas que vão exercer o poder estatal durante determinado período. Embora o povo não participe diretamente do exercício do poder, este permanece embutido no processo sempre aberto, que, por uma parte, oferece possibilidade de influência do povo, e, por outra, situa os facultados a adotar decisões estatais sob uma contínua obrigação de justificação. A Constituição pretende com isso que os órgãos estatais não se distanciem dos mandantes, isso, porém, não impede que esses órgãos atuem nesse processo modelando a opinião pública. Inclusive, o debate

⁴⁹⁹ ALEXY, Robert. *Mauerschützen...* p. 175.

⁵⁰⁰ ALEXY, Robert. *Mauerschützen...* p. 187.

⁵⁰¹ ALEXY, Robert. *Mauerschützen...* p. 184.

⁵⁰² ALEXY, Robert. *Mauerschützen...* p. 189.

parlamentar tem expressamente essa função.⁵⁰³

Como visto, para que o povo possa atuar no parlamento⁵⁰⁴, é necessária a intermediação dos partidos políticos, que selecionam candidatos comprometidos com seus programas e os apresentam ao povo, para que sejam escolhidos seus representantes no parlamento e no governo. Essa ponte formada pelos partidos que liga o povo ao parlamento permite vislumbrar que o campo de atuação dos partidos é tanto externo quanto interno ao parlamento.

Ademais, é possível afirmar que a relação entre partidos políticos e parlamento é intrínseca porque – além de os partidos políticos terem surgido no parlamento ou fora dele, objetivando nele atuar, como foi visto no item 1.2 – juntos formam um elemento essencial do estado democrático parlamentar, a tal ponto que partidos políticos e parlamento condicionam-se mutuamente e para um funcionar precisa do outro e vice-versa. Portanto, partidos sem parlamento têm um campo de atuação ineficaz⁵⁰⁵, e parlamento sem partidos é um retrocesso.⁵⁰⁶

Porém, diferentemente da atuação na sociedade, onde a Constituição deixa-os mais livres, as condições de atuação dos partidos políticos dentro do parlamento são legalmente regulamentadas por meio do funcionamento parlamentar, que é conferido a todo partido que houver eleito representante para as casas legislativas. No parlamento, os representantes eleitos são identificados e divididos em bancadas partidárias, que juntamente com as lideranças de partidos têm a função de representação dos partidos. Quanto maior a bancada, mais força o partido tem dentro do parlamento, maior acesso aos cargos principais do parlamento (como presidências e vice-presidências das mesas, secretarias, participação em comissões, relatorias, etc.), logo maior influência sobre a formação da vontade política do estado.

Na democracia, a legislação é a forma pela qual a vontade política manifesta-se. Assim, questões fundamentais da vida da coletividade que foram deixadas em aberto pela Constituição necessitam de normalização, e devem ser regulamentadas democraticamente, e isso ocorre, em geral, no parlamento.⁵⁰⁷ E como a democracia significa – se se prescinde das democracias diretas – que, em princípio, todas as normas gerais são criadas pelo parlamento

⁵⁰³ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 405-6.

⁵⁰⁴ A palavra *parlamento* será entendida aqui como o órgão legislativo de representação nacional composto pelos órgãos de representação popular e de representação estatal.

⁵⁰⁵ MAURER, Hartmut. *Staatsrecht...*, s. 325.

⁵⁰⁶ Nesse sentido, Pontes de Miranda esclarece que abolir os partidos significa a volta compulsória a um estado sócio-psíquico anterior à formação ou à caracterização dos partidos políticos. PONTES DE MIRANDA, Francisco C. *Comentários à Constituição de 1967...* p. 607.

⁵⁰⁷ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 382, n.m. 503-4.

proveniente da eleição popular, pode-se, então, afirmar que o sistema unicameral corresponde mais intimamente à ideia de democracia, já que o sistema bicameral, típico da monarquia constitucional e do estado federal, é sempre uma atenuação do princípio democrático, na medida em que as duas câmaras têm de ser formadas de acordo com princípios diversos, a fim de que uma delas não seja supérflua duplicação da outra. Portanto, se uma delas é perfeitamente democrática, a outra tem de faltar-lhe, em alguma medida, o caráter democrático.⁵⁰⁸

Primeiramente, quanto ao estado federal ou federativo pode-se dizer que é uma técnica de organização constitucional que consiste na divisão dos poderes legislativo e executivo entre um órgão central com competência para todo o território nacional (todo o estado), podendo ser chamado de União, *Reich*, etc. e vários órgãos locais com competência apenas para porções do território, chamados de estados-membros, *Länder*, cantões, etc., sendo que na atividade legislativa do todo – e eventualmente na executiva também – tomam parte representantes dos membros convocados direta (eleitos pelo povo da porção do território) ou indiretamente (eleitos pelos parlamentos locais ou designados pelos governos respectivos).⁵⁰⁹ O estado federal, portanto, possibilita que tanto a união estatal-total (federação), quanto os estados-membros, tenham qualidade estatal e competências próprias nos âmbitos legislativo, executivo e judicial, estando, dessarte, em relação uns com os outros.

Nesse sentido, o sistema bicameral típico dos estados federados faz parte desse enlace, pois permite a cooperação dos estados na formação da vontade da federação. Então, no plano federal, de um lado, tem-se o órgão de representação popular eleito pela totalidade do povo e representante deste; e de outro, o órgão federativo, representante dos estados-membros. Surgem, porém, as questões de como constituí-los político-constitucionalmente e de como legitimá-los democraticamente, e, com isso, refletir não apenas a vontade do povo, mas também expressar a vontade estatal; esses órgãos necessitam ser distintos a fim de que possam atingir a tais objetivos.⁵¹⁰

⁵⁰⁸ KELSEN, Hans. *Teoria General...*p. 314. Durante o Império no Brasil, por exemplo, o senado com feição visivelmente conservadora era vitalício e sofria a intervenção direta em sua composição do poder moderador, uma vez que os senadores eram escolhidos pelo imperador após a eleição pelas províncias de três senadores. Desse modo, o senado funcionava como uma reação contra os movimentos da câmara baixa e os princípios mais liberais. VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Evolução...*, p. 265. Atualmente, a câmara dos deputados é composta por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, e o senado federal é composto por representantes dos estados e do Distrito Federal, eleitos pelo povo através do sistema majoritário (art. 45 e 46 da CF/88).

⁵⁰⁹ KELSEN, Hans. A jurisdição constitucional e administrativa a serviço do Estado federativo segundo a nova Constituição federal austríaca de 1º de outubro de 1920. In: KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. Trad. Alexandre Krug, Eduardo Brandão, Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 8.

⁵¹⁰ MAURER, Hartmut. *Contributos para o direito do Estado*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria

As principais diferenças estão na forma de eleição, no número, no período de legislatura e no objeto de representação (povo ou estado). Entretanto, as constituições de diferentes países podem estabelecer critérios diversos, os quais refletem não apenas as várias possibilidades de configuração técnico-jurídica, como principalmente o peso e o significado que o órgão federativo, e, com isso, o federalismo, tem no sistema político. Por isso, tais diferenças refletem-se não apenas nos tipos de senados possíveis constitucionalmente como também e, por consequência, de federalismos.⁵¹¹ Para exemplificá-lo, são analisados mais especificamente as tarefas e papéis do órgão popular e do órgão federal. Após, faz-se uma breve análise comparativa entre os órgãos federais da Suíça, da Áustria e da Alemanha. Posteriormente, faz-se a análise da estrutura e das funções do órgão federativo brasileiro.

3.4.1 – Órgãos de representação – análise de alguns modelos

O órgão de representação popular tem como funções principais a formação da vontade e controle democrático, e nos sistemas de governos parlamentaristas, a condução geral com a eleição do chanceler federal e o voto de desconfiança construtivo.⁵¹² Destacam-se também a participação na configuração política interna e externa por representação e formulação de aspirações políticas diferentes, por desenvolvimento de iniciativas próprias, por exercício de influência e por controle do governo e da administração no parlamentarismo. Além de possibilitar a união das formas institucionalizadas com as não institucionalizadas da vida política na formação da opinião pública e na formação preliminar da vontade política que, impulsionadas pelos partidos políticos, o órgão representativo popular deve produzir e garantir. Não menos importantes são as tarefas de conscientizar a nação das questões fundamentais de sua vida, de desenvolver resoluções e alternativas, de convencer⁵¹³ os

do Advogado Editora, 2007, p. 150.

⁵¹¹ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 151.

⁵¹² HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 427, n.m.. 572

⁵¹³ É um fator permanente e normal da vida democrática que os parlamentos, os meios de comunicação, os eleitores não são nem infalíveis, nem inteiramente lógicos, nem estão perfeitamente informados, nem são sempre consequentes, nem de total boa-fé. Por isso, a arte de governar na democracia apoia-se parcialmente sobre o talento de convencer. REVEL, Jean-François. *Cómo terminan las democracias...* p. 123. Isso vai ao encontro do constitucionalismo discursivo, que pressupõe o uso da argumentação para a tomada de decisões e para a busca de consensos. Coaduna-se com isso a ideia desenvolvida por Revel de que a lei parece mais válida [ou legítima] quando as sociedades são mais complexas e dialogam sem temor com um estado e uma administração amplos, eficazes ou presumidos como tais, e estão apoiados em uma tradição. Ademais, é necessário que a sociedade civil possa levantar-se contra o estado, quando ela tenha se tornado mais forte do que ele [ou ele tenha perdido sua legitimidade]. REVEL, Jean-François. *Cómo terminan las democracias...* p. 24.

governados da exatidão da direção política geral seguida e das decisões tomadas e, assim, de despertar participação política, aprovação ou crítica, produzindo um efeito integrador.⁵¹⁴

Com isso, tem-se, por um lado, a condução e a moldagem política, com a responsabilidade dos governantes; por outro, a legitimação da condução política pela maioria dos cidadãos, a participação do povo na formação da vontade política, a aprovação crítica e o controle.⁵¹⁵

O órgão de representação popular é órgão de estado superior autônomo, que elege seus presidente, vice-presidente e secretários, regula seus procedimento e organização por um regimento interno; entretanto, quando contrariar à Constituição deve ser controlado pelo tribunal constitucional.⁵¹⁶

O órgão de representação federal também é órgão de estado superior e autônomo, assim como o de representação popular, que ordena seus próprios assuntos, não estando sujeito à inspeção de outro órgão.⁵¹⁷ Ademais, de acordo com o sistema de divisão de poderes, possui as tarefas de coordenação das funções e de equilíbrio dos poderes, além de possibilitar a influência dos estados sobre a federação. Por isso, ele exerce uma cooperação e uma influência controladora e corretora.⁵¹⁸ Nos sistemas senatoriais, como dos Estados Unidos, Suíça, Áustria e Brasil, os membros desses órgãos são eleitos pelo povo ou pelo parlamento dos estados.⁵¹⁹

Dessarte, com o fim de vencer as tarefas postas, é necessário utilizar-se de grêmios menores ou comissões responsáveis pelo trabalho de preparação técnica, pré-clarificação e moldagem. As comissões devem ser uma imagem reduzida do pleno, reproduzindo dentro do possível a mesma composição (proporção partidária). Geralmente, há comissões permanentes e temporárias divididas por assuntos.⁵²⁰ Destacam-se entre as comissões as parlamentares de investigação, que possuem tarefas de controle parlamentar e de averiguação de responsabilidades e de fatos de interesse público que justifiquem uma investigação parlamentar, com o subsequente controle do governo e da administração. Elas não são permanentes, mas criadas *ad hoc* para investigações específicas.⁵²¹ As bancadas facilitam o trabalho de aglutinação das correntes políticas, unindo e reunindo concepções,

⁵¹⁴ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 428, n.m. 573.

⁵¹⁵ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 429, n.m. 574.

⁵¹⁶ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 431-2, n.m. 576-7.

⁵¹⁷ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 456, n.m. 616.

⁵¹⁸ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 452, n.m. 609-10.

⁵¹⁹ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 453-4, n.m. 612.

⁵²⁰ A CF/88 regulamenta as comissões no art. 58. HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 432, n.m. 578.

⁵²¹ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 435-6, n.m. 582.

geralmente formadas por parlamentares do mesmo partido ou mesma coligação.⁵²²

Esclarecidas as principais diferenças entre órgãos de representação popular e de representação federal, passa-se então à análise da função desempenhada por tais órgãos nos seguintes países:

3.4.1.1 – Suíça

A Suíça tem um sistema bicameral cuja primeira câmara é denominada conselho nacional, com representantes do povo, portanto da população total, eleitos pelo princípio proporcional e de acordo com o tamanho da população de cada cantão⁵²³; e cuja segunda câmara é denominada conselho dos cantões, com representantes dos cantões, que têm “soberania” para decidir sobre os modos e os procedimentos eleitorais de seus representantes. Cada cantão tem o mesmo número de representantes, que são eleitos, em geral, pelo sistema majoritário. A eleição majoritária caracteriza-se por orientar-se mais pelas pessoas que pelos partidos.⁵²⁴

Os membros do conselho nacional e do conselho dos cantões possuem os mesmos direitos e imunidades, não podendo ser prematuramente revogados ou destituídos: juntos eles formam a assembleia federal. As competências são uniformes para toda a assembleia, não possuindo um catálogo diferenciado para cada conselho, embora na maior parte das vezes eles negociem e decidam separadamente (há poucos casos em que é necessária a reunião da assembleia federal em sessão comum), porém ao final eles devem tomar decisões que concordem quanto ao conteúdo. Para isso, são fundamentais as negociações e acordos, realizados no que eles denominam de “liquidação de diferenciação”. Com isso, o conselho dos cantões não é uma “câmara de aprovação ou de reprovação” que somente reage às decisões da primeira câmara, mas uma “câmara de co-decisão”, com os mesmos direitos.⁵²⁵

3.4.1.2 – Áustria

A Áustria diferencia-se por não ter uma tradição federalista, uma vez que seu estado federal não se originou da união de estados independentes, mas da dissolução do que

⁵²² HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 433, n.m. 579.

⁵²³ Cantão é uma divisão territorial adotada por alguns países tais como Suíça e Luxemburgo.

⁵²⁴ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 157-8.

⁵²⁵ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 163-4.

era até então um estado unitário (Império austro-húngaro).⁵²⁶ Também por isso não passou pelo grau intermediário da confederação, sendo o federalismo diretamente instituído pela via constitucional. Assim, faltaram-lhe em sua origem as linhas da tradição federalista que poderiam ter colaborado para a formação e enformação de estilo.⁵²⁷

O titular do poder legislativo federal é o conselho nacional (*Nationalrat*), eleito com voto geral, igual, secreto, direto e pessoal, em sistema eleitoral proporcional. Os estados tomam parte na atividade legislativa da federação por meio do conselho federal (*Bundesrat*). Os componentes desse conselho são eleitos pelos parlamentos estaduais – não necessariamente dentre seus membros. No conselho federal, os estados não estão representados simetricamente, mas na proporção do número de cidadãos domiciliados em cada um. Assim, há uma limitação ao princípio da representação proporcional, pois são estabelecidos limites máximos e mínimos de representantes, relacionados diretamente com o número de cidadãos no estado representado.⁵²⁸

Na Áustria, então, tanto o conselho nacional quanto o conselho federal adotam o princípio da proporcionalidade; assim, eles refletem igualmente o número dos cidadãos na federação e nos estados.⁵²⁹ Em razão disso, a representação do conselho federal reflete, também, a composição político-partidária dos parlamentos estaduais, já que são eles que elegem os membros do conselho federal.⁵³⁰ Ademais, o sistema proporcional sofre mais uma limitação, ao garantir que o partido com o segundo maior número de cadeiras no parlamento estadual possa enviar representante ao conselho federal, mesmo quando, por força própria, não lhe coubesse nenhum mandato.⁵³¹ Não obstante os membros dos dois conselhos possuam

⁵²⁶ O estado federal austríaco é bastante recente se comparado à Suíça e à Alemanha, tendo sido estabelecido pela lei constitucional federal de 1920. MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 154. Kelsen explica que República da Áustria substituiu a monarquia austríaca e estabeleceu inicialmente a Constituição de um estado unitário centralista (Constituição provisória de 30 e outubro de 1918). Porém, simultaneamente a essa Constituição centralista as assembleias estaduais provisórias ou parlamentos estaduais, que se haviam formado de modo revolucionário nos estados da Coroa da antiga Áustria habitados por alemães tinham promulgado constituições estaduais que reservavam aos estados tanto poderes legislativos quanto executivos. Assim, para essas assembleias a Áustria dever-se-ia constituir de modo federativo ou confederativo a ser criado mediante acordo entre esses estados. Esse antagonismo só foi resolvido em 1º de outubro de 1920, quando a assembleia nacional constituinte aprovou a Constituição definitiva, que constitui a República da Áustria um estado federativo. Dessarte, a Constituição federal austríaca é a lei de um estado unitário que se transformou em estado federativo. Isso a diferencia da maioria dos outros estados federativos, que surgiram mediante a união voluntária de estados até então fundamentalmente autônomos. Nesse sentido, ver KELSEN, Hans. A jurisdição constitucional e administrativa a serviço do Estado federativo segundo a nova Constituição federal austríaca de 1º de outubro de 1920. In: KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. Trad. Alexandre Krug, Eduardo Brandão, Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 5-7.

⁵²⁷ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 154.

⁵²⁸ KELSEN, Hans. *A jurisdição constitucional...* p. 10.

⁵²⁹ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 156.

⁵³⁰ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 158.

⁵³¹ KELSEN, Hans. *A jurisdição constitucional...* p. 10-1.

os mesmos direitos e prerrogativas, não podendo ser revogados ou destituídos⁵³², no âmbito da legislação, porém o conselho federal, em regra, tem apenas o direito de promover um veto suspensivo fundamentado, o qual pode ser vencido por uma decisão de persistência. No geral, o conselho federal tem poucas competências, tendo uma posição relativamente fraca.⁵³³ Em razão disso, debate-se a exigência de uma “revalorização” do conselho federal com a consequente ampliação de suas competências muito limitadas.

3.4.1.3 – Alemanha

A Alemanha, por sua vez, possui, assim como a Suíça, um sistema bicameral, cujo órgão federativo foi introduzido durante os debates sobre a Constituição ao lado da representação popular, diferenciando-se desta. Na “casa do estado”, os membros devem ser metade nomeados pelo governo e metade eleitos pelos parlamentos estaduais.⁵³⁴ O número de representantes no órgão federativo é essencialmente menor, em comparação ao da representação popular, sendo graduado em conformidade com o número da população de cada estado, embora não chegue a uma verdadeira proporcionalidade.⁵³⁵

Além do mais, a Alemanha diferencia-se, principalmente, porque os membros do conselho federal não são eleitos pela população do estado ou pelo parlamento estadual, representante dessa população, mas são “designados” (nomeados) pelo governo estadual. Os membros do conselho federal são representantes instruídos, em oposição aos deputados, estando, portanto, vinculados a ordens e a instruções.⁵³⁶ Devem, portanto, pertencer ao governo – como ministros, secretários, etc. – e desempenham a função legislativa ao lado de seu cargo no governo, podendo ser substituídos conforme interesse do governo por outros ministros do mesmo estado, fazendo com que na prática cada ministro estadual seja membro do conselho federal. Os votos de cada estado podem e devem ser dados uniformemente. Compreende-se com isso que os verdadeiros membros do conselho federal são os estados, que estão representados pelos seus governos estaduais. A uniformidade advém que um mesmo estado não pode entrar em contradição consigo mesmo; na verdade, é um voto, contado multiplamente. Assim, como a decisão do estado quanto a esse voto depende fundamentalmente do governo estadual, ela é, portanto, tomada regularmente antes da sessão

⁵³² MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 162.

⁵³³ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 165.

⁵³⁴ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 153.

⁵³⁵ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 157.

⁵³⁶ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 454, n.m. 613.

do conselho federal, vinculando seus representantes no conselho.⁵³⁷

O sistema de representação ocorre da seguinte forma: a população dos estados elege o parlamento estadual, este elege o presidente dos ministros, que nomeia os ministros, reunindo seu governo, de modo que haja uma corrente de legitimação ininterrupta que garante a legitimidade do processo representativo no conselho federal.⁵³⁸ Porém, nesse processo há um estreitamento da representatividade, em decorrência da formação de uma maioria democrática, uma vez que somente os governos estaduais e, com isso, os partidos do governo que os apoiam, estão representados no conselho federal. Assim, nota-se a enformação político-partidária do conselho federal.⁵³⁹ Portanto, os membros do conselho federal não são representantes da população estadual e não têm um mandato livre, não possuindo direitos sobre ele, podendo a qualquer momento ser destituídos. Ademais, seus poderes cessam quando eles perdem seu cargo no governo. É claro que os ministros têm a possibilidade de tomar parte na discussão e na tomada de decisão dentro dos governos estaduais, influenciando sobre o voto que posteriormente será levado ao conselho federal, porém ao serem vencidos nesses debates prévios devem aceitar a decisão tomada e conduzirem-se em conformidade com ela no conselho federal.⁵⁴⁰

No que tange à competência, o conselho federal alemão coopera de acordo com o art. 50 da LF na legislação e na administração da federação. No âmbito legislativo, ele tem um direito de objeção e de aprovação, embora a objeção possa ser derrubada pela maioria qualificada do parlamento federal (primeira câmara). A aprovação, em geral, é pressuposto de validade para a lei. As divergências entre o parlamento federal e o conselho federal podem ser eliminadas na comissão de conciliação, composta por alguns membros das duas câmaras, objetivando a um compromisso ou a cessão unilateral.⁵⁴¹ O parlamento federal, entre outras competências, influi e controla politicamente o governo federal, uma vez que é responsável pela eleição do chanceler federal e por sua destituição, logo tem uma participação determinante na condução geral da política e, ainda, tem a prerrogativa de eleger metade dos membros do tribunal constitucional federal, sendo a outra metade eleita pelo conselho federal.⁵⁴²

⁵³⁷ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 159-60.

⁵³⁸ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 160.

⁵³⁹ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 160-1.

⁵⁴⁰ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 162.

⁵⁴¹ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 163.

⁵⁴² O parlamento federal possui 656 membros eleitos por listas estaduais de acordo com o tamanho da população, já o conselho federal possui apenas 68, podendo os estados eleger no mínimo 3 e no máximo 6 representantes, de acordo com o número de habitantes. HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 440-2/457, n.m. 590-5/618.

Comparativamente, pode-se dizer que as competências legislativas do conselho federal alemão estão quantitativamente e qualitativamente situadas de maneira intermediária entre as competências dos órgãos federativos na Suíça e na Áustria. Já no âmbito executivo, as competências do órgão alemão ultrapassam consideravelmente as dos órgãos suíço e austríaco.⁵⁴³ Critica-se, no geral, a posição muito forte do conselho federal, particularmente quanto à necessidade de redução do direito de aprovação muito alargado no âmbito da legislação.⁵⁴⁴

3.4.1.4 – Brasil

O Brasil também adota o sistema bicameral, constituído pela câmara dos deputados (órgão de representação popular) e pelo senado federal (órgão de representação estatal) que juntos formam o congresso nacional (órgão legislativo nacional).⁵⁴⁵ Portanto, os deputados federais são representantes do povo na câmara dos deputados e são eleitos pelo sistema proporcional, já os senadores são representantes dos estados no senado federal e são eleitos pelo sistema majoritário (art. 45 e 46 da CF/88). Em razão disso, no senado federal todos os estados-membros têm o mesmo número de representantes (03), logo todos possuem a mesma força (art. 46, §1º da CF/88). Isso visa ao fortalecimento da federação, ao equilíbrio e à isonomia entre os estados-membros. A câmara dos deputados, por sua vez, é formada proporcionalmente com base na população de cada estado, logo os mais populosos têm mais representantes (art. 45, §1º da CF/88). Aqui a ênfase é no povo e não no estado. Por isso, pode-se dizer que a câmara dos deputados e o senado federal são órgãos complementares que procuram agir em harmonia e equilíbrio de forças, além de exercerem um controle interno mútuo.

O congresso nacional é competente para dispor sobre todas as matérias de competência da união, especialmente as elencadas no art. 48 da CF/88 e, sem a necessidade de sanção do presidente da república, as elencadas no art. 49 da CF/88, ou seja, nesses casos participam tanto a câmara dos deputados quanto o senado federal. À câmara dos deputados compete privativamente autorizar a instauração de processo contra presidente, vice-presidente e ministros de estado da república, proceder à tomada de contas, quando não apresentadas dentro do prazo constitucional, elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização

⁵⁴³ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 166.

⁵⁴⁴ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 172.

⁵⁴⁵ Art. 44 da CF/88.

interna e eleger membros do conselho da república (art. 51 da CF/88). Ao senado federal compete privativamente processar e julgar presidente, vice-presidente e ministros de estado da república nos crimes de responsabilidade, processar e julgar ministros do STF, membros do CNJ, CNMP, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade, entre outras atribuições descritas no art. 52 da CF/88.

Observa-se, então, que podem existir diferentes modelos de representação, principalmente, em relação ao órgão federativo e, conseqüentemente, ao tipo de federação. Isso em geral dependerá, por um lado, de questões fáticas e jurídicas, como: tradição histórica, costumes e cultura política, peculiaridades da própria vida dos estados, órgãos constitucionais, cooperações, força das minorias existentes e, sem dúvida, estrutura partidária na federação e nos estados; e por outro lado, do que se espera e se receia do estabelecimento de um órgão federativo. Por isso, uma das questões mais discutidas não é quanto à sua existência – incontestável, no geral – mas quanto à sua forma.⁵⁴⁶

Todavia, o órgão federativo na perspectiva jurídico-constitucional – embora seja o órgão pelo qual os estados cooperam para a formação da vontade da federação – não é suficiente para suprir a totalidade das carências e das exigências da prática. Geralmente, são necessários procedimentos e instalações informais que servem à coordenação entre os estados e entre estes e a federação. Isso leva a um entrelaçamento de procedimentos em todos os planos e âmbitos técnicos, com diversas conferências entre chefes de governos estaduais, entre ministros competentes que se tornam ainda mais importantes e decisivos na prática. Embora tais decisões não sejam vinculativas, elas prejulgam amplamente a conduta no âmbito oficial. Importante destacar, no entanto, que, se tais procedimentos não estão expressamente previstos jurídico-constitucionalmente, também não estão proibidos.⁵⁴⁷

Do ponto de vista funcional, questiona-se, por um lado, até que ponto no sentido de uma divisão de poderes intensificada, esses órgãos federativos (segundas câmaras) devem formar um contrapeso à representação popular (primeira câmara), ao ser-lhes permitido barrar leis e outras decisões políticas fundamentais por um veto suspensivo ou até mesmo impedi-las por meio do veto absoluto (nos sistemas parlamentares) quando objeções materiais ou jurídicas necessitam impor-se por uma intervenção enérgica. Por outro lado, tem-se que, genericamente, por trás do direito de aprovação está a ideia da democracia concordante e, por trás do direito de veto, a ideia da democracia da maioria.⁵⁴⁸

⁵⁴⁶ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 171.

⁵⁴⁷ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 172.

⁵⁴⁸ MAURER, Hartmut. *Contributos...* p. 172-3.

Por tudo isso, nota-se a importância do debate e da argumentação político-constitucional dentro dessas instituições, pois definem a forma e o papel do parlamento e, de certo modo, o próprio conteúdo da representatividade. Analisando esse debate e seus resultados, pode ser constatado o desenvolvimento e o amadurecimento político do povo que dá sustentação à organização política. Afinal, é no parlamento que o povo está representado em sua totalidade e lá são debatidas, formadas e transformadas as decisões políticas fundamentais em disposições legais.

Dessarte, não restam dúvidas, quanto ao papel protagonista do parlamento como palco de disputas ideológicas e debates de ideias. Portanto, é fundamental que todas as nuances possam estar ali representadas. Desse embate discursivo por meio de argumentos, de consensos, de compromissos, de coalizões e de acordos formar-se-ão as decisões políticas, expressas, principalmente, por meio das leis. São elas que irão organizar e balizar toda a estrutura jurídica, política, social, econômica do país. Por conseguinte, o parlamento é um órgão fundamental para a administração e para a governabilidade do país, sendo um órgão essencial para uma verdadeira democracia. Sem o parlamento, o povo fica sem representantes, sem oposição, sem contraponto, sem debate político, à mercê do executivo, que em geral tende a representar principalmente os interesses da maioria que o elegeu.

Ademais, as democracias não apenas são representadas por suas instituições – mas, sobretudo, pelos parlamentos, que fazem as leis, criam os governos e discutem a sua política – como também precisam delas para sobreviverem e para prosperarem. Portanto, um parlamento pode e deve inspirar respeito pela qualidade de seus membros, pela elevação das suas discussões e pela sabedoria de suas decisões, e aparecer como uma nobre academia da inteligência, da eloquência e da dedicação cívica ao serviço do povo. Em uma democracia, o prestígio do poder só pode surgir do zelo recíproco: do povo para com o governo, e do poder para com o povo.⁵⁴⁹ Por isso, sua importância é destacada:

Os parlamentos, aliás, somente podem ser malsinados e perseguidos, como assistimos, não há muito, por povos medíocres ou homens de mentalidade acanhada. É que eles representam um entrave aos seus apetites. Não obstante, porém, os defeitos que possam ter – e em primeira linha lhe apontamos o da morosidade legislativa – valem como pulmões para deixar respirar o organismo social. Esta, talvez, a sua verdadeira e primordial função. Nada, até hoje, logrou substituí-los. Nenhum dos artifícios políticos até aqui concebidos pelo maquiavelismo dos absolutistas conseguiu pô-los fora da filosofia política. São incômodos para os maus; benéficos, para os bons. Ao parlamento deve o povo brasileiro as maiores conquistas e, de certa parte de nossa existência política, sua história confunde-se com a própria história de nossas atividades políticas.⁵⁵⁰

⁵⁴⁹ FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 165.

⁵⁵⁰ LEAL, Hamilton. *História das instituições políticas do Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 1994, p. 244.

Assim, exige-se, por um lado, que o povo seja consciente e ufano de sua parcela infinitesimal de soberania, que reconheça a superioridade moral do homem livre sobre o submetido, que exerça e exija o direito de ser informado e consultado pelo poder em todas as grandes questões comuns. Por outro lado, o governo deve querer conquistar a adesão do povo pelo respeito e pela confiança, trabalhando para garantir-lhe bem-estar, segurança, justiça e paz, e demonstrando que o governo saído do povo não tem medo dele, nem necessidade de lhe fazer medo. Desse modo, a democracia, quando logra atingir a plenitude da legitimidade, é o governo que menos necessidade tem de fazer medo e, por conseguinte, o que menos medo sente.⁵⁵¹

Uma democracia forte e efetiva não deve e muito menos precisa proibir ideias, divergências e debates; pelo contrário, ela ganha vida, fortalece-se e reinventa-se por meio deles, ela inspira e almeja o pluralismo em todos os campos e em todas as formas, pois é ele quem irá nutri-la. A isso se soma a ideia defendida por Alexy de um parlamento discursivo, pois no discurso, uma norma somente pode encontrar aprovação universal, quando as consequências de seu cumprimento geral para a satisfação dos interesses de cada um podem ser aceitas por todos.⁵⁵² E isso pressupõe a participação dos cidadãos no debate político público.

O parlamento é o local onde os cidadãos, por meio de seus representantes eleitos, participam das decisões políticas, onde as leis são criadas, onde a vontade política do povo é transformada em vontade política do estado. E isso pressupõe o debate. Todos os projetos de lei precisam passar por diversas fases, comissões, debates e votações para transformarem-se em leis, e em todos o discurso é necessário. Deve-se ter em mente, entretanto, que o ponto de partida constitui o caráter aberto dos resultados⁵⁵³ em qualquer caso de discurso prático real, assim como o fato de que um entendimento obtido no discurso não leva necessariamente à correspondente ação, distingue-se o problema do conhecimento do

⁵⁵¹ FERRERO, Guglielmo. *O poder...* p. 165-6.

⁵⁵² O cerne da teoria do discurso está em que, primeiro, a aprovação no discurso pode depender de argumentos e que, segundo, existe uma relação necessária entre a aprovação universal sob condições ideais e os conceitos de correção e validade moral. Ainda, a teoria do discurso insere-se na tradição kantiana ao afirmar que somente a vontade popular – a vontade concordante e unida de todos, desde que cada um decida sobre todos e todos sobre cada um o mesmo – pode ser dadora de leis. ALEXY, Robert. *A institucionalização...* p. 26-7.

⁵⁵³ Isso é assim, pois as regras do discurso não contêm determinações com respeito aos pontos de partida do procedimento, os quais são convicções normativas e interpretações de interesses dos participantes, existentes em cada caso. As regras do discurso não estabelecem todos os passos da argumentação e muitas delas somente podem ser cumpridas de maneira aproximada. Por isso, pode-se dizer que a teoria do discurso é, nesse sentido, uma teoria não definida de maneira conclusiva. Acresce-se a isso, como mostram tanto a experiência histórica como as considerações conceituais, que o processo de legislação não pode nunca determinar para cada caso, de antemão, precisamente uma solução. Isso fundamenta a necessidade do discurso jurídico. ALEXY, Robert. *Postfácio...* p. 300 e 315.

problema do cumprimento. Em vista disso, podem ser aduzidos motivos racionais para a implantação de um procedimento institucionalizado para a produção de normas jurídicas.

Essas razões, como chama atenção Alexy, não supõem simplesmente uma racionalidade segundo fins, mas exigem procedimentos de produção do direito que realizem na maior medida possível o ideal de racionalidade discursiva. Assim, o processo de legislação do estado democrático constitucional ocorrido no parlamento é um exemplo desse procedimento.⁵⁵⁴

Dessa forma, é possível aplicar a teoria do discurso não apenas no âmbito do parlamento, mas também no âmbito dos partidos políticos, onde ocorre a formação preliminar da vontade política, e talvez seja inclusive necessária como forma de legitimação das decisões políticas e assim superar a crise que as instituições partidárias e políticas vêm enfrentando nas últimas décadas que hoje se refletem no desinteresse e desconfiança de grande parcela da população frente às instituições democráticas.

Por fim, cumpre ainda ressaltar que, embora a regra geral no parlamento seja a democracia indireta por meio dos representantes eleitos pelo povo, a constituição também consagra a possibilidade de no processo legislativo combinar, em certa medida, o princípio da democracia indireta com o da democracia direta, e assim privilegiar a soberania popular.⁵⁵⁵ Tal combinação está constituída pela instituição da iniciativa popular de leis, do plebiscito e do referendo. A primeira ocorre quando é apresentada à câmara de deputados um projeto de lei subscrito por um certo número mínimo de cidadãos.⁵⁵⁶ O referendo é um instrumento

⁵⁵⁴ ALEXY, Robert. *Postfácio...* p. 314-5.

⁵⁵⁵ Entre a democracia representativa e a democracia direta existe um contínuo de formas intermediárias que um sistema democrático pode adotar, os quais são compatíveis entre si e podem ser usados em diversas situações e exigências. Isso implica que de fato a democracia representativa e a democracia direta não são dois sistemas alternativos, no sentido de que onde se tem um não se pode ter outro, contrariamente podem-se integrar. Pode-se dizer, então, que em um sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são, por si sós, consideradas suficientes. BOBBIO, Norberto. *Il futuro...* p. 47.

⁵⁵⁶ Conforme o art. 61, §2º, da CF/88, esse número é de 1% do eleitorado, distribuído em pelo menos 5 estados-membros, com não menos de 0,3% dos eleitores em cada um deles. Nessa modalidade, destaca-se a recente “lei da ficha limpa” LCP nº. 135/10 que altera a LCP nº. 64/90, inserindo uma série de outros casos de inelegibilidade em decorrência da infringência da Constituição e de outros dispositivos legais, considerados como crimes. Essa lei objetiva proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato, de maneira a impedir que candidatos que tenham sofrido condenações criminais dolosas ou crimes econômicos, financeiros, contra a saúde pública, contra o meio ambiente, eleitorais, entre outros nela elencados, possam candidatar-se a cargos eletivos. Essa lei recebeu a subscrição de milhares de assinaturas populares, preenchendo amplamente o requisito legal, e foi aprovada pelo congresso após vários meses de debates e pressões da mídia, da opinião pública e da população favoráveis à aprovação do projeto, tendo sido um dos destaques da última eleição. Entretanto, houve diversos recursos extraordinários, dentre eles destaca-se o RE 633707/RO, questionando a constitucionalidade da referida lei, já que o art. 15, III, CF/88 permite a perda ou a suspensão dos direitos políticos somente após a condenação criminal transitada em julgado, e o preceito constitucional de presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF/88) afirma que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Recentemente, o STF no julgamento do RE 633703/MG decidiu por maioria (6 votos favoráveis e 5 contrários) pela inaplicabilidade da nova lei as

utilizado para a ratificação popular de algumas leis aprovadas pelo parlamento, para que tenham eficácia.⁵⁵⁷ Já o plebiscito é uma prévia consulta ao povo sobre alguns assuntos de interesse direto e imediato deste, cabendo ao congresso convocar o sufrágio universal. Além disso, a iniciativa popular e o referendo podem ser combinados entre si de diversas maneiras. Por isso, quanto maior for o uso dessas instituições, maior será a aproximação com o ideal de democracia direta,⁵⁵⁸ além de ser um excelente meio de propiciar aos cidadãos comuns maior envolvimento e participação ativa na política e nos debates das questões políticas relevantes.

Ainda, é importante referir que o requisito da democracia deixar-se comandar, fundamentado e exercido constitucionalmente, permite o domínio de uns homens sobre outros, porém este não é um domínio de direito próprio, pelo contrário, o domínio político do parlamento e do governo é domínio confiado pela maioria do povo, responsável, limitado temporal e objetivamente, que está sujeito à crítica e ao controle e é modificado e complementado pela participação do povo na formação da vontade política. Porque o processo político livre e aberto propicia iniciativas e alternativas pluralistas, abre possibilidades de cooperação e de exercício de influência também para aqueles grupos que não fazem parte da maioria sustentadora do domínio.⁵⁵⁹

Como visto, os partidos políticos e o parlamento têm uma relação intrínseca e fundamental, pois o parlamento é o local onde os partidos políticos têm maior influência, pois é no parlamento que os partidos desenvolvem sua função principal de cooperar para a formação da vontade política do povo. Entretanto, este não é o único palco de atuação dos partidos políticos, pois eles podem também buscar o judiciário, como será visto no próximo item, para corrigir os desvios e os erros cometidos no parlamento. É no âmbito jurídico que a teoria do discurso encontra maior força, haja vista que o judiciário tem o dever de fundamentação de todas as suas decisões, e fundamentar significa argumentar, debater, ponderar, ou seja, principalmente quando o judiciário é chamado a se pronunciar sobre as decisões do parlamento no uso da jurisdição constitucional é que a teoria do discurso se faz

eleições de 2006 por força do art. 16 da CF/88 que estabelece uma *vacatio legis* de 1 ano. Durante o julgamento chegou a ser observado que aplicar a penalidade antes do trânsito em julgado viola o art. 5º, LVII, CF/88, mas não se entrou nesse mérito. Pesquisado em 21.01.2011 no site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP e www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiasdetalhe.asp?idconteudo=1705051 acesso em 30.03.2011.

⁵⁵⁷ O referendo é um instituto da democracia direta de concreta e de efetiva aplicação na maior parte dos estados de democracia avançada, porém é um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias. Ninguém pode imaginar um estado que possa ser governado por meio do apelo contínuo ao povo; levando em conta a quantidade de leis emanadas do poder legislativo, em cada ano seria necessário chamar o referendo uma vez ao dia. O que só seria possível se o cidadão por meio da tecnologia da informática pudesse confortavelmente de sua casa emitir, clicando um botão, o seu voto. BOBBIO, Norberto. *Il futuro...* p. 49.

⁵⁵⁸ KELSEN, Hans. *Teoria General...* p. 314.

⁵⁵⁹ HESSE, Konrad. *Elementos de direito...* p. 121, n.m.. 134-5.

mais fundamental, pois satisfaz as exigências da legitimação democrática ao permitir que o tribunal constitucional também seja um órgão de representação do povo.

3.5 PARTIDOS POLÍTICOS E STF

Os partidos políticos e o judiciário têm diversas relações, destacam-se que: a) diferentemente do legislativo e do executivo, o judiciário não é órgão ocupado pelos partidos, por isso não permite que qualquer dos seus membros tenham filiação ou vínculo partidário, isso visa à imparcialidade e à independência do judiciário frente às disputas político-partidárias, essencial para sua função de guarda maior da Constituição; b) os partidos podem socorrerem-se do judiciário para que este declare a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade de uma lei; c) o judiciário por meio de suas interpretações jurídico-constitucionais pode esclarecer, fortalecer ou limitar a atuação partidária.

Tendo em vista essa primeira relação, cumpre ressaltar que o STF é o órgão supremo do poder judiciário e o principal guarda da nossa Constituição. A importância dessa tarefa e a necessidade de sua independência já chamavam a atenção de alguns autores desde o século XIX:

[...] não é somente o cuidado com que se formou ali [no sistema americano] um poder independente da ação do governo, mas a parte importantíssima que na política e na administração cabe aos juizes. É o poder judicial encarregado principalmente da defesa da Constituição; é o grande poder moderador da sociedade, preservando a arca da aliança de agressões, venham do governo federal ou dos governos particulares. É ademais o fiscal da lei na mais vasta acepção, conhecendo das queixas contra os administradores negligentes, e punindo os agentes culpados.⁵⁶⁰

Ao poder judiciário em geral e, em especial ao tribunal constitucional, foi concedido o poder não apenas de aplicar, mas em alguns casos, de criar o direito. Como guarda da Constituição, sua competência para julgar inclui até as decisões do legislador, quando essas entram em contradição com a Constituição. Assim, o tribunal constitucional pode ser usado como instância reflexiva do poder legislativo. Porém, a fim de exercer a função de controle, a justiça precisa ser independente, o que pressupõe a exclusão da influência política sobre suas decisões. Uma politização das jurisprudências só contribuiria

⁵⁶⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. De la démocratie en Amérique; cap. VIII, citado por BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província...* p. 51.

para o desprestígio da instituição, principalmente em relação ao tribunal constitucional.⁵⁶¹

Assim, quando surgem dúvidas quanto à exata interpretação dos dispositivos legais e constitucionais, é o tribunal constitucional, em última e definitiva instância, quem decide sobre o conteúdo interpretativo. É possível, pela análise de suas interpretações, desfazer alguns impasses, superar divergências ou simplesmente responder questões deixadas em aberto pela constituição e pelo sistema normativo. O tribunal constitucional federal alemão, por exemplo, teve grande influência e participação na delimitação do conteúdo e das tarefas dos partidos políticos, assim como na questão do seu financiamento. Isso porque a LF, ao incorporar os partidos políticos ao seu texto, o fez de uma maneira aberta e lacunar, permitindo a abertura do sistema partidário, para que eles tivessem grande liberdade de constituição e de definição de seus objetivos materiais e ideias.

Assim, diante de algumas questões mais complexas, é necessário lançar mão de uma interpretação sistemática, que, para concretizar as normas constitucionais mais abstratas, utiliza-se além das disposições normativas, valores políticos, históricos, culturais e sociais. É nesse momento que os tribunais constitucionais entram em cena e cumprem o seu papel de intérpretes da Constituição e harmonizadores do sistema normativo. A análise do sistema partidário alemão permite afirmar que grande parte da teoria dos partidos políticos foi construída pela jurisprudência do tribunal constitucional federal em resposta a questionamentos.

O mesmo ocorre no Brasil, quando o STF e outros órgãos superiores como o TSE são chamados a pronunciar-se sobre questões de interesse dos partidos políticos. Inclusive, mais recentemente, como visto nos itens anteriores (3.1 a 3.3), o STF reviu alguns de seus posicionamentos anteriores e, assim, procurou fortalecer os partidos políticos e a própria democracia. Não há dúvidas que os partidos políticos são, pois, indispensáveis para garantir a sobrevivência e o fortalecimento do regime democrático e de suas instituições, inclusive, podendo ser considerados os grandes responsáveis por fazer “a roda da democracia girar”, porque eles trazem as ideias novas, canalizam questionamentos, levando-os às instâncias de decisão e de administração. O regime democrático, como consagrado na Constituição, deve ser protegido e fortalecido não apenas pela própria Constituição e pelos partidos políticos, mas por todos os órgãos estatais que devem ser fiéis cumpridores e guardiães da Constituição, sobretudo os órgãos jurídicos, que defendem a Constituição e decidem os casos controversos.

⁵⁶¹ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 435.

Também o STF reconhece a importância da constitucionalização dos partidos políticos, ao concorrerem para a formação da vontade política do povo:

[...] a Constituição da República, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático e ao proclamar os postulados básicos concernentes às instituições partidárias, consagrou, em seu texto, o próprio estatuto jurídico dos partidos políticos, definindo princípios, que, revestidos de estatura jurídica incontestável, fixam diretrizes normativas e instituem vetores condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias. [...] **A norma constitucional dos partidos políticos – que concorrem para a formação da vontade política do povo** – tem por objetivo regular e disciplinar, em seus aspectos gerais, não só o processo de institucionalização desses corpos intermediários, como também assegurar o acesso dos cidadãos ao exercício do poder estatal, na medida em que pertence às agremiações partidárias – e somente a estas – o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos. A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo – fonte de que emana a soberania nacional – tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional.⁵⁶² [Grifos nossos.]

Outras jurisprudências emblemáticas são os MS 26.602⁵⁶³, MS 26.603⁵⁶⁴ e MS 26.604⁵⁶⁵, impetrados por partidos políticos, no qual o STF revê sua

⁵⁶² Trecho da Ementa do MS 26.603 julgado em 04.10.2007, pesquisado no site: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=fidelidade+partid%E1ria&base=baseAcordaos>, em 04.11.2010.

⁵⁶³ MS 26.602 – Relator: Min. Eros Grau. Impetrante: PPS (Partido Popular Socialista). O impetrante requeria a posse dos deputados suplentes do partido, decorrente da desfiliação de deputados eleitos na última eleição. O pedido foi negado pelo Presidente de Câmara dos Deputados, sob o argumento de que não consubstanciava qualquer das hipóteses previstas pelo art. 56, §1º, CF/88 (explicita os casos em que ocorre a convocação do suplente). O inteiro teor do acórdão tem 234 páginas, no mérito o MS foi conhecido, entretanto foi denegada a segurança por maioria, vencido o relator, que era desfavorável ao mérito, uma vez que entendia que a desfiliação não era caso de perda do mandato. Assim, o STF fixou entendimento de que a vaga pertence ao partido e não ao candidato, porém essa nova interpretação tem vigência apenas a partir da consulta nº. 1398/2007, transformada em Resolução 22.256 em 27.03.2007, e como a mudança dos parlamentares em questão foi anterior a esse marco temporal, não foi concedida a segurança, embora reconhecido o direito. Ementa: [...] 2. **A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato.** [...] 4. O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral. [...] [grifos nossos]. Pesquisado no site: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=fidelidade+partid%E1ria&base=baseAcordaos> em 04.11.2010.

⁵⁶⁴ MS 26.603 – Relator: Min. Celso de Mello. Impetrante: PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). Semelhante ao MS 26.602, este MS foi conhecido e denegada a ordem por maioria, vencidos os Min. Carlos Britto e Marco Aurélio de Melo, que a concediam, tal como requerida. Ementa: [...] **O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de "fundamento constitucional autônomo"**, identificável tanto no art. 14, § 3º, inciso V (que define a filiação partidária

jurisprudência anterior⁵⁶⁶, modificando-a para assegurar que o mandato pertence aos partidos. Resumidamente, os argumentos contrários à perda do mandato pelo parlamentar em razão de infidelidade partidária são: a) a inexistência dessa hipótese expressa no rol do art. 55 da CF/88, o qual disciplina a perda do mandato, e b) a impossibilidade de o tribunal atuar como legislador negativo⁵⁶⁷, mudando o sentido da Constituição (mutação constitucional), ao

como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, "caput" (que consagra o "sistema proporcional"), da Constituição da República. [...] **A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraudada, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República.** A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO GESTO DE DESRESPEITO AO POSTULADO DEMOCRÁTICO. [...] **A prática da infidelidade partidária, cometida por detentores de mandato parlamentar, por implicar violação ao sistema proporcional, mutila o direito das minorias que atuam no âmbito social, privando-as de representatividade nos corpos legislativos, e ofende direitos essenciais - notadamente o direito de oposição - que derivam dos fundamentos que dão suporte legitimador ao próprio Estado Democrático de Direito, tais como a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político** [...] [grifos nossos]. Pesquisado no site: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=fidelidade+partid%Elria&base=baseAcordaos> em 04.11.2010.

⁵⁶⁵ MS 26.604 – Rel. Min. Carmen Lúcia. Impetrante: DEM (Democratas). Matéria semelhante aos MS 26.602 e 26.603. Acordaram os ministros em conhecer o MS e conceder parcialmente a ordem, vencidos os ministros Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, que denegavam totalmente a ordem, e Carlos Britto e Marco Aurélio, que a concediam em maior extensão. Ementa: [...] **O destinatário do voto é o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida. O eleito vincula-se, necessariamente, a determinado partido político e tem em seu programa e ideário o norte de sua atuação, a ele se subordinando por força de lei (art. 24, da Lei n. 9.096/95).** Não pode, então, o eleito afastar-se do que suposto pelo mandante – o eleitor – com base na legislação vigente que determina ser exclusivamente partidária a escolha por ele feita. Injurídico é o descompromisso do eleito com o partido – o que se estende ao eleitor – pela ruptura da equação político-jurídica estabelecida. **6. A fidelidade partidária é corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente, sem necessidade de sua expressão literal.** Sem ela não há atenção aos princípios obrigatórios que informam o ordenamento constitucional. [...] 8. É direito do partido político manter o número de cadeiras obtidas nas eleições proporcionais [...].” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 26.604. Tribunal Pleno. Brasília, 14 de outubro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>. Acesso em 04.11.2010. [Grifos nossos.]

⁵⁶⁶ MS 20.927, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 11.10.1989. “Ementa: 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” [grifos nossos]. No mesmo sentido o MS 23.405, julgamento em 22.03.2004. “Ementa: Mandado de Segurança. 2. Eleitoral. Possibilidade de perda de mandato parlamentar. 3. **Princípio da fidelidade partidária. Inaplicabilidade. Hipótese não colocada entre as causas de perda de mandato a que alude o art. 55 da Constituição.** 4. Controvérsia que se refere a Legislatura encerrada. Perda de objeto. 5. Mandado de Segurança julgado prejudicado”. [Grifos nossos].

⁵⁶⁷ O tribunal atua como legislador negativo, na medida em que deixa sem validade atos inconstitucionais do parlamento, ou seja, do legislador. Isso porque quando o tribunal constitucional declara uma lei inconstitucional ele não apenas diz algo, como principalmente faz algo: retira a validade e a eficácia da lei

acrescentar uma hipótese não prevista. Já os argumentos favoráveis fundamentam-se: a) na proteção à confiança do eleitor, pois a troca de partidos configura um desrespeito à vontade do eleitor; b) na proteção das minorias, as quais geralmente são prejudicadas com a troca de partidos pelos parlamentares; c) na manutenção da representatividade partidária, uma vez que a infidelidade constitui violação ao sistema proporcional; d) na inexistência de direito pessoal absoluto ao mandato; e) na valorização e no fortalecimento do sistema partidário e do estado democrático de direito; f) no fortalecimento dos partidos políticos como órgãos formadores da vontade política do povo; g) na natureza partidária do mandato representativo no sistema proporcional; h) na moralização da vida político-partidária, entre outros.⁵⁶⁸

Assim, o STF entende que a permanência do parlamentar no partido político em que se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato, o qual não é um direito pessoal do parlamentar eleito, mas representa e origina-se do vínculo do candidato ao partido, sendo este o titular das vagas conquistadas, e que a infidelidade ao partido e conseqüentemente ao povo que o elegeu subverte o sentido das instituições, fraudando a vontade soberana dos cidadãos, constituindo um desrespeito ao postulado democrático.

Percebe-se, portanto, que a carga argumentativa em favor da perda do mandato por parte do parlamentar infiel é muito maior. Diante disso, é possível afirmar que o STF utiliza-se da teoria dos princípios e da teoria da argumentação jurídica para chegar discursivamente a um resultado mais justo e correto, ao possibilitar o diálogo entre os princípios dispostos no art. 17 da CF/88 e a Lei dos Partidos Políticos, otimizando a aplicação de ambos, o que não seria possível no modelo positivista, onde um sairia fadado à ineficácia.

Entretanto, o STF modulou os efeitos dessa decisão para permitir que a mudança na jurisprudência tenha efeitos apenas sobre as desfiliações ocorridas a partir do dia 27 de março de 2007, data em que o TSE manifestou-se pela primeira vez no sentido de que os mandatos, em regra, pertencem aos partidos, considerando então que a desfiliação partidária pode ensejar a perda do mandato.

À vista dessas jurisprudências pode-se confirmar o importante papel que um tribunal constitucional, como guarda da constituição, pode desempenhar para o

declarada inconstitucional. ALEXY, Robert. *Ponderação...* p. 162.

⁵⁶⁸ Essa é a síntese dos argumentos ponderados no julgamento dos MS referidos acima.

aprimoramento da democracia, uma vez que o direito e a justiça não estão à disposição do legislador para este fazer o que bem entender. Porque, conforme demonstra a recente história do século XX, com suas diversas ditaduras, entre elas, especialmente, a do nacional-socialismo na Alemanha, o legislador também pode dispor o injusto. Para impedir isso, admite-se a possibilidade de, por meio do tribunal constitucional, negar às disposições jurídicas marcadas por essa injustiça validade como direito, tal como ocorreu com as disposições legais do nacional-socialismo, as quais contrariavam tão evidentemente o princípio fundamental de justiça, que se fossem aplicadas pelos juízes ou aceitas suas consequências, dispor-se-ia o não direito (*Unrecht*) no lugar do direito.⁵⁶⁹

Nesse sentido, com o objetivo de limitar as faculdades de decisão e também garantir o consenso básico, a LF, por exemplo, adota uma série de disposições dirigidas a impedir as acumulações do poder que poderiam afastar os pressupostos da democracia. A mais importante é a divisão de poderes, que impede o exercício concentrado do poder e obriga ao exercício político o uso de uma rede de cooperações obrigatórias, posições de veto e deveres de justificação. Essa divisão de poderes vai além da clássica divisão tripartite das funções do estado e alcança também a estrutura federal e os órgãos independentes de controle como o tribunal constitucional, os tribunais de contas e o banco federal, além dos entes públicos de radiodifusão e de televisão, que foram extraídos da organização estatal para manter a abertura do processo político e fomentar a vinculação da soberania popular dos órgãos estatais.⁵⁷⁰

Corroborando com essa visão, a relação entre os direitos fundamentais e a democracia, a qual além da já analisada possui outros aspectos: um democrático, na medida em que asseguram as condições funcionais do processo democrático; e um não democrático, porque desconfiam desse processo, ao possibilitar que seja subtraída da maioria parlamentarmente legitimada poderes de decisão, quando a oposição, ao perder primeiro no processo democrático, consegue reverter sua derrota diante do tribunal constitucional.⁵⁷¹

Isso ocorre frequentemente quando a minoria parlamentar que perdeu na votação no Congresso, busca invalidar essa lei perante o STF. Essa postura é possível e está constitucionalmente prevista no art. 103, CF/88, que regulamenta a propositura de ADI. Entretanto, surge a discussão se isso não colocaria em perigo o princípio democrático, uma vez que o direito não positivista pode esconder em si o perigo de que os juízes, invocando a

⁵⁶⁹ ALEXY, Robert. *Mauerschützen...* p. 170.

⁵⁷⁰ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 394-5.

⁵⁷¹ ALEXY, Robert. *Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático*. In: ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo...*p. 53.

justiça, oponham-se às decisões do legislador democraticamente legitimado, estabelecendo uma ingerência do poder judiciário sobre o âmbito do legislativo, de maneira a violar o princípio da divisão dos poderes. É claro que, quando se trata de ditaduras que não conhecem nem a democracia nem a divisão de poderes, essa objeção é infundada.⁵⁷²

Assim, a fim de evitar esse perigo é que Alexy propõe o uso da jurisdição constitucional, a qual só é utilizada como instrumento de proteção da Constituição, da democracia e dos direitos fundamentais, pois se o processo de formação de vontade política dá bom resultado, a maioria parlamentar irá regrar exigências da democracia deliberativa em forma de leis, as quais irão, então, também respeitar e concretizar os direitos fundamentais, sendo desnecessária a atuação do judiciário. Entretanto, se essas leis aprovadas violarem direitos fundamentais ou destruírem a democracia deliberativa, têm-se no entendimento de Alexy somente duas soluções: confiar na cura espontânea da democracia ou então usar o remédio da jurisdição constitucional.⁵⁷³

A jurisdição constitucional é exercício do poder estatal, pois em um estado democrático todo o poder emana do povo, então a jurisdição constitucional só será legítima se for compatível com a democracia. O exercício do poder estatal pelo parlamento legitima-se porque o parlamento representa o povo e é, em geral, por ele escolhido. Já na jurisdição constitucional, os juízes do tribunal constitucional não têm uma legitimação democrática direta por meio de eleições, tampouco tem o povo a possibilidade de controlá-los por meio da não reeleição. Assim, a única maneira de legitimar a jurisdição constitucional é entendê-la também como representação do povo, embora seja legitimada de maneira diversa.⁵⁷⁴

Para solucionar esse impasse entre o poder legislativo e o poder judiciário, Alexy propõe a distinção entre representação política e representação argumentativa do cidadão, porque a proposição fundamental “todo o poder estatal emana do povo” exige conceber não só o parlamento como, ainda também, o tribunal constitucional como representação do povo. Porém, esta se dá de modo diferente, uma vez que o parlamento representa o cidadão politicamente, e o tribunal constitucional, argumentativamente.⁵⁷⁵

⁵⁷² ALEXY, Robert. *Una defensa...* p. 248.

⁵⁷³ ALEXY, Robert. A institucionalização da razão.... p. 35-6. Para isso, é necessária a institucionalização de uma forma o mais racional possível de processo judicial, que enfrente o problema de leis irracionais ou injustas. Uma jurisdição constitucional desenvolvida ou que permita nos casos de penumbra uma decisão contra o teor da lei é uma boa medida. Ademais, a pretensão de correção pode ser uma condição de êxito, uma vez que no processo jurídico, em razão da imparcialidade dos juízes, é mais fácil para quem não está diretamente interessado nelas valorar discussões. Assim, a pretensão de correção não é só uma condição de êxito, mas também uma condição do jogo. ALEXY, Robert. *Postfácio...*p. 315 e 318.

⁵⁷⁴ ALEXY, Robert. *Ponderação...* p. 162-3.

⁵⁷⁵ ALEXY, Robert. *Direitos fundamentais...* p. 53-4.

O tribunal constitucional, no entanto, somente pode representar o povo através da representação puramente argumentativa. Para isso, é mister compreender que representação e argumentação não são incompatíveis, pois a representação é tanto normativa como real, e é necessariamente orientada para um ideal. Isso significa que representação é definida pela união das dimensões normativa, fática e ideal. Na representação democrática, como no caso da representação racional, o ideal é a ideia de correção. Um conceito plenamente formado da representação democrática deve, por isso, abarcar, ao lado da decisão, o discurso como elemento ideal.⁵⁷⁶

Entretanto, Alexy apresenta condições para uma representação argumentativa autêntica, rejeitando as objeções de que não haveria limite ou controle para a argumentação e que tudo poderia ser legitimado. Para isso, primeiro mostra que jurisdição constitucional, como argumento ou como discurso, não admite tudo; e que, segundo, como representação, ela pode ser unida com aquilo que o povo realmente pensa.⁵⁷⁷

Outra característica da representação argumentativa pelo tribunal é o seu caráter mais idealístico do que aquela do parlamento, porque o cotidiano da exploração parlamentar contém o perigo que as maiorias imponham-se desconsideradamente, ou que emoções determinem o ocorrer, ou que dinheiro e relações de poder dominem, ou, simplesmente, que erros graves sejam cometidos. Por isso, a tarefa de um tribunal constitucional que se dirija contra isso não se dirige contra o povo, pelo contrário, em nome do povo, contra seus representantes políticos quando esses falham.⁵⁷⁸

Assim, o tribunal constitucional não só faz valer negativamente que o processo político fracassou segundo critérios jurídicos humanos e fundamentais, mas necessita também pressupor positivamente que os cidadãos aprovariam os argumentos por ele utilizados caso aceitassem um discurso jurídico-constitucional racional.⁵⁷⁹ Para isso, é necessário que: primeiro, o tribunal não só promova a pretensão de que seus argumentos são também os argumentos do povo ou do cidadão, mas segundo que um número suficiente de cidadãos precisa, pelo menos, em perspectiva mais prolongada, aceitar esses argumentos como corretos. Nesse sentido, somente “pessoas racionais”⁵⁸⁰ estão capacitadas para aceitar um argumento por causa de sua correção ou de sua validade. Isso mostra que existem duas condições fundamentais de representação argumentativa autêntica: a existência de argumentos

⁵⁷⁶ ALEXY, Robert. *Ponderação...* p. 163-4.

⁵⁷⁷ ALEXY, Robert. *Ponderação...* p. 164.

⁵⁷⁸ ALEXY, Robert. *Direitos fundamentais...* p. 54.

⁵⁷⁹ ALEXY, Robert. *Direitos fundamentais...* p. 54.

⁵⁸⁰ O termo “pessoas racionais” é usado por Alexy em um sentido kantiano, significando, portanto, que tais pessoas são capazes de aceitar um argumento ou não apenas pela racionalidade dele.

válidos ou corretos; e a existência de “pessoas racionais” que são capazes e estão dispostas a aceitar argumentos válidos ou corretos só porque eles são válidos ou corretos.⁵⁸¹

Portanto, quando o tribunal constitucional é aceito como instância de reflexão do processo político, a representação argumentativa produz bons resultados. Isso ocorre, no momento em que os argumentos do tribunal encontram repercussão no público e nas instituições políticas, os quais levam a reflexões e a discussões, resultando em convencimentos revisados. Se um processo de reflexão entre cidadãos, legislador e tribunal constitucional estabiliza-se de maneira duradoura, pode então falar de uma institucionalização dos direitos do homem no estado constitucional democrático que deu bom resultado. Dessa forma, direitos fundamentais e democracia voltam a reconciliar-se.⁵⁸²

Para Alexy, o constitucionalismo discursivo, como um todo, é a tentativa da institucionalização da razão e da correção. Se existem argumentos válidos ou corretos, do mesmo modo como “pessoas racionais”, então razão e correção serão institucionalizadas melhor com jurisdição constitucional do que sem ela.⁵⁸³

Por fim, é necessário mencionar que não deve ser permitido aos partidos imiscuir-se nos âmbitos que não lhes são próprios, ou seja, nos âmbitos que não são regidos pela política ou não estão a sua disposição. E isso é especialmente válido para todas as instâncias estatais e sociais de controle da política. Como esse controle, em geral, não pode ser feito pelo poder legislativo, nem pelo poder executivo (governo e administração), uma vez que ambos são objetos da competição dos partidos e por isso encontram-se também ocupados e dirigidos por eles, tal impulso somente pode vir da esfera pública civil, da doutrina e do tribunal constitucional⁵⁸⁴, a este último não lhe é permitido decidir politicamente, senão juridicamente, sob pena de deslegitimação. Isso pressupõe que a jurisdição constitucional é, como toda jurisdição, unida necessariamente com uma pretensão de correção.⁵⁸⁵

⁵⁸¹ ALEXY, Robert. *Ponderação...* p. 165.

⁵⁸² ALEXY, Robert. *Direitos fundamentais...* p. 54.

⁵⁸³ ALEXY, Robert. *Ponderação...* p. 165.

⁵⁸⁴ GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos...* p. 424/44.

⁵⁸⁵ ALEXY, Robert. *Ponderação...* p. 157.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo estudar os partidos políticos sob o ponto de vista jurídico-constitucional, abordando como enfoque principal a sua constitucionalização como o reconhecimento de sua tarefa principal de cooperar para formação da vontade política do estado.

No **primeiro capítulo**, foi possível concluir que os partidos políticos surgiram como uma evolução da sociedade e do sistema de representação política que passou a reunir pessoas com afinidades ideológicas para que juntas defendessem os seus ideais. Esse processo ocorreu tanto dentro da sociedade, como do parlamento. Então, não obstante a hostilidade inicial, principalmente por parte do estado, contra os partidos políticos, eles foram reconhecidos pela sociedade e pelo direito como essenciais para a política e, principalmente, para o jogo democrático, embora enfrentem desgastes, e novas formações sociais tenham surgido para cooperar na formação da vontade política e na organização dos interesses, dos desejos e das necessidades da sociedade.

Da formação histórica do Brasil pode-se concluir que, diferente dos países europeus e dos Estados Unidos, nosso povo não foi estimulado a construir a sociedade e suas estruturas políticas, uma vez que essas vieram prontas ao molde português e foram, em geral, sem adaptações aqui implantadas. Assim, porque elas não foram criadas em razão da necessidade do povo, constituíram-se como um poder exógeno, distante e desconhecido. Igualmente, não houve por parte dos governos e das elites o interesse em ensinar e em capacitar o povo para participar ativamente da vida política, o que tornou o sistema democrático brasileiro, embora perfeito do ponto de vista formal, bastante precário do ponto de vista material. Essa deficiência prejudica não só o sistema político, como também o desenvolvimento e o aprimoramento da sociedade como um todo.

No **segundo capítulo**, concluiu-se que os partidos políticos inserem-se e almejam influir na esfera de poder. Porque os partidos políticos são reuniões de pessoas, é preciso que elas estejam capacitadas para participar ativa e passivamente da vida política. Nisso é fundamental que os cidadãos sejam bem formados e informados. A opinião pública, o debate público de ideias, a educação, a sociedade civil e os partidos são os grandes incentivadores dessa formação. Quanto melhor qualificados nossos cidadãos, tanto melhor serão os partidos políticos, os órgãos do estado e do governo, e a política como um todo. Isso retorna em melhorias para a sociedade e da sociedade. Quanto mais capacitados nossos partidos, mais bem-desenvolvidas e bem-sucedidas serão as funções que eles devem

desempenhar dentro e fora do parlamento. Para tanto, é necessário que os partidos sejam valorizados e fortalecidos em seu papel de formadores da vontade política e não sejam discriminados como os únicos e os principais culpados pelas nossas deficiências políticas. Estado, governo, partidos, associações, sociedade, comunidades e cidadãos, por meio da conscientização recíproca da relevância e da essencialidade da política em nossas vidas, são os grandes responsáveis pelo seu fomento e seu aperfeiçoamento. Essa responsabilidade pertence a todos e não deve ser repassada, se quisermos ser uma nação realmente livre, emancipada, autônoma, soberana e responsável por nossas decisões políticas.

Portanto, a emancipação do Brasil não é uma tarefa conspirativa, mas uma empresa de todos. Para isso, é imperioso manter, ampliar e fortalecer o regime democrático. A rapidez ou a lentidão desse processo depende da ação humana, da ação política, da ação organizada, da análise e do entendimento e, principalmente, da prática, sobretudo, discursiva. Afinal, apenas a prática constante e consciente trará a sabedoria e os conhecimentos necessários, porque a política nada mais é que a própria ciência prática do estado. Assim, a política ajuda a desenvolver a sociedade e a sociedade ajuda a desenvolver a política; essa é a lógica, esse é o jogo democrático, e esse é o desafio: realizar a democracia em todas as suas acepções.

Com esse trabalho, fica clara a relevância e a essencialidade dos partidos políticos, não apenas para a manutenção e para o aperfeiçoamento da democracia, mas especialmente para a garantia de um diálogo mais abrangente, aberto e profícuo entre governo e sociedade. Desse diálogo intermediado pelos partidos em uma sociedade discursiva, será formada a vontade do povo e do estado que embasarão as mais importantes decisões políticas.

No **terceiro capítulo**, pode ser constatado que o fenômeno da constitucionalização dos partidos políticos é o reconhecimento da sua tarefa fundamental de colaborar formação da vontade política. Proteger os partidos constitucionalmente significa que eles, por um lado, são recebidos pelo regime político como órgãos constitucionais com um *status* singular; e que, em razão disso, devem-lhes ser assegurados a liberdade, a autonomia, a natureza jurídica especial, o financiamento e a igualdade de oportunidades, para que possam bem-desempenhar suas tarefas constitucionais; o que, por outro lado, permite à Constituição exigir-lhes o respeito à democracia interna e externa, à fidelidade e à disciplina em suas condutas partidárias. Também foi possível analisar o sistema eleitoral e o reflexo que ele tem sobre o número de partidos, e como isso afeta a democracia. Descobriu-se, então, que ter muitos partidos pode não significar que temos uma boa democracia, na qual todas as

ideologias e as pluralidades estão representadas, mas, ao contrário, que essa democracia mostra-se enfraquecida e incipiente, cuja multiplicidade de partidos não reflete satisfatoriamente a distribuição das forças políticas e do poder na sociedade.

Ainda, procurou-se destacar a atuação dos partidos políticos dentro do parlamento e que relações são ali estabelecidas, além de como são formados e quais os papéis desempenhados pelos órgãos de representação popular e estatal. Por fim, os partidos foram analisados por meio das jurisprudências mais recentes do STF, que possibilitaram descobrir como o órgão mais importante na hierarquia do poder judiciário e supremo guarda da Constituição vê e interpreta as disposições constitucionais relativas aos partidos políticos, quando da concretização de competências constitucionais e do desenvolvimento de suas atividades políticas. E, ainda, analisou-se a possibilidade apresentada por Alexy de usar a jurisdição constitucional e a teoria do discurso como remédio adequado quando o processo político fracassa. Dessa forma, o tribunal constitucional, como guarda da constituição, age como legislador negativo e como representante argumentativo defensor da democracia e do sistema jurídico, quando as leis atentam contra os direitos fundamentais e contra a democracia.

Diante disso tudo pode, assim, ser dito: que o trabalho cumpriu seu objetivo de analisar os partidos políticos sob um prisma jurídico-constitucional, ressaltando sua fundamental importância para a democracia e para o desenvolvimento de uma sociedade discursiva, mais consciente, participativa e capaz de enfrentar os desafios da vida em grupo, porque os partidos são justamente órgãos auxiliares do povo, que facilitam sua organização e sua divisão por ideologias, tornando mais claros seus desejos e suas necessidades; são responsáveis por fazer com que o questionamento político popular chegue às instâncias de discussão e de decisão política; e, com isso, promovem a formação da vontade política do povo dentro e fora do parlamento, a qual, após o debate político no parlamento e nas instâncias de governo, forma a vontade política do estado sendo implementada por meio das decisões políticas, votações e leis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. *Dicionário escolar da língua portuguesa*. 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008.

ALEXY, Robert. *A institucionalização da razão*. In: ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

_____. *Direitos fundamentais no estado constitucional democrático*. In: ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

_____. *La decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre los homicidios cometidos por los centinelas del Muro de Berlín*. In: VIGO, Rudolfo Luis. *La Injusticia Extrema no es Derecho*. 1ª ed. Buenos Aires: La Ley – Universidade de Buenos Aires. Faculdade de Derecho, 2006.

_____. *Mauerschützen. Acerca de la relación entre Derecho, Moral y Punibilidad*. In: VIGO, Rudolfo Luis. *La Injusticia Extrema no es Derecho*. 1ª ed. Buenos Aires: La Ley – Universidade de Buenos Aires. Faculdade de Derecho, 2006.

_____. *Ponderação, jurisdição constitucional e representação*. In: ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

_____. *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1997.

_____. *Una defensa de la fórmula de Radbruch*. In: VIGO, Rudolfo Luis. *La Injusticia Extrema no es Derecho*. 1ª ed. Buenos Aires: La Ley – Universidade de Buenos Aires. Faculdade de Derecho, 2006.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Edição Fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1996. Fac-símile de: Rio de Janeiro: Garnier, 1870.

BOBBIO, Norberto. *A crise da Democracia e a Lição dos Clássicos*. Arquivos do Ministério da Justiça. Brasília, DF, ano 40 n. 170, Outubro/Novembro de 1987, p. 29/43.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen Varriale et ai. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed, V. 1 e 2, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi, 1995.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1398/2007 transformada em Resolução nº. 22.506, de 27 de março de 2007. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/internet/jurisprudencia/index.htm>. Acesso em 08.11.2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº. 1351-3 Tribunal Pleno. Brasília, 07 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em 08.11.2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 26.602. Tribunal Pleno. Brasília, 14 de outubro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>. Acesso em 29.03.2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 26.603. Tribunal Pleno. Brasília, 14 de outubro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>. Acesso em 29.03.2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 26.604. Tribunal Pleno. Brasília, 14 de outubro de 2007. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>. Acesso em 29.03.2011.

CASTRO, Paulo Rabello de. *O legado de um presidente sortudo*. Época. Edição 657. 20.12.2010, p. 79.

CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos*. Trad. Carlos Alberto Lamback. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DREYFUSS, René. *O jogo da direita*. 3ª ed. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1989.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Trad. da 6ª edição de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1970.

_____. *Sociologia dos Partidos Políticos* (Cap. II) Trad. Antonio Neves Pedro. In: GURVITCH, Georges. *Tratado de Sociologia*. 2º Volume. São Paulo: Martins Fontes Editora, 1958. p. 37/68.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERRERO, Guglielmo. *O poder*. Os gênios invisíveis da cidade. Trad. Carlos Domingues. Rio de Janeiro: Irmãos Pongentti – Editores, 1945.

FLEISCHER, David V. *Os Partidos Políticos no Brasil*. Vol. I. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

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

FRIEDRICH, Carl J. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática (en Europa y America)*. Traducción Vicente Herrero. Pánuco: Fonde de cultura economica, 1963.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdad y método. Fundamentos de una hermenéutica filosófica*. Trad. Ana Agud Aparicio y Rafael de Agapito. Salamanca: Ediciones Sígueme, 1977.

GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos*. In. BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang. *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996.

GUIMARÃES, Camila. *As Lições do Chile para o Brasil*. Edição 657. 20.12.2010, p. 88/90.

HARTMANN, Jürgen. Estado, direito e cidadão na democracia. In: *Perfil da Alemanha*. Editora: Societäts-Verlag, Frankfurt do Meno, em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores. Berlim, 2005. p. 52-69.

HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais*. Contributo para a compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995, p. 245-52.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. da 20ª edição alemã Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

KELSEN, Hans. A jurisdição constitucional e administrativa a serviço do Estado federativo segundo a nova Constituição federal austríaca de 1º de outubro de 1920. In: KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. Trad. Alexandre Krug, Eduardo Brandão, Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 3-46.

_____. *Essência e Valor da Democracia*. Arquivos do Ministério da Justiça. Brasília, DF, ano 40 n. 170, Outubro/Novembro de 1987, p. 63-127.

_____. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Maynez. México: Imprenta Universitaria, 1949.

KONRAD-ADENAUER STIFTUNG. *Lei dos Partidos Políticos*. Papers nº.1, 1992.

LEAL, Aurelino. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915.

LEAL, Hamilton. *História das instituições políticas do Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 1994.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1949.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

MAURER, Hartmut. *Contributos para o direito do estado*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

_____. *Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen*. [Direito Público I. Fundamentos. Órgãos Constitucionais. Funções Públicas.] 6. Auflage. München: Verlag C.H. Beck, 2010.

MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2ª edição revista. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

_____. *Partidos Políticos. Princípios e garantias constitucionais. Lei 9096/95 – Anotações jurisprudenciais*. Curitiba: Juruá, 2008

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Trad. Arthur Chaudon. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

MÜLLER, Jörg. *Demokratische Gerechtigkeit. Eine Studie zur Legitimität politischer und rechtlicher Ordnung*. München: DTV, 1993.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo Político. Subsídios para a análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal*. Curitiba: Juruá, 2009.

Parteiengesetz. IN: *Basistexte Öffentliches Recht*. 9. Auflage, 2008, s. 237-260.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. Com a Emenda nº. 1/69. Tomo IV (Arts. 118 a 153, § 1º). 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970.

REVEL, Jean-François. *Cómo terminan las democracias*. Trad. Mauro Armiño. 4ª ed. Barcelona: Editora Planeta, 1984

RODRIGUES, José Honório. *Teoria da História do Brasil: introdução metodológica*. São Paulo: Ed. Nacional, 1978

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Trad. Antônio de P. Machado. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1971.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006, p. 235-242.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica do Brasil*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1990.

STEIN, Ekkehart. *Derecho Político*. Trad. Fernando Sainz Moreno. Madrid: Aguilar S. A. Edições, 1973, p. 155-165 e 289-321.

STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*. Traducción Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón. Madrid: Centro de Estudios

Constitucionales, 1987.

URUGUAY, Visconde do. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Tomo II. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005.

_____. *Evolução do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1956.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. 2. ed. Trad. José Medina Echavarría e outros. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.