

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO**

**DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTIDOS POLÍTICOS**

**RICARDO PAVÃO TUMA**

**Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito/Mestrado, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.**

**Orientador: Prof. Doutor Alvacir Alfredo Nicz**

**CURITIBA - PARANÁ  
JUNHO DE 1997**

# **DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTIDOS POLÍTICOS**

por

**RICARDO PAVÃO TUMA**

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Curso de Pós-Graduação em Direito, pela Comissão formada pelos professores:

**ORIENTADOR:** \_\_\_\_\_

**Professor Doutor Alvacir Alfredo Nicz**

\_\_\_\_\_  
**Professor:**

\_\_\_\_\_  
**Professor:**

**Curitiba, 27 de junho de 1997**

# SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	vii
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I - AS PRINCIPAIS FORMAS DA DEMOCRACIA - A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA</b> .....	4
1) ORIGEM E HISTÓRICO DA DEMOCRACIA .....	4
1.1) A DEMOCRACIA DIRETA .....	11
1.2) A DEMOCRACIA SEMI-DIRETA .....	17
1.2.1) O "REFERENDUM" .....	19
1.2.2) O PLEBISCITO .....	22
1.2.3) A INICIATIVA DE LEI .....	26
1.2.4) O VETO .....	28
1.3) A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....	29
1.3.1) O ESTADO LIBERAL .....	37
1.3.2) O ESTADO INTERVENCIONISTA .....	46
1.3.3) O ESTADO SOCIALISTA .....	54
<b>CAPÍTULO II - DAS TEORIAS ACERCA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA</b> .....	59
1) A REPRESENTAÇÃO COMO EXPRESSÃO DA SOBERANIA NACIONAL .....	61
2) A TEORIA DA "DUPLICIDADE" .....	67
3) ROUSSEAU E A SOBERANIA POPULAR .....	69
4) O SISTEMA REPRESENTATIVO NA CONCEPÇÃO DE MONTESQUIEU .....	74
5) O ENTENDIMENTO DE EMMANUEL SIÈYES .....	77
6) A TEORIA CONTRATUALISTA DA REPRESENTAÇÃO .....	81
6.1) DAS PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE A REPRESENTAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO E O MANDATO DO DIREITO PRIVADO .....	83
6.1.1) A REPRESENTAÇÃO NO DIREITO PRIVADO .....	83

6.1.2) DAS OBRIGAÇÕES DO MANDATÁRIO.....	87
6.1.3) A REPRESENTAÇÃO NO DIREITO PÚBLICO .....	89
7) A TEORIA DOS ÓRGÃOS DO ESTADO .....	95
7.1) A INFLUÊNCIA DA DOCTRINA ALEMÃ NA FORMULAÇÃO DA TEO- RIA DOS ÓRGÃOS DO ESTADO .....	98
8) HANS KELSEN E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....	103
9) AS RELAÇÕES NA REPRESENTAÇÃO - O POSICIONAMENTO DE SOBOLEWSKI.....	106
10) A REPRESENTAÇÃO DE “VONTADES” E DE “INTERESSES” - AS POSIÇÕES DE SANTI ROMANO E EDMUND BURKE.....	109
11) A DOCTRINA DA “IDENTIDADE” ENTRE GOVERNANTES E GOVER- NADOS NA REPRESENTAÇÃO .....	113
12) DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA OPINIÃO DE NORBERTO BOBBIO.....	117
 <b>CAPÍTULO III - DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....</b>	<b>126</b>
1) CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO.....	127
2) A CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	131
2.1) QUANTO À ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS .....	132
2.1.1) PARTIDOS DE QUADROS.....	132
2.1.2) PARTIDOS DE MASSAS .....	135
2.2) QUANTO À ORGANIZAÇÃO EXTERNA DOS PARTIDOS .....	144
2.2.1) O PARTIDO ÚNICO.....	144
2.2.2) OS SISTEMAS PLURALISTAS DE PARTIDOS.....	149
2.2.2.1) O SISTEMA MULTIPARTIDÁRIO .....	150
2.2.2.2) O BIPARTIDARISMO.....	152
2.2.2.3) CONJUNTO DE FATORES ORIGINÁRIOS DOS SISTEMAS MULTIPARTIDÁRIO E BIPARTIDÁRIO .....	154
3) A ORIGEM DOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	158
3.1) O NASCEDOURO NA INGLATERRA.....	159

3.2) O SURGIMENTO DE DOIS GRANDES PARTIDOS POLÍTICOS NOS EUA .....	163
3.3) OS PARTIDOS POLÍTICOS NAS DEMOCRACIAS OCIDENTAIS .....	166
3.3.1) O SISTEMA PARADUALISTA .....	166
3.3.2) O MULTIPARTIDARISMO DOS PAÍSES NÓRDICOS.....	169
3.3.3) OS PARTIDOS POLÍTICOS NOS PRINCIPAIS PAÍSES MERIDIO- NAIS EUROPEUS .....	170
3.3.4) O “POPULISMO” NA ARGENTINA.....	172
4) A TRAJETÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL .....	175
4.1) OS PARTIDOS POLÍTICOS NO IMPÉRIO .....	176
4.2) O PERÍODO REPUBLICANO DE 1889-1946 .....	182
4.3) A “CONSTITUCIONALIZAÇÃO” DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CARTA DE 1946.....	187
4.4) O BIPARTIDARISMO FORÇADO NO REGIME MILITAR DE 1964 .....	195
4.4.1) CIRCUNSTÂNCIAS POLÍTICAS ANTERIORES AO GOLPE DE ES- TADO.....	195
4.4.2) O GOVERNO CASTELLO BRANCO E O BIPARTIDARISMO .....	200
4.4.3) A ESCALADA DO MDB .....	203
4.4.4) O PACOTE DE ABRIL DE 1977 E A POLÍTICA DE “DISTENSÃO” INICIADA NO GOVERNO GEISEL.....	208
4.5) OS NOVOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	214
4.5.1) PLANO CRUZADO: ASCENSÃO E QUEDA DO PMDB. O SURGI- MENTO DO PFL E DO PSDB .....	222
4.5.2) AS MAIS RECENTES ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS E A ATUAL CONFORMAÇÃO DO QUADRO PARTIDÁRIO BRASILEIRO.....	225
 <b>CAPÍTULO IV - A VIGENTE CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS PARTIDOS POLÍTICOS.....</b>	 <b>229</b>
1) A LIBERDADE PARA A CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS .....	231
2) DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS GERAIS A SEREM OBSERVA- DOS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS .....	233

3) DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS QUE OBRIGAM AOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	237
4) A AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	240
5) DA NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	244
6) O FUNDO PARTIDÁRIO.....	247
7) DO ACESSO GRATUITO AO RÁDIO E TELEVISÃO.....	250
8) DA VEDAÇÃO AO USO DE ORGANIZAÇÃO PARAMILITAR PELAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS.....	255
9) DEMAIS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS RELATIVAS AOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	257
9.1) A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE.....	257
9.2) A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS MESAS E COMISSÕES DO CONGRESSO NACIONAL .....	259
9.3) DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	264
9.4) DA LEGITIMIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA A IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO E DA AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.....	265
9.5) VEDAÇÃO À FILIAÇÃO DE MILITAR DA ATIVA EM PARTIDOS POLÍTICOS.....	267
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>270</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>276</b>

## **AGRADECIMENTOS**

Muitas foram as pessoas que, - direta ou indiretamente -, colaboraram na concepção, construção e conclusão deste estudo. Assim sendo, nomeá-las todas seria por demais extenso, sem contar o risco de algum esquecimento, o que poderia acarretar injustiças.

Mas não posso deixar de expressar gratidão aos meus pais, - Rubens e Lais - fonte permanente de incentivo e formação moral; à Nagmar, companheira de sempre, pela incondicionada compreensão, auxílio, e sobretudo, paciência nas horas mais difíceis.

Quero agradecer também todos aqueles que, - na indispensável retaguarda - propiciaram-me condições para a realização do presente trabalho: Dr. Flori, incansável no apoio e sempre oportuno em suas considerações; Maria Helena, pelo auxílio na elaboração estilística do texto; Fernando, indispensável para a editoração da obra; e ainda, Andréia, Fabielly, Maria Cláudia e Rosemar, fiéis companheiras tanto no árduo trabalho de pesquisa quanto na própria digitação do texto.

Finalmente, agradeço sinceramente ao Doutor Alvacir Alfredo Nicz, - ilustre professor de direito constitucional nas Universidades Federal e Católica do Paraná - por sua inestimável colaboração na feitura deste estudo enquanto professor orientador da presente dissertação, quer pela transmissão de seus respeitáveis conhecimentos, quer principalmente pelas reiteradas demonstrações de afeto e amizade.

***“ Todo pensador político e social é vulnerável aos valores da história. Não raro geram tais valores em ânimos menos isentos, sujeições e abdições críticas inconscientes. A estas, em rigor, ninguém se forra, por obra da época, da ideologia e dos acontecimentos.”***

**Paulo Bonavides**

## INTRODUÇÃO

Constata-se na quase totalidade dos países um crescente acirramento das críticas reiteradamente dirigidas contra a classe política como um todo, o que revela um generalizado e perigoso descontentamento da sociedade para com as suas instituições formais e as demais instâncias informais de representação.

O filósofo *Baruch Spinoza* alhures afirmava que “*al cabo, el pueblo acaba por preferir la tirania al caos*”, bem traduzindo o obscuro pensamento daqueles que preferem um governo autoritário fortemente organizado à um governo democrático exposto ao natural e permanente dissenso.

O presente estudo, destarte, concentrará as suas atenções no instituto da democracia representativa, isto é, no sistema político em que a população soberana nomeia os seus representantes para o exercício das altas funções governamentais, através do processo de eleições periódicas.

Prefacialmente, tecer-se-ão breves considerações a respeito das formas concebidas para o exercício da democracia, - direta, semi-direta e representativa,- procurando-se demonstrar acerca da autêntica utopia que revelou-se a forma direta de democracia, em que pesem os esforços dos gregos antigos; ao lado das anotações sobre as formas de participação democrática semi-direta; culminando-se com a análise das origens da democracia representativa, e suas diferentes concepções nos modelos clássicos do Estado, - liberal, intervencionista e socialista,- outrossim estudados.

Como é cediço, as sociedades modernas apresentam-se como eminentemente pluralistas, nas quais emergiu irreversivelmente a necessidade do respeito aos direitos das minorias; onde cada vez mais acirram-se os conflitos entre as diversas classes e grupos de interesse sociais; enfim, revelando-se um mundo complexo,

heterogêneo, de tensas relações inter-sociais. Em tais circunstâncias, a representação política assume um papel fundamental como elemento conciliatório destas disparidades, face a importância ímpar do Estado na organização do convívio social e na administração do conflito político.

No segundo capítulo, verificar-se-ão as principais teorias concebidas pelos doutrinadores políticos para efeito de explicar-se a gênese do mandato representativo. Tais teorias revelam-se tão discrepantes quanto variáveis os ambientes sócio-políticos em que foram forjadas, ensejando a inesgotada polêmica sobre a natureza do mandato político, ou seja, no sentido de que o representante *“quer com o povo”* ou *“quer pelo povo”*, como outrora magistralmente resumiu o Prof. Sampaio Dória.

Em um terceiro momento, a presente monografia preocupar-se-á especificamente com os partidos políticos, sob o pressuposto que as agremiações partidárias, - sem embargo de todas as vicissitudes por elas enfrentadas, voluntária ou involuntariamente,- ainda constituem-se nos instrumentos por excelência da representação política. Assim, apresentar-se-ão o conceito e a classificação dos partidos políticos, - com ênfase na doutrina formulada por Maurice Duverger,- as origens dos partidos, bem como algumas considerações sobre os sistemas partidários utilizados pelo direito comparado.

Após tais explanações, o presente estudo percorrerá a sinuosa trajetória dos partidos políticos brasileiros, desde os tempos do Império, passando-se pela República Velha, a era Vargas, o regime militar instaurado em 1964 até o processo da redemocratização do país, desembarcando-se, finalmente, no momento político atual.

No quarto e último capítulo encontrar-se-ão as considerações pertinentes aos partidos políticos em face da Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988, e isto por dois motivos principais: pela própria importância desta Carta Política, a qual inegavelmente esforçou-se em restaurar o ambiente democrático no Brasil; e por conseguinte, em razão da importância com que as agremiações partidárias

foram tratadas na Lei Maior, merecendo os partidos políticos uma gama de direitos os quais consagram-lhes uma importância crucial na concepção político-institucional de nosso país.

Às limitações do autor, - nada mais natural,- bem como à amplitude que o tema comporta, devem ser creditadas todas as eventuais falhas deste relato. Nada obstante, resta esperar que a exposição de idéias que segue revista-se de utilidade para todos os seus leitores, reavivando-se nos mesmos o nobre e bom sentimento democrático.

Felizmente o Brasil é um país ainda em construção, comportando os necessários avanços rumo à consolidação democrática. Destarte, compete-nos, - raros leitores em um ainda absurdo mar de analfabetismo e ignorância,- a realização dos esforços possíveis em busca do aperfeiçoamento de nossas instituições, o que somente ocorrerá com o fortalecimento dos mecanismos de participação popular e com uma sincera política educacional, estimulando-se verdadeiramente, em uma só palavra, o exercício da *cidadania*.

## **CAPÍTULO I - AS PRINCIPAIS FORMAS DA DEMOCRACIA - A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

### **1) ORIGEM E HISTÓRICO DA DEMOCRACIA**

#### **1.1) A DEMOCRACIA DIRETA**

#### **1.2) A DEMOCRACIA SEMI-DIRETA**

##### **1.2.1) O "REFERENDUM"**

##### **1.2.2) O PLEBISCITO**

##### **1.2.3) A INICIATIVA DE LEI**

##### **1.2.4) O VETO**

#### **1.3) A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

##### **1.3.1) O ESTADO LIBERAL**

##### **1.3.2) O ESTADO INTERVENCIONISTA**

##### **1.3.3) O ESTADO SOCIALISTA**

### **1) ORIGEM E HISTÓRICO DA DEMOCRACIA**

Quando *Heródoto*, há dois mil e quinhentos anos, empregou pela primeira vez o termo "*democracia*", certamente não imaginava quanta controvérsia este vocábulo haveria de gerar no curso da história.

Tanto a ciência política, como a sociologia, o direito, a economia política, a filosofia e até mesmo a psicologia, não poucos esforços tem desenvolvido ao longo da história no objetivo de construir uma definição, senão unânime, ao menos na tentativa delimitadora de um *ponto comum* da democracia. Não obstante, ainda não se logrou tal êxito, face a multiplicidade de enfoques que o tema comporta.

Conforme ensina *José Lindoso*:

*" A democracia não é forma de Estado nem forma de governo ou regime político. É algo muito mais profundo e que se liga substancialmente à própria dignidade humana. É uma concepção de vida, tendo por fundamento a liberdade e a igualdade de todos, sob o domínio do direito.*

*Não se circunscreve somente à condução de problemas do Estado. Como filosofia de vida, na beleza da participação, na divisão de responsabilidades, orienta a conduta do indivíduo no seu grupo, dinamiza a convivência nas sociedades primárias e enobrece e dignifica a atividade política com a força luminosa de seus princípios fundamentais, a liberdade e a igualdade." <sup>1</sup>*

Assim, vê-se que a expressão "democracia" comporta tal amplitude que é inevitável suscitarem-se muitas controvérsias quanto ao seu conceito e aplicação. Sensível à essa realidade, doutrina **Darcy Azambuja** que:

*"A desordem começa na etimologia da palavra e espai-se, em regimes que são ou dizem ser democráticos e diferem entre si como termos antônimos. Alguns a definem gramaticalmente, e então se percebe que ela nunca existiu e talvez não existirá jamais. Outras (sic) procuram descrevê-la tal como ela é, e então verificam que houve e há tantas democracias quantos Estados a praticaram e praticam.*

*E há os que a conceituam tal como "devia ser", e nessa perspectiva a inteligência e a imaginação criam sistemas que vão do provável ou possível até magníficas ou atrozes utopias." <sup>2</sup>*

Assim, a democracia, - para efetivamente existir na vida política de um Estado,- exige a concorrência de determinados pressupostos mínimos, os quais foram muito bem identificados por **Charles Beard**, citado na mesma obra de **José Lindoso**:

*" 1º) Todo o poder político reside no povo. Os votantes elegem diretamente os principais agentes do Governo e, por intermédio deles, indiretamente, todas as outras pessoas que dispõem de poder político sobre a vida e a propriedade;*

*2º) Todas as leis são feitas por esses agentes eleitos pelo povo;*

*3º) Periodicamente, os principais agentes do Governo, pelo menos os que compõem os Poderes Legislativo e Executivo, são obrigados*

<sup>1</sup>LINDOSO, José. *Estado, Constituinte e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1986, p.23.

<sup>2</sup>AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 27ª edição. Rio de Janeiro: Ed.Globo,1988, p.215/16)

*a se afastarem ou, se pretendem continuar exercendo as suas funções, a se submeterem, bem como os seus atos, à manifestação da vontade popular nas urnas;*

*4º) Nessa eleições, vale dizer, cada um independentemente de seus atributos intelectuais, morais ou econômicos, tem direito a um voto apenas."*<sup>3</sup>

Desta maneira, percebe-se que o exercício da democracia, - para ser verdadeiro e efetivo,-, não pode prescindir da soberania popular, que através do voto unitário de todos os cidadãos, elege os seus representantes para, com competência exclusiva, legislarem no interesse da sociedade. Para isso, estes representantes devem necessariamente encontrarem-se investidos em mandatos temporários, para cuja reeleição sempre necessitar-se-á do exposto consentimento popular, manifestado pela via do sufrágio.

Conta-nos Vamireh Chacon que

*" Já Aristóteles, quase quinhentos anos antes de Cristo, definira os fundamentos da legitimidade do poder político: representação de eleitores por eleitos, sua consequente responsabilidade, periódica prestação de contas através da rotação dos seus detentores e Liberdade dos cidadãos nestas escolhas como uma das expressões da Igualdade mesma."*<sup>4</sup>

A democracia não encontrava maior aceitação pela doutrina dos grandes pensadores dos séculos passados, porquanto a maior parte destes era oriunda das classes mais abastadas, e bem por isso, reproduziam um pensamento elitista que majoritariamente defendia e aceitava a aristocracia como a melhor forma de governo, fundamentado no mérito e na capacidade como pressupostos para o exercício do poder.

---

<sup>3</sup>LINDOSO, José. ob.cit., p.24.

<sup>4</sup>CHACON, Vamireh. O novo parlamentarismo - Cadernos Políticos da Fundação Milton Campos. Brasília: Centro Gráfico Senado Federal, 1978, p.09.

O posicionamento externado pelo filósofo *Baruch Spinoza*, - o qual admitiu a democracia como forma possível de governo,- bem exemplifica as restrições dos pensadores quanto às possibilidades de consolidação de um regime democrático:

*“ La democracia es la forma más razonable de gobierno, porque en ella cada cual se somete a la inspección de la autoridad sobre sus acciones, pero no sobre su juicio y su razón; es decir que al considerar que no todos pueden pensar igual, la voz de la mayoría tiene fuerza de ley.*

*(...) El inconveniente principal de la democracia consiste en su tendencia a elevar al poder los mediocres, y no hay manera de evitar esto, sino se limita el ejercicio de los cargos a los hombres de “ejercitada pericia”. (...) De este modo, el gobierno democrático se torna una sucesión de efímeros demagogos, mientras que los hombres de verdadero valor sienten repugnancia a inscribirse en las filas donde habrían de ser juzgados y valorados por sus inferiores.*

*Más tarde o más temprano, los hombres más capaces habrán de rebelarse contra semejante sistema, y esto aunque se hallen en minoría. De aquí viene que las democracias se cambien en aristocracia y éstas, al fin y al cabo, el pueblo acaba por preferir la tiranía al caos*  
”<sup>5</sup>

Deste modo, no entender de *Spinoza*, a democracia não pode furtar-se ao enfrentamento do seguinte problema: como reunir os melhores homens no comando das instituições políticas, ao mesmo tempo em que concede a todos o direito de eleger os considerados mais aptos e preparados, e permanentemente sob o risco de esta escolha recair-se sobre os medíocres ?

Como o questionamento acima não comporta qualquer resposta que integralmente refute a objeção de *Spinoza*, - posto que a experiência política bem revela-nos a reiterada eleição de “medíocres” para os cargos representativos,- parece-nos razoável que os grandes pensadores tratassem com desconfiança a democracia.

---

<sup>5</sup>DURANT, Will. *Historia de la Filosofía*. Buenos Aires: Joaquín Gil Editor, 1942, p.237/38.

Já para o filósofo americano Jonh Dewey, a importância da democracia consiste em permitir a expansão do pluralismo social, obrigando a uma redefinição do papel do Estado, no sentido de uma maior aproximação para com os anseios dos representados. Consoante o relato de *Will Durant*:

*“ Para Dewey, la aristocracia y la monarquia son más eficaces que la democracia, pero son también mas peligrosos. Dewey desconfia del Estado y desea una orden pluralista en que, en todo o posible, la obra de la sociedad sea ejecutada por medio de asociaciones voluntarias. Dewey ve en la multiplicidad de organizaciones, partidos, corporaciones, asociaciones obreras, etc, una conciliación del individualismo con la acción común. A medida que estas organizaciones adquieren mayor importancia, el Estado tiende cada vez más a convertirse en regulador y mediador entre ellas, definiendo los limites de la acción de cada cual, previniendo y resolviendo los conflictos entre ellas.”<sup>6</sup>*

Visto que a democracia, para efetivamente existir, exige uma pauta mínima de regras disciplinadoras do seu exercício, ora convém conhecerem-se algumas de suas definições:

Anderson de Menezes entende que:

*“ Democracia é o ambiente em que um governo de feitio constitucional garante, com base na liberdade e na igualdade, o funcionamento ativo da vontade popular, através do domínio da maioria em favor do bem público, sob fiscalização e crítica da minoria atuante.”<sup>7</sup>*

O emérito publicista Sahid Maluf adverte que a idéia de democracia pode ser tomada em duplo sentido, isto é, formal (estrito) ou substancial (amplo), asseverando que:

*“ Em sentido formal ou estrito, democracia é um sistema de organização política em que a direção geral dos interesses coletivos compete à maioria do povo, segundo convenções e normas jurídicas que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na formação do go-*

<sup>6</sup>DURANT, Will. ob.cit., p. 585.

<sup>7</sup>MENEZES, Anderson. *Teoria Geral do Estado*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 277.

*verno. É o que se traduz na fórmula clássica: “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”. Neste conceito são pressupostos os princípios da temporariedade e eletividade das altas funções legislativas e executivas.*

*Em sentido substancial, sobre ser um sistema de governo temporário e eletivo, democracia é um ambiente, uma ordem constitucional, que se baseia no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana.”<sup>8</sup>*

Já consoante David Jardim Júnior:

*“Democracia é o sistema político em que o governo deve ser exercido pelo povo em seu conjunto, e não apenas por um homem, uma família, uma classe ou grupo restrito de indivíduos, como acontece no despotismo, na monarquia hereditária, na aristocracia e na oligarquia.*

*Evidentemente, é impossível a participação de todo o povo no governo. A democracia é, portanto, o sistema em que o povo escolhe livremente os seus representantes para governar em seu nome.”<sup>9</sup>*

Da conceituação logo acima reproduzida, releva notar a diferença básica entre a democracia e os outros principais regimes de governo: com o *despotismo* (onde o poder é exercido por um homem com arbítrio ilimitado); com a *monarquia hereditária* (em que o poder concentra-se vitalícia e hereditariamente nas mãos de uma família); a *aristocracia* (aonde o poder fica pertencendo exclusivamente a uma classe restrita, privilegiada e hereditária); e para com a *oligarquia* (sistema no qual o poder concentra-se nas mãos de uma minoria reduzida, a qual defende prioritariamente seus direitos, em detrimento da maioria, que fica praticamente alijada das esferas do poder e seus efeitos).

Assim, o elemento característico da democracia consiste no fato de ela ser o sistema de governo onde a predominância está no *exercício da soberania popular*.

<sup>8</sup>MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 4ª edição. São Paulo: Ed. Sugestões Literárias, 1967, p. 315.

<sup>9</sup>JARDIM Jr, David. *Dicionário de Ouro da Política*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1979, p. 59.

Neste ponto, faz-se necessária a delimitação do conceito de "povo", para um melhor entendimento do instituto da representação política, condição "sine qua non" para a existência de um regime democrático representativo. Com efeito, a expressão "povo" não pode ser confundida com a de "população". Enquanto esta se aplica à massa dos indivíduos que vivem num determinado território, aquela limita-se ao conjunto de indivíduos dotados dos atributos de "cidadania".

Em outras palavras, a *população* traduz um conceito geral de sociologia, enunciando um conceito aritmético, quantitativo, de expressão demográfica, compreendendo todos os habitantes de um território, inclusive os estrangeiros. Já a expressão "povo" compreende o conjunto de indivíduos nacionais de um país, com poderes de votarem e serem votados, ou seja, aqueles que gozam do direito de interferirem na gestão do Estado, ora elegendo, ora sendo eleitos. Assim, os estrangeiros, - e no caso de nossa legislação os menores de 16 anos e os conscritos no serviço militar obrigatório -, são destituídos deste atributo da cidadania.

Porém, mesmo delimitando-se o conceito de "povo" àqueles dotados dos atributos da cidadania, e como bem ressalta o autor acima citado em sua definição, - *"evidentemente é impossível a participação de todo o povo no governo"* -, o fato é que se exige, para a efetiva existência da democracia, que o povo soberano delegue os seus poderes originários de governar para os representantes escolhidos livremente por ele próprio, através do sufrágio universal.

Por conseguinte, a forma mais usual e factível para o exercício da democracia consiste na adoção do sistema representativo, o qual, mesmo coexistindo com as demais formas, exerce inevitável preponderância.

Além da democracia representativa, cumpre ressaltar que a história conhece outrossim a democracia "direta" e a "semi-direta", cada qual com características próprias, consoante veremos a seguir.

## 1.1) A DEMOCRACIA DIRETA

Segundo os relatos dos historiadores, a Grécia, - notadamente em sua Cidade-Estado *Atenas*, - foi o berço da denominada *democracia direta*, através da qual o povo grego, reunindo-se no "*ágora*", exercia direta e imediatamente o poder político, deliberando sobre todas as questões do interesse da cidade-estado.

O "*Ágora*" grego correspondia a uma atual praça pública, onde os cidadãos congregavam-se para o pleno exercício do poder político.

Paulo Bonavides, citando José de Alencar, relata-nos que a *democracia direta* assumia a seguinte forma:

*"A democracia na antigüidade foi exercida diretamente pelo povo.*

*O Estado então encerrava-se nos limites da cidade; constava o resto de conquistas ou colônias. A vida ainda não existia: o homem era exclusivamente cidadão; dava-se todo à coisa pública; não tinha domesticidade que o distraísse.*

*A praça representava o grande recinto da nação: diariamente o povo concorria ao comício; cada cidadão era orador, quando preciso. Ali discutiam-se todas as questões do Estado, nomeavam-se generais, julgavam-se crimes.*

*Funcionava a "demos" indiscutivelmente como assembléia, conselho ou tribunal; concentrava em si os três poderes legislativo, executivo e judicial."<sup>10</sup>*

Porém, é preciso desmistificar, desde logo, algumas concepções errôneas que se apresentam acerca da democracia direta. Isto porque muitos dos críticos do sistema representativo chegam ao ponto de querer passar a impressão, àqueles mais

---

<sup>10</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 5ª edição. Rio de Janeiro:Forense, 1983, p.325/26.

desavisados, de que a democracia direta era perfeita, uma autêntica forma de participação popular, o que, no entanto, não é verdade.

*Darcy Azambuja*, baseado em estudos de *Glantz*, esclarece os mecanismos de funcionamento da democracia direta ateniense:

*"(...) Mesmo em Atenas, no áureo período democrático, poder do povo, ou democracia, nunca foi, como alguns pensaram, governo exercido direta e exclusivamente pelo povo, identificação e coincidência dos governantes e governados.*

*O povo da democracia ateniense não eram todos os indivíduos que viviam de modo permanente sob o governo de Atenas, e sim uma pequena parte deles. Segundo cálculos abalizados essa população era de 230 a 240 mil pessoas; destas cerca de 150 mil eram escravos, sem direito algum. Das 90 mil pessoas livres, 60 mil eram mulheres e crianças, também sem direitos políticos e os habitantes dos arredores da cidade não compareciam geralmente às assembleias políticas; e entre os próprios cidadãos alguns deixavam-se ficar sob as árvores que Cimon mandara plantar no ágora, ou no mercado, ou diante dos tribunais. As decisões importantes deviam ser tomadas pelo "povo inteiro", segundo as leis.*

*Na verdade, nesses casos, os cidadãos presentes não eram mais de 6 mil."<sup>11</sup>*

Pelo relato acima, pode-se observar que a democracia direta, mesmo nos tempos atenienses, já constituía-se em uma utopia, em função da exclusão da grande maioria da população no que tange a legitimidade para participar do processo decisório.

Além disso, os gregos encontravam-se estritamente vinculados as suas chamadas "*leis eternas*", de natureza religiosa, e o seu único direito democrático era o de *votar e de ser votado*, desconhecendo, destarte, aquela civilização, qualquer outra forma de exercício da vontade e soberania populares.

---

<sup>11</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 216/17.

Isto porque os projetos a serem votados em assembléia popular já eram anteriormente priorizados e preparados pelos denominados "*temós-teras*", os quais eram juristas do "Conselho dos Quinhentos". Este conselho, por sua vez, na prática nada mais era que uma espécie de "*parlamento*", que elaborava os projetos e os submetia ao referendo da assembléia.

Portanto a democracia grega muito mais se assemelhava a hoje conhecida democracia *semi-direta*, do que propriamente à democracia *direta*.

Acrescente-se, ainda, as seguintes considerações do ilustrado *Darcy Azambuja*, em referência às tão decantadas *liberdade e igualdade* do povo grego:

*" (...) Os cidadãos atenienses consideravam-se livres porque somente obedeciam a leis por eles próprio votadas e executadas por autoridades eleitas por eles próprios. Essas leis, porém, impunham uma religião, um culto obrigatório a deuses determinados e preceitos tão numerosos que regulavam e envolviam integralmente o homem, política, social moral e intelectualmente.*

*Não havia, pois, liberdade de pensamento, nem de palavra. Realmente havia uma única liberdade, a de votar e ser votado, sem garantias para quaisquer outros direitos.*

*(...) A compra e venda dos votos, a confiscação de bens, a condenação de milhares de cidadãos ao ostracismo, com o único intento de distribuir a sua fortuna pela população, foi o início da depravação da democracia. Com a tentativa de igualdade econômica, veio a obsessão por outras igualdades. O ostracismo fulminava os homens eminentes, como Aristides, o Justo, pelo crime de não ser igual a todos; os demagogos deixaram de ser os "educadores do povo", para ser o que são hoje. A população desvairava nas assembléias tumultuosas, governando através de condenação e execuções horrendas."<sup>12</sup>*

Ademais, outro fator que possibilitou a existência, mesmo que de certa forma caótica, da democracia direta grega, foi a circunstância de que a base social escrava permitia ao homem livre ocupar-se tão somente dos negócios públicos, "*numa*

*militância rude e exaustiva, permanente, diuturna*", segundo relato do culto Paulo Bonavides .

Por seu turno, *Fustel de Coulanges*, em clássica obra, fornece-nos uma dimensão apropriada das exigências que a democracia direta impunha ao cidadão de Atenas:

*" Era um governo muito trabalhoso. Vejamos como se passa a vida de um ateniense. Um dia o ateniense é chamado à assembléia do seu "demo" onde deve deliberar sobre os interesses religiosos ou financeiros dessa pequena associação. Outro dia esse mesmo ateniense é convocado para a assembléia da sua tribo; trata-se de regulamentar uma festa religiosa, ou de examinar as despesas, ou de promulgar decretos, ou ainda de nomear chefes e juizes.*

*Três vezes por mês, regularmente, deve assistir à assembléia geral do povo, e não tem o direito de faltar. Ora, a assembléia é longa e ele não vai à assembléia somente para votar. Chegando pela manhã, exige-se que o ateniense ali permaneça até hora avançada do dia para ouvir os oradores. Não pode votar se não esteve presente desde o início da assembléia, ouvindo todos os discursos.*

*Para o ateniense, o voto é assunto dos mais sérios; ora se trata de nomear os seus chefes políticos e militares, isto é, aqueles a quem o seu interesse e a sua vida vão ser confiados por um ano; ora será um imposto que deve ser criado, ou uma lei que deve ser modificada; ou é sobre a guerra que deve votar, sabendo como terá de dar o seu próprio sangue, ou de algum filho seu. Os interesses individuais estão inseparavelmente ligados aos interesses do Estado.*

*O homem não pode mostrar-se nem indiferente, nem leviano. Se se engana, sabe que logo sofrerá as consequências, e que em cada voto pode comprometer a sua fortuna e sua vida.*

*(...) O dever do cidadão limitava-se ao voto. Quando chegava a sua vez, ele se tornava magistrado do seu demo ou da sua tribo. Cada dois anos, em média, era "heliasta", isto é, juiz, e passava todo esse ano nos tribunais, ocupado em ouvir os advogados e aplicar as leis. Talvez não houvesse em Atenas cidadão que não fosse chamado duas vezes na vida a fazer parte do senado dos Quinhentos; então, durante um ano, todos os dias sentava-se desde a manhã até a noite, recebendo os depoimentos dos magistrados, fazendo-os*

---

<sup>12</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p.217/18.

*prestar as suas contas, respondendo aos embaixadores estrangeiros, redigindo as instruções dos embaixadores atenienses, examinando todos os casos que deviam ser submetidos ao povo, e preparando todos os decretos.*"<sup>13</sup>

Assim, resta evidenciado que a democracia direta praticada pelos gregos traduzia-se, na prática, em uma excessiva exigência aos cidadãos, os quais eram obrigados a viver em função do Estado.

Consoante as próprias conclusões do ilustre autor imediatamente cima citado:

*" (...) Vê-se quão pesado encargo era ser cidadão de um Estado democrático, porque correspondia a ocupar, em serviço da cidade, quase toda a sua existência, pouco tempo lhe restando para os trabalhos pessoais e para sua vida doméstica.*

*Por isso, com muita justiça, dizia Aristóteles não poder ser cidadão aquele homem que necessitasse trabalhar para viver. Tais eram as exigências da democracia. O cidadão, como funcionário público de nossos dias, devia pertencer inteiramente ao Estado. Na guerra, dava-lhe o sangue; durante a paz, o seu tempo.*

*Não era livre de descuidar dos negócios públicos para se ocupar com mais cuidado dos seus negócios particulares. Pelo contrário, devia descuidar dos seus, para trabalhar em benefício da cidade.*

*Os homens passavam sua vida uns a governarem os outros, A democracia não podia existir senão sob a condição de trabalho incessante de todos os seus cidadãos. Por pouco que o zelo se afrouxasse, ela acabaria pouco a pouco por perecer ou se corromper.*"<sup>14</sup>

Destarte, forçoso é reconhecer que a democracia direta consiste em um sistema utópico, impraticável nos dias atuais, com países de larga extensão territorial e grande população, contando com múltiplos segmentos sociais, os quais entrelaçam-se em múltiplas atividades, díspares interesses, o que implica na necessidade de flexibilidade e agilidade no processo de tomada das decisões, além de uma crescente especialização para uma compreensão satisfatória dos assuntos públicos.

---

<sup>13</sup>COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Ed. Hemus, 1975, p.265/66.

Na verdade, tal forma de exercício da democracia só foi possível em uma época onde o trabalho escravo fornecia as bases para uma sustentação econômica, e as relações comerciais entre os diversos povos eram praticamente inexistentes. Em outras palavras, as condições sócio-políticas de Atenas permitiram, excepcionalmente, o exercício da forma direta de democracia. Porém, como é evidente, tais condições não guardam mínima semelhança com o mundo contemporâneo.

Ademais, ressalte-se que mesmo esta democracia não era propriamente exercida de forma direta. Com efeito, as mulheres e as crianças eram "*representadas*" pelos cidadãos, assim como os estrangeiros e, porque não dizer, até mesmo os escravos, posto que as decisões da assembléia obrigavam a todos.

Por isso, poderia-se afirmar que a democracia direta, de fato, nunca existiu e talvez jamais existirá. Naquela época, como hoje, o poder não suportaria o exercício direto, pela mais absoluta carência instrumental de ser eficazmente exercido. Em outras palavras, o poder não prescinde do instituto da representação.

Mas, se é certo que a democracia direta jamais existiu concretamente na forma imaginada pelos seus idealizadores, não menos certo é que a tentativa dos atenienses não foi em vão. Muito pelo contrário, foi a experiência grega que possibilitou o surgimento das formas de controle da representação política, oportunizando a criação de mecanismos onde o povo pudesse exercer uma participação mais ativa no processo decisório, não apenas limitando-se ao direito de voto em seus representantes. A democracia direta, enfim, lançou as bases para o advento da democracia *semi-direta*, abordada a seguir.

---

<sup>14</sup>COULANGES, Fustel de. ob.cit., p.266.

## 1.2) A DEMOCRACIA SEMI-DIRETA

Entre a democracia *direta* e a *representativa* constata-se da existência de uma *situação intermediária*, isto é, a democracia *semi-direta*, exercida através de mecanismos os quais permitem ao povo uma participação mais efetiva na tomada das decisões, não apenas limitando-a ao exercício do voto para escolha de seus representantes.

O ilustre Paulo Bonavides, citando doutrinadores estrangeiros, assim doutrina acerca do assunto em tela:

*"O povo na democracia semi-direta não se cinge apenas a eleger, senão que chega do mesmo passo a estatuir, como ponderam PRELOT, ou conforme BERTHELEMY e DUEZ: não é apenas colaborador político consoante se dá na democracia indireta, mas também colaborador jurídico.*

*Acrescenta-se, portanto, a participação política, certa participação jurídica, isto é, ao povo se reconhece, para determinadas matérias, esfera de competência em que ele diretamente, observando formas prescritas pela ordem normativa, cumpre atos cuja validade fica assim sujeita ao seu indispensável concurso."<sup>15</sup>*

Já o consagrado *Santi Romano* entende que as modalidades de exercício da democracia semi-direta " *têm importância secundária e caráter de institutos meramente complementares, perante os institutos representativos*", destacando a excepcionalidades destas manifestações com as seguintes palavras:

*" A sua atividade não é contínua, mas mais ou menos extraordinária e condicionada à verificação de circunstâncias especiais ou excepcionais. E ela manifesta-se quase que exclusivamente com uma votação, à qual são admitidos os cidadãos que constituem o corpo eleitoral".<sup>16</sup>*

---

<sup>15</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p.332.

<sup>16</sup>ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977, p. 314.

A Suíça e os Estados Unidos foram os países considerados precursores na utilização dos mecanismos da democracia *semi-direta* nos negócios do Estado. As constituições elaboradas na Suíça eram submetidas à ratificação popular, - com a exceção da Carta de 1801,- e ainda hoje toda reforma constitucional deve ser aprovada pelo povo.

Nos EUA, a esta mesma forma de referendo popular em matérias constitucionais, acrescentou-se o "*recall*", inclusive este com larga aplicação nas decisões judiciais. Através deste instituto, quando um juiz se nega a aplicar uma lei oriunda da iniciativa popular, por considerá-la inconstitucional, tal ato é passível de anulação pela maioria dos eleitores, os quais declaram a sua constitucionalidade e exigem a sua aplicação.

Criação imputada a Theodore Roosevelt, o "*recall*" encontra larga aplicação nos assuntos relacionados à legislação social, muitas vezes negada pelos juizes que, no caso norte-americano, são eleitos, o que os transforma, em certos casos, em verdadeiras presas do poder econômico.

Segundo o relato de *Darcy Azambuja*:

*"O indivíduo "recalled" pode apresentar-se à reeleição e imprimir na cédula de voto a sua defesa. Se for reeleito, correm por conta dos peticionários de "recall" as despesas feitas com a eleição, para o que previamente eles são obrigados a prestar caução. É um processo perfeitamente americano, pois evita ao erário público as despesas, decorrentes do erro ou da animosidade dos que provocam um novo pleito para destituir o cidadão eleito e injustamente acusado."*<sup>17</sup>

Assim, o "*recall*" configura-se como uma forma de revogação individual, na qual o eleitor tem a capacidade de pleitear a destituição de mandatos. Tal instituto, porém, não encontrou recepção na maioria dos países, portanto limitando-se sua influência aos cerca de mil municípios americanos que o adotam. O "*recall*" ade-

---

<sup>17</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 236.

mais, inexistente no plano federal, não sendo aplicado em relação aos membros do Congresso ou da Suprema Corte.

Conforme visto, o *"recall"* é instituto de aplicação restrita aos EUA e a Suíça, onde nesta assume o nome de *"Abberufungsrecht"*.

A diferença reside no fato de que, pelo sistema suíço, ocorre uma revogação coletiva de toda a assembléia, e não do mandato individualmente considerado, como nos EUA. Tal sistema encontra aplicação em *"sete cantões da Suíça e um semicantão desse mesmo país"*, como ensina Paulo Bonavides.

Neste passo, faz-se oportuno mencionarem-se as formas mais usuais do exercício da democracia *semi-direta*, especialmente aquelas recepcionadas pelo direito pátrio, a saber: o *"referendum"*; a *iniciativa de leis* e o *plebiscito*, formas recepcionadas pela atual Constituição Brasileira, consoante dispõe o art. 14 e seus incisos I, II e III da Carta Magna promulgada em 05 de outubro de 1.988.

Acrescente-se, antes de adentrarmos as características gerais de cada uma destas formas, que *Santi Romano* entende ser a *"eleição popular"* um dos institutos da democracia semi-direta, em posição não corroborada pela maioria da doutrina.

### 1.2.1) O "Referendum"

Através do instituto do *"referendum"*, o povo adquire o poder de sanção a determinada lei, ou seja, a validade, vigência e eficácia de uma norma aprovada pelo Poder Legislativo fica condicionada a posterior aprovação dos eleitores, sem a qual não produzirá efeitos no mundo jurídico.

Conforme o entendimento de *Maria Victória de Mesquita Benevides*, "o referendo concerne unicamente a atos normativos, de nível legislativo ou de ordem constitucional", ao contrário do plebiscito, - analisado adiante,- o qual "concerne a

*qualquer tipo de questão de interesse público (como políticas governamentais) e não necessariamente de natureza jurídica, inclusive fatos ou eventos.*"<sup>18</sup>

Como bem explica a autora supra citada, o "referendum" pode assumir duas espécies distintas: constitutivo ou revocatório. Na primeira situação, forma-se, constitui-se, origina-se a norma com o referendo popular. Na segunda, como o próprio nome o indica, a norma sob referendo é revogada, extinta, retirando-se a sua validade e impositividade perante o corpo social. E ainda, o "referendum" pode ser facultativo ou obrigatório, conforme a indispensabilidade, ou não, da utilização deste mecanismo para que uma norma jurídica possa vir à produzir efeitos.

Os seus defensores argumentam que o "*referendum*" é essencial a democracia por duas razões fundamentais: em primeiro lugar, permitindo que a lei referendada goze de ampla legitimidade, posto que ratificada pelo povo; e também porque estimula a educação política popular, já que a sua aplicação precederá necessariamente de amplos debates entre o eleitorado, o que por certo estimulará a maior consciência de participação da sociedade nas grandes questões nacionais.

Para *Darcy Azambuja*, nenhum outro instituto de direito constitucional aproxima, tanto quanto ele, o governo da democracia, posto que inibe a atuação de Legislativo se esta ocorrer em desconformidade com a vontade popular:

*"Para obstar a onipotência das assembléias, para evitar que os representantes do povo votem leis opressivas, como sói acontecer no início das legislaturas, quando o deputado vê ainda longe o dia de reeleição, o "referendum" é uma arma segura e infalível, põe a nação na posse de si mesma, no exercício efetivo da soberania, que o regime representativo puro anula (...). Quando uma lei é aprovada diretamente pelo povo, ninguém mais terá dúvidas sobre a sua legitimidade intrínseca, e assim ganha uma força que redunde em benefício da própria autoridade que a vai executar."*<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa - Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991, p. 132)

<sup>19</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 229.

As vozes contrárias ao "referendum" quase todas convergem para o argumento de que o povo *"não possui condições culturais e intelectuais para ratificar leis"*, votando emocionalmente em função da propaganda massiva, das paixões políticas ou das pressões dos chefes políticos locais. Nada obstante, parece-nos que não lhes assiste razão quando formulam tais objeções.

Como bem anota Maria Victória de Mesquita Benevides:

*" Em comparação com a participação popular na atividade legislativa, considerada impensável devido a "incompetência" ou à "maior vulnerabilidade do povo aos grupos de pressão", observa-se que: (1) os parlamentares não são, necessariamente, mais competentes para o trato de questões que exigem conhecimento específico e aprofundado; (2) os parlamentares não são, necessariamente, menos vulneráveis à pressão dos grupos de interesse, dos "mais organizados"; (3) a relação entre a atividade legislativa e os grupos de pressão não é mais democrática no meio parlamentar do que por via da participação popular, pois no Congresso os "lobbies" permanecem invisíveis, enquanto, no outro caso, os grupos organizados são publicamente identificados.*

*Portanto, se existem dúvidas e suspeitas de "incompetência" e de "vulnerabilidade nociva" dos dois lados, o risco ainda será menor na participação popular. É mais democrático controlar e decidir sobre uma votação que recebe o apoio de grupos conhecidos e identificáveis, - centrais sindicais, igrejas, movimento ecológico, associações profissionais, consumidores, moradores de uma determinada região, nações indígenas,- do que "suspeitar" que existem interesses, escusos ou legítimos, de grupos que se escondem por trás do biombo parlamentar.<sup>120</sup>*

As razões acima reproduzidas bastariam para a comprovação da importância de uma utilização dos mecanismos de participação popular.

Porém, acrescenta-se que, - ao contrário de uma lei formalmente criada e aprovada pelo Parlamento,- a adoção do "referendum" possibilita uma maior participação política dos setores *mais esclarecidos da população*, e que eventualmente podem não ter assento no Legislativo. Assim, estudiosos, técnicos, centros de pes-

quiza, enfim, a inteligência nacional pode, através do "*referendum*", participar ativamente do processo de discussão acerca da importância da aprovação ou revogação de um diploma legal, e destarte, salutarmente despertando a sociedade para o assunto, esclarecendo e conscientizando as massas, e conseqüentemente estreitando ainda mais a vinculação que deveria existir, - e quase não existe na prática,- entre o Poder Legislativo e a vontade popular.

Em suma, caracteriza-se o "*referendum*" como uma importante modalidade de participação popular, bastando apenas que seja moderadamente aplicado, ou seja, - nas questões verdadeiramente essenciais -, e que sua utilização não prescindia de uma ampla discussão prévia no seio da sociedade, antes da votação final sobre o assunto.

### 1.2.2) O Plebiscito

O plebiscito, em uma primeira impressão, não guarda maiores diferenças em relação ao "*referendum*", posto que consiste outrossim em uma forma de "consulta popular", em um mecanismo onde o processo decisório é transferido ao eleitorado.

Porém, as finalidades de ambos os institutos apresentam-se como diversas. Como visto acima, enquanto o "*referendum*" consiste em uma forma de participação popular para efeito da confirmação ou a revogação de um texto legal; o plebiscito implica na participação popular acerca de questões políticas muito mais amplas, e não necessariamente de ordem legislativa.

O plebiscito, destarte, é um ato extraordinário, adotado sempre com excepcionalidade, tendo por objeto medidas políticas, temas constitucionais tudo aquilo que

---

<sup>20</sup>BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. ob.cit., p. 105.

refira-se à estrutura essencial do Estado, com a proposta de modificação ou conservação de suas formas políticas.

Exemplifica Maria Victória Mesquita Benevides que o plebiscito:

*“ concerne a qualquer tipo de questão de interesse público, não necessariamente de ordem normativa, - inclusive políticas governamentais...significa, sempre, uma manifestação popular sobre medidas futuras...e pode ser orgânico - como aqueles relativos à criação de Estados e territórios; criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, previstos na nova Constituição brasileira (art. 18, 3º e 4º). O plebiscito pode versar, ainda, sobre questões puramente políticas, como o rompimento ou reatamento de relações diplomáticas, a participação do país em organizações ou tratados internacionais e a concessão de anistia, entre outras.”<sup>21</sup>*

Em passado recente, a América Latina vivenciou ao menos duas grandes manifestações plebiscitárias. Uma das mais importantes aconteceu no Chile, onde o ex-presidente *Augusto Pinochet*, - detectando a irreversível exaustão de seu governo imposto em 1973, após o golpe de Estado contra Salvador Allende,- promoveu um plebiscito cujo objetivo era auscultar a sociedade sobre a sua permanência na chefia do governo por mais um período.

Note-se que dita "consulta" não envolvia uma lei, - quando então seria um "referendum" -, mas uma manifestação popular para efeito da permanência no poder de um líder político. E o povo, após uma fase inicial de divulgação das propostas, respondeu apenas "*sim*" (pela permanência) ou "*não*" (pelo afastamento do general), sendo que a segunda manifestação foi a vencedora, desencadeando-se em definitivo o processo de redemocratização chileno.

No Brasil, por força do previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta promulgada em 05.10.88, o eleitorado participou de um plebiscito para a definição quanto à forma e o sistema de governo que deveriam prevalecer em nosso país.

Neste caso o legislador, - após ter votado tais questões quando da Assembléia Nacional Constituinte -, remeteu ao eleitorado brasileiro a responsabilidade da escolha da forma e do sistema de governo, considerando-se a importância que o tema se reveste para os interesses nacionais.

Assim, em 07 de setembro de 1.993, os eleitores pátrios, - após ampla campanha de divulgação das propostas submetidas à sua aprovação -, manifestou-se em favor da forma republicana de governo através do sistema presidencialista, em detrimento da monarquia e do parlamentarismo, respectivamente.

Em razão disso, as escolhas da maioria da Assembléia Nacional Constituinte foram *confirmadas* pelos cidadãos brasileiros, conferindo a República e ao Presidencialismo legitimidades definitivas.

A citada Maria Victória Mesquita Benevides entende que *“os plebiscitos previstos para 1993, sobre o tipo de regime e sistema de governo, são...referendos, pois implicam a confirmação ou rejeição de princípios constitucionais em vigor.”*<sup>22</sup>

Assim, constata-se que é muito tênue a diferenciação entre o plebiscito e o referendo, daí porque parte da doutrina, - como Julien Laferriere, Crossa e Botetelli, citados na obra clássica de Paulo Bonavides,- consideram que o plebiscito se estende a esfera das decisões legislativas, *“compreendendo todas as leis que não resultam da obra comum do Parlamento e do povo”*<sup>23</sup>

Vale dizer, o que tais doutrinadores entendem é que a diferença entre o referendo e o plebiscito não reside no *“objeto”* da consulta (*lei ou questões políticas gerais*), mas sim em relação ao *“sujeito”* da manifestação popular. Em outras palavras, no *“referendum”* sempre existirão dois consentimentos, daqueles que elaboram as

---

<sup>21</sup>BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. ob.cit., p. 40.

<sup>22</sup>BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. ob.cit., p. 40.

<sup>23</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 348.

leis (o Parlamento) e do eleitorado, que provocado se manifesta; já para o plebiscito, basta a vontade do povo, que pode unilateralmente tomar decisões ou fazer leis.

E ainda conforme entendimento de *Silveira Neto*:

*" Quando a questão a resolver tem por objeto um assunto de interesse público, tem-se o referendium; quando se trata de aprovar ou não a investidura de uma pessoa no poder, tem-se o plebiscito. "*<sup>24</sup>

Na realidade, para que se possa compreender a diferença essencial entre o referendo e o plebiscito, é necessário assimilar que o "referendum" sempre implica uma idéia de ratificação, de confirmação; enquanto que no plebiscito aparece sempre a variável, a alternativa, a escolha desta ou daquela atitude a ser tomada pelos representantes da vontade popular.

De toda forma, as razões que justificam a adoção do plebiscito, nas democracias contemporâneas são as mesmas do "referendum": permitir a participação direta do cidadão na gestão da coisa pública; limitar a onipotência do Parlamento, além de inviabilizar a dissonância entre as posições assumidas pelo Poder Legislativo e as aspirações majoritárias do eleitorado, em matérias relevantes e excepcionais; conferir maior legitimidade às leis; e ainda estimular a educação política e a conscientização dos eleitores quanto aos grandes temas nacionais.

Finalmente, percebe-se que este instituto é típico de regimes democráticos. O que não teria acontecido, por exemplo, se o povo fosse consultado acerca da Emenda Constitucional que propunha a restituição do voto direto para Presidente da República em 1.984 ? Com certeza, o resultado teria sido completamente diferente daquele verificado no Congresso Nacional, quando a dita proposta não foi aprovada, frustrando-se, destarte, a expectativa e o desejo de milhões de brasileiros.

---

<sup>24</sup>NETO, Silveira. *Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Ed. Bernardo Alvarez, 1963, p. 187.

### 1.2.3) A Iniciativa de Lei

Com apoio, uma vez mais, nas palavras de Maria Victória Benevides, verifica-se que a iniciativa de lei constitui-se em:

*“direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o Parlamento...Por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação complexo, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até à votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle da constitucionalidade.”<sup>25</sup>*

Tal mecanismo encontra-se acolhido em nosso ordenamento constitucional, consoante expressamente previsto no art. 14, inciso III, da Carta Política de 1988. a qual confere ao povo o poder da *“iniciativa de lei”* como forma de exercício da soberania popular. E mais adiante, o Texto Constitucional (art. 61, parágrafo 2º) especificamente regula a forma como deve ser exercitado o poder de iniciativa legal pelo eleitorado, nos seguintes termos:

*“A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”*

Assim, vê-se que o legislador constituinte não deixou de impor algumas condicionantes ao exercício de tal direito pelo cidadão. Há uma, definindo um número mínimo de subscritores da iniciativa, buscando-se evitar, com isso, que segmentos reduzidos da sociedade viessem a utilizar-se de tal instrumento isolada e repetidamente, em detrimento do próprio instituto da representação, que se veria naturalmente enfraquecido pela pressão constante de grupos minoritários e distantes da vontade soberana da nação.

Há duas, - e em respeito ao regime federativo,- definiu-se a que a iniciativa popular deverá necessariamente contar com o respaldo do eleitorado de no mínimo 05 (cinco) Estados, no evidente intuito de inibição de iniciativas que não correspondam aos interesses da maioria do eleitorado, e mais, que eventualmente atentassem contra a própria Federação, movidas por interesses isolados, de cunho regionalista, ou até mesmo separatista.

Não obstante tais justificadas cautelas, o fato é que a iniciativa popular proporciona à sociedade a possibilidade da participação efetiva na gestão dos negócios públicos, inclusive de forma mais ampla do que no "referendum" e no plebiscito.

Com efeito, através da iniciativa popular, a sociedade encontra-se dotada de "*capacidade jurídica*", na expressão de Julien de La Ferrière, citado por Paulo Bonavides.<sup>26</sup>

Considera a doutrina que a iniciativa pode ser exercitada de forma articulada ou não articulada. Iniciativa articulada é aquela na qual o projeto popular inicialmente já se apresenta em um texto com forma de lei, redigido em artigos, pronto para ser discutido e votado; Ao contrário, na iniciativa não articulada a sociedade apenas sinaliza os seus objetivos, os propósitos da lei, cabendo ao Poder Legislativo, posteriormente, o encargo da articulação formal e do impulsionamento do processo legislativo.

Não há dúvida que a iniciativa popular de lei articulada revela-se mais apropriada aos interesses a serem consubstanciados no texto legal ao qual se propõe a sociedade. Com efeito, uma simples indicação ao órgão representativo da matéria que deva ser objeto de transformação em lei, acabaria em conceder-se excessiva discricionariedade ao legislador, importando-se em risco de *deturpação* da vontade popular originária. Ademais, no mundo contemporâneo, face à especialização crescente das atividades profissionais, com certa facilidade pode-se encontrar técnicos

---

<sup>25</sup>BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. ob.cit., p. 33.

<sup>26</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 349.

que auxiliarão na formulação do projeto de lei oriundo da sociedade, possibilitando-se a avaliação concreta do pedido pelo órgão Legislativo.

#### **1.2.4) O Veto**

Embora o nosso Texto Constitucional não o contemple, o veto popular é uma outra modalidade adotada em alguns regimes democráticos para efeito da participação do eleitorado na gestão do Estado.

Através do poder de veto, os eleitores podem deliberar no sentido de que uma lei já publicada seja posteriormente submetida à apreciação da sociedade, no sentido da sua ratificação ou rejeição.

Uma lei, se vetada, acaba inapelavelmente cassada, inclusive com efeito retroativo. Ou seja, o veto, transforma esta lei em uma disposição nula, inexistente, sem operar efeito algum.

No Brasil, o direito ao veto é de competência privativa do Presidente da República (art. 84, V, da C.F.), que poderá vetar um projeto de lei integral ou parcialmente, no prazo de quinze dias contados da data do recebimento do projeto de lei aprovado pelo Legislativo (art. 66, parágrafo 1º da CF/88). O veto deverá sempre ser motivado, explicando o Presidente da República ao Senado Federal porque considerou a lei inconstitucional ou contrária ao interesse público.

Destarte, a lei vetada retorna ao Congresso para uma nova apreciação, - agora sobre as razões presidenciais justificadoras do veto,- o que deverá ser feito no prazo de 30 dias contados do seu recebimento, podendo o Legislativo inclusive rejeitar tal veto, desde que pelo voto da maioria absoluta dos congressistas, em sessão conjunta (art. 66, parágrafo 4º, CF/88).

### 1.3) DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Conforme já assinalado, a “representação política” no direito público moderno afigura-se como imprescindível ao regular funcionamento das instituições. Não se pode conceber, no mundo contemporâneo, onde o homem assume múltiplas atividades, notadamente de cunho econômico; no qual a população continua a crescer vertiginosamente; em que as relações sociais entre os povos encontram-se cada vez mais estreitas, e por conseguinte, globalizadas; em que o avanço tecnológico impõe transformações em ritmo acelerado, o que exige um processo ágil de tomada de decisões; - enfim, em uma sociedade completamente distinta da civilização das cidades-estados,- que o exercício do poder político de uma nação não se realize, senão majoritariamente, pelo instituto da representação.

Com efeito, a representação sempre foi um mecanismo de exercício do poder. Isto já ocorria inclusive nas civilizações precursoras, consoante o relato de *Silveira Neto*:

*" A idéia de representação foi esboçada e realizada, de certa forma, no Estado Romano, pois o príncipe não exercia o poder por si mesmo, mas em virtude de um mandato que o povo lhe conferia pela "Lex Regia". O imperador era um magistrado que enfeixava todas as magistraturas, porém não governava com poder próprio."<sup>27</sup>*

Mesmo em Atenas, onde o povo freqüentemente se reunia nos famosos comícios no “ágora”, é sabido que o poder supremo emanava sempre de um órgão, no caso, o “*Conselho dos Quinhentos*”.

Deste modo, o instituto da representação política sempre vigorou em nossa civilização, e veio então evoluindo ao longo da história, até atingir as feições atuais, as quais são bastante diferentes da concepção originária deste instituto.

---

<sup>27</sup>NETO, Silveira. ob.cit., p. 183.

Na doutrina de *Themístocles Brandão Cavalcanti*:

*"O regime representativo se foi aperfeiçoando através da história, especialmente naqueles países de formação política mais apurada, como a Inglaterra, a França e os Estados Unidos da América do Norte. Não somente os órgãos representativos incumbidos de executar o mandato popular se foram aperfeiçoando em sua composição e em sua técnica, mas também o processo de sua constituição, o sistema eleitoral e a composição do corpo eleitoral, passaram por transformações tendentes a dar ao sistema representativo a sua expressão mais perfeita."*<sup>28</sup>

A representação é uma expressão plurívoca, ou seja, que admite várias significações distintas. No âmbito deste estudo, a representação significa uma *"nova apresentação"* (do latim *reapresentare*), mecanismo através do qual **se torna presente um terceiro que não se encontra presente**. Segundo o mestre Aurélio, *"é a delegação de poderes conferidos pelo povo, por meio de votos, a certas pessoas, a fim de que exerçam, em nome dele as funções próprias dos órgãos efetivos da Administração Pública."*<sup>29</sup>

Os princípios fundamentais da representação em uma democracia foram assim elencados pelo já citado Silveira Neto:

*"1. A Nação não pode exprimir a vontade por si mesma e o faz por meio de representantes; 2. para evitar que um único corpo de representantes monopolize a soberania e se torne igual ao soberano, é preciso que haja a separação dos poderes, que são entregues a pessoas diferentes. (...) Representação não significa necessariamente eleição, mas esta é o melhor meio que encontrou a democracia para assegurar a liberdade política, que não é também um simples problema jurídico, mas uma exigência moral do homem e um imperativo social."*<sup>30</sup>

<sup>28</sup>CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Borsoi, 1958, p. 324.

<sup>29</sup>BUARQUE DE HOLLANDA, Aurélio. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986, p. 1004.

<sup>30</sup>NETO, Silveira. *ob.cit.*, p. 184/85.

Assim, a idéia central da democracia representativa consiste no processo de escolha, - pelo eleitorado de um país,- dos indivíduos que irão exercer as funções estatais, valendo a sua vontade como a vontade do povo.

A doutrina dominante entende que exatamente a eleição é a base da democracia representativa. Sem eleições não há representação, mas apenas uma composição formal dos órgãos representativos, que ficariam completamente destituídos de legitimidade. Vide, por exemplo, durante o regime militar brasileiro (1964-1984), a nomeação dos então denominados "*senadores biônicos*", os quais se investiram na Câmara Alta sem o prévio crivo das urnas, e assim, legislaram por oito anos sem qualquer pressuposto de legitimidade popular.

Para uma melhor compreensão do que foi dito, é importante a transcrição dos ensinamentos do ilustrado Carre de Malberg:

*" Em su concepción política, que es también su acepción corriente y vulgar, el término "régimen representativo" designa, de una manera que ha llegado a ser hoy tradicional, un sistema constitucional en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, y ello en oposición, tanto al régimen del despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, como al régimen del gobierno directo, en el que los ciudadanos gobiernan por si mismos.*

*El régimen representativo implica, pues, cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública. Este régimen además implica cierta solidaridad entre elegidos y electores; a los elegidos se les nombra sólo por un tiempo limitado, y están obligados a volver, en intervalos bastante cortos, ante sus electores para hacerse reelegir, lo que, naturalmente, sólo conseguirán si se han mantenido durante ese tiempo, de acuerdo com sus electores".<sup>31</sup>*

Desta forma, notória é a percepção de que o regime representativo pressupõe uma *delegação de poderes*, - realizada pelo povo,- àqueles que irão governar o Estado.

---

<sup>31</sup>MALBERG, Carre de. *Teoría General del Estado*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 916/17.

*Malberg acentua ainda que o "regime representativo possibilita o estabelecimento de um liame, um vínculo entre os eleitores e os representantes, e isto em função da temporariedade dos mandatos, o que permite que de tempo em tempo o eleitor renove, ou revogue, a sua confiança no representante."*

A democracia representativa, no entender de *Gonzalez Calderón*, citado por *Pinto Ferreira*, pode ser aplicada em todos os poderes do Estado, mas a sua expressão mais evidente é verificada no Poder Legislativo:

*"Teórica y prácticamente ningún órgano de gobierno puede ser más adecuado que el cuerpo legislativo para expresar la voluntad soberana del pueblo, porque es, y debe ser, su más genuina e inmediata expression."*

*El ejecutivo y el judicial, aún cuando directa y indirectamente emerjam de la misma fuente o tengan igual origen, no están vinculados al pueblo de tan íntimo modo como aquél. Si de algun poder del gobierno puede esperar el pueblo que atienda y satisfaza sus aspiraciones legítimas, es precisamente, del poder legislativo, del Parlamento, como se le llama."<sup>32</sup>*

Com efeito, é no Poder Legislativo que a representação se sobressai, em função de que todos os seus membros, periodicamente, são submetidos ao veredito das urnas para a definição de suas permanências, ou não, na condição de representante junto ao Parlamento.

Esta renovação não é possível nos demais poderes, ao menos na amplitude conferida ao Poder Legislativo. Com efeito, no âmbito do Poder Executivo, se é certo que se vota nas lideranças das esferas governamentais, o mesmo não ocorre com os auxiliares do Prefeito, Governador, Presidente ou Primeiro-Ministro. Em outras palavras, no Poder Executivo, o povo elege somente aquele que irá comandar a gestão do Estado, não interferindo via sufrágio na escolha dos demais integrantes da administração, tais como no processo de escolha dos Ministros de Estado, Se-

---

<sup>32</sup>FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 573.

cretários estaduais e municipais, diretores de empresas estatais, presidentes ou diretores das autarquias, e assim por diante.

No Poder Judiciário, isto sequer acontece em determinados países, entre os quais o Brasil. Os magistrados adquirem o poder de jurisdição através de concurso público de provas e títulos (art. 93, I, CF), ou seja, em situação independente da vontade do eleitorado, e ademais, gozam da vitaliciedade, adquirida após dois anos de exercício como juiz substituto (art 95, I, CF).

Esta maior vinculação do Poder Legislativo para com o instituto da representação tem estreita ligação com a própria história da democracia representativa.

Tome-se por exemplo o feudalismo inglês. Na Inglaterra, a sociedade era bastante hierarquizada, sobressaindo-se a autoridade dos reis normandos (invasores) em relação aos nobres, a burguesia, ao clero e ao povo em geral. Em função das inúmeras guerras de conquista em que se envolveram, os reis requisitaram diretamente as contribuições que necessitavam aos membros do Parlamento, o qual sempre pedia, em contrapartida, apoios e compensações que acabavam por impor uma crescente limitação ao poder real.

De acordo com o relato autorizado do publicista Darcy Azambuja:

*"No Parlamento inglês tomavam assento além da nobreza e o alto clero, os representantes eleitos dos burgos e condados e, assim, desde o começo o Parlamento representava realmente toda a nação.*

*(...) Quando os reis, arruinados com as regras continentais, tornaram-se fracos, o Parlamento não pedia, exigia, como aconteceu com João Sem Terra. E assim, obteve todas as prerrogativas que caracterizam o regime representativo e os parlamentos modernos, isto é, além dos direitos individuais, a competência exclusiva para elaborar e votar as leis.*

*Através dessa evolução, que foi longa e acidentada, em que ora o rei, ora o Parlamento era vencedor, a monarquia inglesa passou de*

*absoluta e ilimitada a constitucional e limitada, e o regime representativo se organizou ali alguns séculos antes do continente."*<sup>33</sup>

Nos EUA, quando da organização deste país como uma nação independente, a Constituição de 1787 previu um Congresso dualista, com o Senado e a Câmara dos Deputados. Esta Câmara já era antes formada por representantes dos eleitores, sendo que, *"a partir do século XVIII o esquema do regime representativo foi se universalizando nos países democráticos"*, no dizer de *Pinto Ferreira*.<sup>34</sup>

Em França, a história da representação seguiu cursos diferentes. Ao contrário da Inglaterra, este país viu a união da burguesia e do povo com os reis, no combate ao Feudalismo, o qual imprimia um ritmo de terror e ódio naquele território em consequência das lutas intermináveis entre o baronato feudal.

No período feudal, a representação existia não como expressão individual, mas sim corporativa. Carre de Malberg nos fornece uma exata dimensão dos acontecimentos neste período, relatando que no ano de 1302, por iniciativa de *"Felipe el Hermoso"*, reuniram-se pela primeira vez em uma assembleia plenária tanto os senhores eclesiásticos e laicos como os representantes das cidades, originando os Estados Gerais, *" a cuya história se encuentra ligada desde entonces la evolución de la antigua representación política en Francia."*<sup>35</sup>

Após isso, a partir do século XV, consoante o mesmo autor, a redução do feudalismo transformou a representação de cunho corporativista. Ao contrário do período inicial, os nobres e os eclesiásticos não eram mais convocados pessoalmente para a assembleia dos Estados, o que forçou tais grupos a procederem a eleição para a escolha dos seus membros.

Esta mudança trouxe o desaparecimento do antigo direito próprio que outrora tiveram os senhores de representar pessoalmente o seu senhorio. Os nobres, prin-

---

<sup>33</sup> AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 254/55.

<sup>34</sup> FERREIRA, Pinto. ob.cit., p. 579.

<sup>35</sup> MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 943.

principalmente, por considerarem exaustivas as participações nas assembleias, começaram a se fazer representar coletivamente por deputados eleitos por eles próprios. Assim, estes escolhidos passaram a substituir a presença pessoal de cada nobre na Assembleia, evidenciando-se já aqui a representação.

No século seguinte (XVI), com a emancipação dos camponeses em relação ao absolutismo feudal, principiou-se uma tendência diametralmente oposta à representação corporativa até então existente. segundo Carre de Malberg:

*"Ocurrió, en efecto, de modo natural que los diputados elegidos respectivamente por la nobleza, el clero y los burgueses o campesinos se comportaron como los representantes de las clases que los delegaban. A la antigua representacion de las personas feudales se substituyó, pues, en el siglo XVI, una representación de los tres órdenes o estados que componían la nación (...). Pero desde entonces la representación adquiere cada vez más el carácter de una representación de clases y de intereses particulares."*<sup>36</sup>

Tais explicações são sugestivas porque permitem a observação do processo evolutivo da noção de representação. Com efeito, até o advento da Revolução Francesa, a relação de representação constituía-se, claramente, em uma relação de mandato, de delegação, com o eleito não representando a nação por inteiro, mas apenas o seu grupo particular.

Como assevera o próprio Carre de Malberg:

*"Por lo tanto, no tiene poder propio, sino sólo aquellos poderes que le confiaron sus comitentes. Es un representante, en la acepción precisa que tiene esta palabra em derecho civil y en materia de mandato. (...) Como mandatario, el diputado es responsable, com respecto a sus comitentes, del cumplimiento de su misión, y está obligado a rendir-les cuenta de sus actos; los electores pueden también desaprobarlo y hasta revocarlo."*<sup>37</sup>

<sup>36</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 944.

<sup>37</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 946.

Este período perduraria até o ano de 1614, quando então triunfou a monarquia absoluta. Com o absolutismo, desaparece a representação, posto que a concepção de Estado se apoia exclusivamente na figura dos monarcas, sendo de suficiente significado simbólico, para a definição desta época, a histórica frase atribuída a Luís XIV: *"O Estado sou eu"*.

Apenas com o advento da Revolução Francesa, em 1789, este estado de coisas modificaria-se, fruto da promulgação da nova Constituição da França em 1791, que consolidou um novo sistema de representação apoiado em três princípios fundamentais, consoante Carre de Malberg:

*" a-) Em primeiro lugar, o deputado já não é o representante do grupo especial que lhe havia eleito, pois converteu-se em representante de toda a nação;*

*b-) Ocorreu uma extensão nas relações do eleito com os eleitores, não sendo o primeiro tão somente vinculado, mas verdadeiramente independente em relação aos segundos;*

*c-) De simples negociadores que eram na realeza, os deputados se convertem em corpo soberano, que delibera em nome da nação." <sup>38</sup>*

Destarte, a concepção de mandato político até então existente, - e que guardava íntima relação com o mandato do direito privado,- modificou-se radicalmente, passando a ser entendida a representação de uma forma nacional, isto é, o interesse público (da nação) passou a suplantar o interesse corporativo.

Ademais, a Revolução Francesa rejeitou a imperatividade do mandato, considerando o representante uma pessoa independente em relação aos eleitores e, portanto, com maior capacidade de discutir e deliberar de acordo com o interesse geral, segundo os ditames de sua própria consciência.

---

<sup>38</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 949, 955 e 959.

Finalmente, a Revolução alterou a competência da representação, ampliando-a e fortalecendo-a. Se até então os deputados eram meros negociadores, impotentes para imporem ao Rei as suas posições, a partir deste momento adquiriram o direito de deliberação em nome da nação, transformando-se em verdadeiros agentes da vontade popular.

Foi assim que surgiu a soberania popular, em contraste com o até então "*direito divino*" dos Reis, princípio este consagrado na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, que em seu art. 3º prescreve:

*"O princípio de toda soberania reside essencialmente na nação; nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos poderá exercer qualquer autoridade que não emane diretamente da nação."*

E da mesma forma, na Constituição Francesa de 1.791:

*"A nação, de onde exclusivamente emanam todos os poderes, não os pode exercer senão por delegação. A Constituição francesa é representativa: os representantes são o corpo legislativo e o rei."*

Assim, com a Revolução Francesa um novo período se iniciaria para a história política em geral, e para a representação, em particular. Segundo Darcy Azambuja, "*dessa fonte irradiaram para todo o mundo civilizado os cânones do novo regime, que devia fundar entre os homens o reino da democracia.*"<sup>39</sup>

### 1.3.1) O Estado Liberal

Uma das principais consequências da Revolução Francesa foi a institucionalização do denominado *Estado Liberal*, o qual no dizer de *Vicente Barreto* funda-

---

<sup>39</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 265.

mentou-se em quatro teses políticas básicas: *"da liberdade, da igualdade política; da propriedade; e da segurança."* <sup>40</sup>

Conforme o ensinamento do ilustre Prof. Dr. *Alvacir Alfredo Nicz*, - mui digno orientador do presente trabalho,- apoiado na doutrina de *Miguel Reale*:

*" Com a Revolução Francesa, completa-se o reconhecimento do valor do indivíduo como indivíduo, e, concomitantemente, o poder da vontade criadora também no cenário econômico: era o momento marcante de um longo processo de emancipação, assinalando o ritmo novo da chamada cultura individualista "burguesa", pela translação progressiva do fulcro diretor da sociedade das antigas instituições para o gênio inventivo empreendedor e absorvente de personalidades tangidas pela sede do lucro ou pelas vaidades da fama."* <sup>41</sup>

O Estado Liberal veio consagrar as teorias já antes propugnadas notadamente por *Locke* e *Montesquieu*, que fulcravam a necessidade da concretização das idéias liberais com base no direito de propriedade e no consentimento social.

Para *Locke*, os homens nascem iguais, livres e independentes, no que ele chama *"estado da natureza"*, o que confere ao homem o direito de somente submeter-se a um poder político se sobre ele der o seu consentimento.

Já para *Montesquieu*, em resumo, entendia que somente com a *"tripartição dos poderes"*, via um *"sistema de freios e contra-pesos"*, poder-se-ia garantir a plena liberdade individual contra eventuais medidas despóticas promovidas pelo Estado.

Destarte, o Estado Liberal consagrou o surgimento do *"Estado de Direito"*, fundamentado sob a lei, e em defesa das liberdades e direitos individuais, e isto uma franca oposição ao mercantilismo econômico e ao absolutismo feudal até então dominante.

---

<sup>40</sup>BARRETO, Vicente. *Curso de Introdução à ciência política brasileira*. Brasília : Ed. UNB, 1.980, p. 56

Com efeito, os precedentes históricos da ascensão do Estado Liberal eram os seguintes, como assevera *Tiago Adão Lara*:

*“ Estamos nos antípodas do mercantilismo das monarquias absolutas que sucederam ao feudalismo, e mesmo nos antípodas das injunções sociais do regime feudal. Nesses regimes a autoridade ou os grupos intervinham, o máximo possível, na ordem social, no afã de defender uma situação que respondesse aos interesses maiores que aqueles dos indivíduos, crendo que o livre jogo das atividades individuais jamais conseguiria a ordem ideal.*

*Clero e nobreza, na Idade Média, quando defendiam determinada ordem sócio-econômica e, em nome dela, a presença e a ação da autoridade ou de grupos, nas atividades individuais, o faziam, diriam eles, em benefício do bem comum. Também os monarcas absolutos sentiam-se zeladores do bem comum. Resultaram eles, em parte, da luta contra o feudalismo, ajudados pela burguesia incipiente. Em suas mãos distorcidas, reuniram uma soma enorme de poder que, no campo econômico, significou mercantilismo (atividade econômica toda ele a gerida ou controlada pelo Estado) e, no campo político, significou o absolutismo.”*<sup>42</sup>

O Estado Liberal, assim, nasceria sob a ótica do “individualismo”, procurando-se valorizar o indivíduo perante a então excessiva potestade do Estado feudal, surgindo-se nesse ideário os princípios da “autonomia da vontade” e da liberdade para contratar. O liberalismo acreditava que a economia sendo regida pelas leis naturais (pela *Mão Invisível*), livre da vontade dirigista do homem, seria aquela que melhor atenderia aos reclamos do progresso humano.

Consoante a lição de *Neomésio José de Souza*:

*“ O Estado, na linha da ideologia liberal, teria como funções legislar, administrar o próprio patrimônio, prover às suas despesas, realizar os serviços públicos, organizar a sua defesa interna e externa e a da população, e coibir os crimes contra a pessoa e o patrimônio. Como*

---

<sup>41</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. *A Liberdade de Iniciativa na Constituição*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 04.

<sup>42</sup>LARA, Tiago Adão. *Caminhos da Razão no Ocidente*. 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 1986, p. 71.

*se verifica, substancialmente o seu papel seria o de manutenção da ordem e segurança públicas.”<sup>43</sup>*

As origens do Estado Liberal, - concebido à época do iluminismo europeu do século XVIII,- encontram-se embasadas no pensamento econômico da denominada “Escola Fisiocrática”, fundada pelo médico do Rei Luís XV, François Quesnay, o qual acreditava que o curso natural da história (governo da natureza e sistema do individualismo), sem a participação voluntária humana, seria o melhor caminho para o desenvolvimento da humanidade. Os fisiocratas, destarte, vieram à lume para reagir contra os até então excessivos poderes concentrados no Estado Absolutista.

Consoante os abalizados ensinamentos do ilustre Prof. Alvacir Alfredo Nicz:

*“ O pensamento fisiocrático resume-se em que os fenômenos econômicos processam-se livremente, segundo uma ordem imposta pela natureza e regida por leis naturais, cabendo, pois, conhecê-las e deixá-las atuar. (...) Os fisiocratas defendem o exercício amplo da liberdade econômica para que possa a ordem natural e providencial produzir todos os efeitos. Dentro desta linha de pensamento é que defendem ao homem a liberdade de escolha da atividade relacionada ao trabalho, como também a de não trabalhar; a liberdade de conservar o produto de seu trabalho ou dele dispor, tanto da propriedade imobiliária como da mobiliária; e a liberdade de alienar o produto de seu trabalho ou adquirir o dos outros. “<sup>44</sup>*

Acreditavam os fisiocratas que a terra era a principal fonte da riqueza, considerando o trabalho apenas um fator econômico produtivo. Por via de consequência, os fisiocratas elegeram a classe dos agricultores como a mais economicamente produtiva, porquanto seria somente nesta atividade que poderia resultar-se uma riqueza excedente (produto líquido), o qual seria percebido por uma outra classe, - dos proprietários,- responsáveis pelo pagamento dos impostos territoriais, de interesse do Estado. Quanto às demais atividades (comércio, indústria, artesanato e profissões liberais), os fisiocratas consideravam-nas como integrantes de uma clas-

---

<sup>43</sup>SOUZA, Neomésio José de. *Intervencionismo e Direito*. Rio de Janeiro : Aide Editora, 1984, p. 29.

<sup>44</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit., p. 04.

se “estéril”, impotente para promover o aumento da quantidade dos bens produzidos.

Na Inglaterra, o economista *Adam Smith* publicaria o importante livro *“Riqueza das Nações”* (1776), através do qual este Autor, *“partindo do ponto de vista dos Fisiocratas, quanto à predominância das leis naturais e à livre concorrência, não aceita entretanto a concepção providencial, como também elege para ponto econômico central o trabalho, entendido o trabalho ajudado pelo capital, ou seja, atividade produtiva, ao invés da produtividade agrícola do fisiocratismo.”*<sup>45</sup>

O ideal do liberalismo apoiou-se nas expressões *“laissez-faire”* (liberdade de produção), *“laissez-passer”* (liberdade de comércio), sob o entendimento de que a livre concorrência constituíra-se na melhor forma de buscar-se a concretização dos interesses dos indivíduos, com imediatos reflexos em relação ao bem estar de toda a coletividade.

Silveira Neto assim destaca as principais características do Estado Liberal:

*“ No plano econômico, o liberalismo significa a defesa da propriedade e da riqueza, sendo contra o dirigismo do Estado e servindo de fundamento ao capitalismo; no plano político é contra a tirania e se bate pela representação e pela democracia parlamentar. Toda preocupação do Estado Liberal é a preservação da liberdade do homem. Entretanto, como essa liberdade não pode ser ilimitada, pois isso significaria a anarquia, a lei é o meio de conciliar a autonomia individual com a disciplina exigida pela sociedade.”*<sup>46</sup>

O surgimento do liberalismo, assim, impulsionou uma profunda reformulação do papel até então desempenhado pelo Estado, tanto no aspecto político (surgimento do Estado do Direito; a redução dos poderes estatais, sob o controle da legalidade dos seus atos; a consagração dos direitos e garantias individuais), quanto no âmbito econômico, posto que, neste aspecto, o Estado tornara-se “absenteísta”, ou

---

<sup>45</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit., p. 05.

<sup>46</sup>NETO, Silveira. ob.cit., p. 179.

seja, meramente regulador das condições econômico-sociais propiciadoras do desenvolvimento da livre iniciativa, segundo as regras do mercado.

Remonta a esta época a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), a Constituição Francesa de 1791 e a Declaração de Direitos de 1793, com todos estes importantes documentos históricos posicionando-se em defesa da liberdade de iniciativa de cada indivíduo, em contraste aos excessivos poderes estatais e às limitações impostas pelas Corporações de Ofícios, suprimidas em 14 de junho de 1791, pela “Lei Le Chapelier.”

E a liberdade de iniciativa implicaria, inevitavelmente, na diminuição das atividades do Estado, o qual, nas palavras citado *Neomésio José de Souza*, restringiu-se:

*“ A criar uma ordenação jurídica básica para o curso na economia, objetivando, fundamentalmente, garantir a liberdade de contratação, os direitos da propriedade e sucessório, a regulamentação do dinheiro e do sistema monetário, bem como os de pesos e medidas, como pressupostos do intercâmbio de bens.”<sup>47</sup>*

O brilhante publicista *Said Farhat*, - em monumental obra,- assim resumiu os princípios de caráter geral e permanente do liberalismo:

*“ Igualdade perante a lei: a lei deve ser a mesma para todos, e aplicada da mesma forma, independentemente de convicções religiosas ou partidárias, de raça ou de situação econômica de cada indivíduo;*

*Ausência de privilégios: a ninguém devem ser concedidas vantagens, isenções, direitos, privilégios, enfim, que não possam ser igualmente estendidas a todos os demais cidadãos nas mesmas condições;*

*Respeito aos direitos individuais: entendidos como o direito à vida, à liberdade, à propriedade legitimamente adquirida e à saúde;*

---

<sup>47</sup>SOUZA, Neomésio José de. ob.cit., p. 32/33.

*Responsabilidade individual: cada indivíduo deve arcar com as consequências dos seus atos; não é admissível transferi-las compulsoriamente à comunidade;*

*Respeito às minorias: não se devem estabelecer imposições de natureza econômica ou política a uma pessoa, ou a um grupo de pessoas, em virtude de algumas de suas características étnicas, religiosas, políticas ou econômicas;*

*Liberdade de ingresso nos mercados: ninguém deve ser impedido de produzir e/ou de usufruir o fruto (sic) de sua produção;*  
*Papel do Estado: ao reconhecer a inviabilidade da liberdade total, - limitada a cada um pela liberdade dos demais, e da comunidade, - o liberalismo acata o conceito de liberdade compatível com a conveniência social; reconhece a necessidade de uma ordem legal geral, estruturada em normas de conduta, , legitimamente adotada pelos cidadãos e eficazmente aplicada pelas instituições administradoras da justiça;*

*Autodeterminação dos povos: o Estado deve respeitar o direito de cada povo de determinar e resolver, por si, todos os seus problemas internos, inclusive quanto à forma de seu governo e à aplicação das respectivas leis. Mesmo que esse reconhecimento implique o convívio com outros Estados não liberais, autoritários.”<sup>48</sup>*

Porém, o fato é que o Estado Liberal, - muito embora sua inestimável colaboração para o surgimento do Estado de Direito,- revelou-se impotente para a resolução dos graves problemas sociais que já intensificavam-se em razão do aparecimento das grandes concentrações urbanas.

Em que pese a ideologia da “igualdade”, constatou-se que o Estado Liberal acabou, segundo Neomésio José de Souza:

*“ Beneficiando mais os empresários e menos os trabalhadores. Estes últimos, em especial, porque ficaram indefesos, a despeito da liberdade de contratação, tendo de aceitar as condições de trabalho oferecidas pelos empresários. Verificaram-se, em consequência, grandes abusos, no aspecto da proteção do trabalho, bem como relativamente aos empregos de mulheres e menores.*

---

<sup>48</sup>FARHAT, Said. *Dicionário Parlamentar e Político*. Rio de Janeiro : Ed. Fundação Petrópolis, 1996, p. 595/96.

*A economia liberal revelou ainda sérios defeitos de caráter estrutural, com a sua propensão para transtornos nos períodos cíclicos. Por isso, não raro o equilíbrio entre a harmonia ideada e o mercado se rompia, em razão dos movimentos ondulatórios da vida econômica. E então, às épocas de prosperidade seguiam-se outras de crises, como os desempregos e as depressões gerais."*<sup>49</sup>

Para Cláudia Sousa Leitão, o Estado Liberal, - no que concerne a representação política,- igualmente era insatisfatório, máxime quanto à auto-governabilidade do povo:

*"Se o Estado Liberal conclama a todos para o respeito aos direitos individuais, ao mesmo tempo é discriminador no que tange ao direito do povo de se governar a si mesmo."*<sup>50</sup>

O Estado Liberal, com efeito, privilegiava a classe dos proprietários, e o voto era então *censitário*. Sendo eminentemente um estado *burguês*, o Estado Liberal promovia a exclusão social das demais classes. Somente quando os não-proprietários passaram a reivindicar firmemente a sua participação na gestão do Estado, é que o sufrágio passaria a ser amplo, e portanto, ampliada a representação, até então limitada à classe burguesa dominante.

Um dos principais equívocos do liberalismo consistiu na sua incapacidade em definir quais seriam os efetivos limites a serem impostos à atividade estatal, em prol da liberdade individual. Tal paradoxo jamais foi satisfatoriamente adequado, daí porque afirmar *Gerad Lebrun*:

*" O liberal, como se vê, é um homem de quem ter pena, porque está as voltas com um problema insolúvel: determinar até que ponto pode serrar o galho no qual está sentado, sem correr o risco de quebrá-lo. É também, por princípio, um cidadão insatisfeito. Que escureça o horizonte social, que cresça o espectro do "socialismo" - e ele se torna partidário de um "regime forte". Que este se instale, suprima as liberdades civis e se interesse muito de perto pelo funcio-*

<sup>49</sup>SOUZA, Neomésio José de. ob.cit., p. 34.

<sup>50</sup>LEITÃO, Cláudia Sousa. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros*. Fortaleza : Gráfica Tipogresso, 1989, p. 58.

*namento da economia - o liberal espuma de indignação e volta a ser homem de esquerda. Ou de centro-esquerda." <sup>51</sup>*

Na lição de Paulo Bonavides, a Revolução Francesa, embora exprimindo a vitória de uma nova classe com a imposição de uma nova ordem social, não logrou em superar, - na ordem política,- as contradições decorrentes da utilização das diversas doutrinas que derrubaram o antigo regime absolutista:

*"Antes da Revolução, tudo se explicava pelo binômio absolutismo-feudalidade, fruto de contradição já superada. Depois da Revolução, advém outro binômio, com a seguinte versão doutrinária: democracia-burguesia ou democracia-liberalismo.*

*Antes, o político (o poder do rei) tinha ascendência sobre o econômico (o feudo). depois, dá-se o inverso: é o econômico (a burguesia, o industrialismo) que inicialmente controla e dirige o político (a democracia), gerando uma das mais furiosas contradições do século XIX: a liberal-democracia.*

*(...) Depois o equilíbrio se rompe com a pugna ideológica, que reprimiu e desacreditou o antigo princípio liberal, fazendo que a idéia democrática (igualdade) viesse a preponderar, de modo já inequívoco, como acontece em nossos dias, com a chamada democracia das massas, democracia igualitária ou, para empregarmos a justa expressão de Burdeau, "democracia governante", que se distingue da "democracia governada" do liberalismo." <sup>52</sup>*

O Estado Liberal, destarte, acabou por não resistir a ascensão das novas classes sociais urbanas, propiciando-se, destarte, as devidas condições históricas para o surgimento do *Estado do Bem Estar (Welfare State)*, o qual ultrapassou as preocupações políticas do individualismo, também considerando as questões de ordem econômica e social como prioridades do Estado.

<sup>51</sup>LEBRUN, Gérard. *O que é Poder*. Coleção Primeiros Passos nº 24. São Paulo : Brasiliense, 1984, p. 82.

<sup>52</sup>BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo : Saraiva, 1961, p. 23.

### 1.3.2) O Estado Intervencionista

O Estado Intervencionista, - também Estado do Bem Estar Social ou Estado Social de Direito,- surgiu como uma reação de todos os segmentos sociais que encontravam-se desprotegidos em seus mais básicos interesses, no Estado Liberal.

De acordo com os ensinamentos do notável publicista Prof. *Manuel Gonçalves Ferreira Filho*, citado na obra do Prof. *Alvacir Alfredo Nicz*::

*“ Enquanto o Estado Liberal se atinha à manutenção da ordem como condição para que a iniciativa individual, em busca de seus interesses, realizasse sem perceber, o interesse geral, o Estado Providência pretendia suscitar o interesse geral, comandando a atividade dos indivíduos e dos grupos. Sua atitude, longe de ser passiva em face do desenvolvimento econômico e social que, para o liberalismo puro, decorreria naturalmente do jogo da livre iniciativa individual, é ativa. Mais que ativa, é a atitude do impulsionador, do foco de irradiação do desenvolvimento.*

*Nessas condições, não se contenta com prevenir e solucionar os conflitos decorrentes da competição entre os grupos e os indivíduos em busca de seus interesses. Vai mais adiante e se dispõe a fornecer escola aos jovens, pensão aos velhos, trabalho aos sãos, tratamento aos doentes, para assegurar a cada um o bem-estar.”*<sup>53</sup>

Desde o século XIX, segundo relata-nos Neomésio José de Souza, apresentou-se

*“uma nova forma de vida urbana, que vai se impondo como resultado da concentração industrial nas cidades. E as necessidades sociais que enseja, ao lado das realizações das grandes obras e serviços públicos, fará com que o cidadão solicite ao Estado cada vez maior número de bens materiais e assistenciais, deixando para segundo lugar o interesse pela liberdade.”*<sup>54</sup>

<sup>53</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo : Saraiva, 1968, p. 227.

<sup>54</sup> SOUZA, Neomésio José de. *ob.cit.*, p.38

O ilustre publicista espanhol Ignácio Maria de Lojendia fornece-nos um oportuno resumo das condições históricas ensejantes do Estado Social de Direito:

*“ Duas guerras mundiais, duas pós-guerras marcadas pelo signo da crise política e econômica, a instalação do poder do socialismo soviético e dos regimes fascistas ditatoriais, o término do colonialismo e a entrada em ação do terceiro mundo, a inflação desbordada, as restrições energéticas, e a tudo isto um prodigioso avanço da ciência e da técnica, uma economia lançada ao consumo e uma população humana multiplicada aceleradamente. Neste mundo de exceção e anormalidade, a intervenção estatal na economia não teria mais remédio senão crescer de modo alarmante sem que possam freiá-las teorias ou concepções tradicionais.”*<sup>55</sup>

A Revolução Industrial, principiada em território bretão, propiciou o surgimento do processo denominado “*massificação*”, ou seja, a concentração de milhares de pessoas em centros urbanos, e uma conseqüente conscientização acerca dos interesses e necessidades comuns, quer no âmbito profissional, quer no individual. Nasceria nesta época o movimento sindical, com a concentração das forças até então dispersas do proletariado, e por conseguinte, revelando-se um considerável crescimento das reivindicações populares, as quais não poderiam mais passarem despercebidas pelo Estado Liberal absenteísta e privilegiador das classe proprietárias dos meios de produção.

Paulo Bonavides assinalava que “*o velho liberalismo, na estreiteza de sua formulação habitual, não pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise. A liberdade política como liberdade restrita era inoperante. Não dava nenhuma atenção às contradições sociais, mormente daqueles que se achavam à margem da vida, desapossados de quase todos os bens.*”<sup>56</sup>

Deste modo, ao final do século passado despontavam-se as primeiras medidas caracterizadoras de uma maior presença do Estado na economia, passando-se do

---

<sup>55</sup>SOUZA, Neomésio José de. ob.cit., p. 50.

<sup>56</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 211.

absenteísmo para o dirigismo estatal. Tal presença intensificou-se com o final das duas grandes guerras mundiais (1914/1918 e 1939/1945), quando o *“Estado teve de se ocupar diretamente não só da distribuição dos alimentos e do controle da mão-de-obra e dos recursos disponíveis, mas também da produção, ao menos nos setores mais diretamente ligados às necessidades bélicas. Foi a chamada planificação econômica da guerra.”*<sup>57</sup>

O ilustre professor orientador deste estudo, Dr. Alvacir Alfredo Nicz, doutrinamos no sentido de que o surgimento do Estado Intervencionista prende-se à três ordens de fatores fundamentais, quais sejam: o social, o político e o ideológico.

O fator social encontra-se caracterizado com o crescimento do desemprego, fruto da extinção das corporações de ofício, a conseqüente substituição do trabalho artesanal pelo industrial.

No âmbito político, a implantação do sufrágio universal, - em substituição ao voto censitário,- representou uma importante mudança na concepção originária do papel do Estado, posto que a implantação do mandato representativo, obedecendo-se a vontade de todo o eleitorado, obrigou ao Estado um paulatino reconhecimento de uma gama de direitos sociais antes não respeitados pelos detentores do poder estatal.

No que concerne ao aspecto ideológico, assevera o Prof. Alvacir Alfredo Nicz que foi precisamente no período do surgimento do “Welfare State” que *“surgiram três correntes ideológicas de crítica ao pensamento subjacente do Estado Liberal, ou seja, o socialismo, o cristianismo e o neoliberalismo.”*<sup>58</sup>

O **socialismo** surgiu como uma proposta política diferenciada aos rumos da Revolução Industrial, máxime em razão do agravamento dos conflitos entre patrões e empregados, de um lado, e da crescente formação dos monopólios industriais, de

---

<sup>57</sup>SOUZA, Neomésio José de. ob.cit., p. 42.

<sup>58</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit., p. 11.

outro. Para os pensadores socialistas, o liberalismo econômico traduziria sempre uma reprodução dos desejos e necessidades dos economicamente mais fortes, em detrimento das classes menos favorecidas.

A consagração da propriedade privada sempre foi objeto de censura para o socialismo, o qual preconizava a sua supressão, com a coletivização da propriedade, bem como dos meios de produção, no escopo de reduzirem-se ou até de eliminarem-se, as desigualdades.

Importante contribuição teórica do socialismo foi a da necessidade de uma planificação da economia, visando uma melhor distribuição da riqueza produzida. Conforme o relato do Prof. Alvacir Alfredo Nicz:

*“ Estabelecia [o Estado Intervencionista] também como um dos pontos básicos a planificação em substituição da liberdade de que gozava o regime econômico no Estado Liberal. Este plano pré-elaborado seria aplicado em diversos setores da economia conforme seus variados defensores, entendendo uns que o mesmo devia-se dar à produção, outros, à circulação, e ainda aqueles, como Marx, que preconizavam a existência de um plano maior que organizasse a produção, a circulação e a repartição.”<sup>59</sup>*

Por sua vez, o **crístianismo** outrossim exerceu influência no processo de transição do Estado Liberal para o Estado Intervencionista, ao modificar a sua antiga concepção do homem em sociedade, com a promulgação da *Encíclica “Rerum Novarum”*, pelo Papa Leão XIII, em 15 de maio de 1891.

Antes disso, *“predominava entre a maioria dos católicos o pensamento liberal, influenciados pela atmosfera da época e acreditando que suas atitudes em relação às massas populares deviam ser somente caritativas”<sup>60</sup>*, até o surgimento, então, da doutrina social da Igreja, preocupada com o bem comum, protegendo os homens contra as distorções acumulativas do liberalismo.

---

<sup>59</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit., p. 13.

<sup>60</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit., p. 13.

Para a doutrina social da Igreja, o bem comum seria composto por três elementos principais: essência, condição e instrumento.

*“ O primeiro [essência] é a possibilidade do homem ter uma vida digna e condizente com seu próprio valor; o segundo [condição] é a obtenção da paz, que é o objetivo único do Estado Liberal; e o terceiro, o instrumento, que são os bens necessários para que o homem atinja aquela vida digna e condizente. O Estado, pois, dentro da doutrina social da Igreja, tem como finalidade buscar o bem comum propiciando uma vida humana digna a todos dentro do valor de cada um.”*<sup>61</sup>

Finalmente, a corrente ideológica intitulada **neoliberalismo** também influência exerceu no processo de transmutação do liberalismo econômico para o dirigismo estatal. Com efeito, o crescimento desenfreado do capitalismo burguês-liberal acabou ocasionando o surgimento de poderosos cartéis comandados por grandes empresas, com um completo aniquilamento dos econômica e estruturalmente mais frágeis.

O neoliberalismo centralizou suas críticas ao Estado Liberal *“a partir da idéia de que a livre concorrência é falsa por permitir o aparecimento de empresas poderosas que por consequência geram prejuízos ao interesse geral, uma vez que se impõem às mais fracas e extinguem a livre concorrência e dominam os mercados”*, - anota o Prof. Alvacir Nicz,- acrescentando que a corrente neoliberal *“admite e até reclama a intervenção do Estado no domínio econômico, apesar de restrita e dirigida com a finalidade de evitar a formação de cartéis, trustes e monopólios.”*<sup>62</sup>

Destarte, para o neoliberalismo a intervenção do Estado consistiria em uma necessidade, no fito da defesa da livre concorrência e da liberdade do mercado, ameaçado pela voraz ação dos já incipientemente grandes grupos econômicos..

Assim, e especialmente após os devastadores efeitos proporcionados pela 2ª Guerra Mundial, - quando o dirigismo e o planejamento estatais tornaram-se imprescindíveis,- o fato é que a grande maioria dos países adotou a prática político-

---

<sup>61</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit., p. 15.

econômica preconizada pelo Estado do Bem Estar Social ou Estado Social de Direito, com os seguintes fundamentos, elencados pelo insigne tratadista *Said Farhat*:

*“ Por definição, o Estado social de direito deve procurar o equilíbrio entre a liberdade de iniciativa, na área econômica, - a qual favorece a produção e a acumulação de riqueza,- e o papel distributivista, ou redistributivista, do Estado.*

*E a este mesmo Estado compete, através de impostos diretos fortemente progressivos (quem ganha mais deve pagar mais) sobre ganhos não-produtivos do capital, altas classes de renda pessoal, grandes fortunas, a propriedade ociosa, recolher receitas adicionais diretamente destinadas e aplicadas à educação, à promoção social, à saúde pública, à assistência e à previdência sociais, à habitação e às demais atividades desenhadas para valorizar o ser humano.”*<sup>63</sup>

Para *Augustin Gordillo*, o Estado Intervencionista é assim caracterizado:

*“ A intervenção do Estado não se limita à ação social direta (promoção da comunidade, sistemas de segurança social, subvenções e subsídios, jubilações e pensões em sistema de medicina social, etc), mas que vai também à ação social pela via econômica: regulação de preços e salários, participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, etc. Em outras palavras, a ação do Estado tende a dirigir-se não só ao aspecto da redistribuição da riqueza, mas também à produção.”*<sup>64</sup>

E na conceituação apresentada por *Paulo Sandroni*, o Estado do Bem Estar ou Welfare State constitui-se em um:

*“ Sistema econômico baseado na livre empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção dos benefícios sociais. Seu objetivo é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais.*

---

<sup>62</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit., p. 16.

<sup>63</sup>FARHAT, Said. ob.cit., p. 408.

<sup>64</sup>GORDILLO, Augustin. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Buenos Aires : Macchi-Lopez, 1979, p. 11/12.

*Não se trata de uma economia estatizada; enquanto as empresas particulares ficam responsáveis pelo incremento e realização da produção, cabe ao Estado a aplicação de uma progressiva política fiscal de modo a possibilitar a execução de programas de moradia, saúde, educação, previdência social, seguro-desemprego, e acima de tudo, garantir uma política de pleno emprego.”<sup>65</sup>*

Depreende-se logicamente dos conceitos acima reproduzidos que a questão fulcral originária do Estado Intervencionista consistiu na urgente necessidade em buscar-se um *equilíbrio entre a liberdade de iniciativa e o papel redistributivista do Estado*, sem que isso pudesse representar uma profunda e irreconciliável ruptura com o capitalismo.

Conforme a sábia exposição do Prof. Paulo Bonavides, citado por Neomésio de Souza:

*“O Estado intervencionista, ou o Estado Social emergente, não pretende uma solução fora do capitalismo, conquanto o seu estatismo, voltado para o desenvolvimento do bem-estar social, possa se compatibilizar com regimes políticos antagônicos, como sejam a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo...O Estado Social representa uma transformação por que passou o antigo Estado Liberal.”<sup>66</sup>*

Note-se, ademais, como a preocupação para com o problema do desemprego foi um dos pilares fundamentais da construção do Estado do Bem Estar Social. Desde o advento, na França, da denominada “Lei Le Chapelier”, - a qual extinguiu as corporações de ofício e os conseqüentes empecilhos ao desenvolvimento pleno da liberdade de trabalho e das atividades comerciais e industriais, - o desemprego agravou-se continuamente, como resultante do processo de substituição do homem pela máquina.

Consoante o relato do ilustrado Alvacir Alfredo Nicz:

*“As corporações de ofício eram apegadas ao trabalho artesanal e, desta forma, contrárias ao surgimento da máquina que introduziria uma profunda modificação no processo produtivo. Com o desapare-*

<sup>65</sup>SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. 2ª edição. São Paulo : Ed. Best Seller, 1989, p. 112.

<sup>66</sup>SOUZA, Neomésio José de. ob.cit., p. 44.

*cimento das corporações, por força da “Lei Le Chapelier”, abriram-se novas perspectivas para o avanço industrial com novas técnicas e métodos propiciando um crescimento ilimitado da produção.*

*(...) Com a substituição do artesão pela máquina, os trabalhadores tiveram reduzidos os salários, em face da procura do trabalho ser bem maior que a oferta. Cada máquina que se instalava era a substituta de um número de trabalhadores, sujeitos com isto ao desemprego e à miséria. (...) Daí o contraste existente: a riqueza, criada pelas invenções, e a miséria, fruto destas mesmas invenções, gerada pela substituição da mão operária pela máquina, processo esse responsável pelo desemprego.”<sup>67</sup>*

Já no tocante à representação política, com o Estado Social de Direito assiste-se ao processo de consolidação dos partidos políticos, conforme *Cláudia de Sousa Leitão*:

*“O século XX constata a absoluta crise do Estado Liberal, derrubando suas últimas colunas de sustentação. O século XX é, por conseguinte, o século dos partidos políticos, econômicos e sociais.*

*Não se representa mais o indivíduo mas os interesses e as esferas fundamentais da sociedade. Parte-se para a fórmula da democracia semi-direta, ou seja, vincula-se os representantes às causas partidárias. Tal vinculação se separa cada vez mais do estigma liberal porquanto eram aqueles favoráveis ao mandato livre.”<sup>68</sup>*

Destarte, o Estado Social, - em oposição ao espírito individualista do Estado Liberal,- adotaria o sistema da representação proporcional, conforme Paulo Bonavides: *“o Estado partidário da sociedade de massas se apresentou com todo o seu mosaico de tendências políticas fielmente retratadas num espelho verídico. Nenhuma técnica eleitoral permite melhor identificar a sociedade de classes em sua exteriorização política do que a representação proporcional.”<sup>69</sup>*

Através do Estado Social, outrossim verificou-se o advento da denominada “representação profissional”, máxime com o surgimento dos grandes sindicatos e

<sup>67</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit., p. 09.

<sup>68</sup>LEITÃO, Cláudia Souza. ob.cit., p. 189.

das centrais sindicais. Ademais, o “Welfare State” propiciou condições para o desenvolvimento dos “*grupos de pressão*”, influenciando diretamente na representação política através de ações destinadas ao convencimento à adoção de programas de governo voltados ao desenvolvimento e/ou consolidação de interesses específicos de determinada categoria.

### 1.3.3) O Estado Socialista

Ao lado das duas formulações mais tradicionais acerca do papel a ser exercitado pelo Estado em contraponto aos direitos dos indivíduos ou da coletividade, igualmente é merecedor de menção o socialismo, o qual, - com uma concepção mais contundente acerca dos mecanismos necessários à solução das desigualdades sociais,- surgiu como uma nova opção política aos desencantos da sociedade para com as distorções oriundas das ideologias do liberalismo e do dirigismo estatal.

O Estado Socialista apresentou-se como o “*Estado detentor do capital, dos bens de produção, assumindo, pois, o comando econômico da vida social, tendo como regra geral o intervencionismo e, como exceção, a iniciativa privada.*”<sup>70</sup>

As idéias de *Proudhon*, - para quem “*a propriedade é o roubo*”,- conhecidas como “*socialismo utópico*” ou “*socialismo anárquico*”, foram posteriormente desenvolvidas por *Mikhail Bakunin* e *Piotr Kropotkin*, os quais propunham a supressão completa do Estado, com a conseqüente implementação de um sistema baseado na solidariedade e no livre acordo entre os integrantes do corpo social.

Explica-nos *Tomás Barreiro Rodriguez* que o anarquismo era “*un sistema individualista, de autogobierno gremial-sindicalista y de comunas o municipios, a los que*

---

<sup>69</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 263.

*encuadra en federaciones sin fronteras estatales, unidos por el vínculo del mutualismo.”*<sup>71</sup>

Já a corrente denominada “*socialismo revolucionário*”, - capitaneada por *George Sorel*, - lançaria as bases para o *sindicalismo*, ao pregar a reunião dos trabalhadores em sindicatos, com estes assumindo o encaminhamento dos bens de produção e da administração das indústrias.

A idéia da *greve geral* foi proposta por *George Sorel*, - conta-nos o Prof. Alvacir Alfredo Nicz,- complementando que, ademais, *Sorel* também defendia “*a possibilidade de os trabalhadores recorrerem à sabotagem para a obtenção do desejado.*”<sup>72</sup>

Como os anarquistas, o *socialismo revolucionário* igualmente propunha a extinção do Estado. Porém, o fato é que as idéias defendidas por essas duas correntes não lograram a ser colocadas integralmente em prática, - salvo a instalação da Comuna de Paris, em 1871, seis anos após a morte de Proudhon,- ou seja, limitando-se à formulações teóricas .

Por outro lado, o “*socialismo estatal*” ou de “*cátedra*” desenvolvido na Alemanha e destacado por Ferdinand Lassale, veio à lume sob o entendimento de que

*“o Estado deve ser um elemento de transformação da sociedade, cabendo-lhe o controle, a propriedade e a regulamentação da indústria. Insurge-se contra aqueles que argumentam ser o Estado mau administrador e produtor, com a preferência da exploração pela iniciativa privada. Entende que o Estado tem um papel relevante como instrumento de repartição e redistribuição de riqueza, devendo isso ser feito através do imposto.”*<sup>73</sup>

A principal corrente ideológica socialista, - e a mais conhecida,- é aquela denominada de “*marxismo*”, em homenagem ao seu principal construtor teórico, - *Karl*

---

<sup>70</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit., p. 17.

<sup>71</sup>RODRIGUEZ, Tomás Barreiro. *Lo Socio-Político y el Estado de Derecho*. “In” Estado de Direito - Jornadas Brasileiras de Direito Natural. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais. 1980, p. 201.

<sup>72</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit., p. 19.

*Marx*, - que ao lado de *Friedrich Engels* edificou uma doutrina fundamentada em dois pilares principais: o *ateísmo* e o *materialismo*.

Além disso, o marxismo inspirou-se no idealismo hegeliano e seu método dialético (tese - antítese = síntese), - bem como na filosofia materialista de Feuerbach, - no escopo da formulação de uma nova teoria elucidativa da realidade histórica e econômica do mundo, apresentando-se, por conseguinte, novas concepções à serem colocadas em prática para a final libertação das massas oprimidas.

O modelo de socialismo formulado por Marx e Engels é chamado de “socialismo científico”, em contraposição as demais construções teóricas do socialismo antes mencionadas. Para *Tiago Adão Lara*:

*“ Estamos diante do socialismo dito científico, o qual foi conceituado por Marx e Engels em oposição ao dos outros socialistas, chamados de utópicos, justamente porque carentes de base científica. Os socialistas utópicos planejam um mundo de igualdade e liberdade, sem nenhuma análise científica das reais condições da desigualdade e das reais forças que agem em favor da realização de uma sociedade igualitária.*

*Marx e Engels, em suas obras, procuram analisar os fatos, e partir deles, neles baseados, teorizam. Suas conclusões, a respeito das causas da desigualdade e do sentido do movimento em direção a uma sociedade sem classe - comunista - são apresentados como conclusões científicas.”*<sup>74</sup>

Para o marxismo, o curso da história é condicionado pelas nuances decorrentes ao conflito existente entre os diferentes modos de produção, com um determinado modo produtivo prevalecendo em relação a outro por um determinado período de tempo, e após isso, sendo inclusive superado pelo modo de produção oponente.

---

<sup>73</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit, p. 19.

<sup>74</sup>LARA, Tiago Adão. ob.cit., p. 88.

Explica-nos o Prof. *Alvacir Alfredo Nicz*:

*“ Quando há modificação nos modos de produção com a prevalência da nova ordem estabelecida, ocorre também paralelamente uma mudança da superestrutura da sociedade, sob os aspectos políticos, sociais, jurídicos, religiosos, filosóficos, etc. Essa mudança estabelecida na estrutura social e política gera o conflito de classes que, usando o Estado como instrumento, fazem com que naturalmente predominem uma sobre a outra. A classe predominante usa do Estado e do poder para impor a sua hegemonia sobre as demais classes existentes no momento, como também para refutar toda e qualquer investida das classes emergentes.*

*Com a modificação da nova ordem de produção estabelecida, calcada na estrutura do coletivismo, o proletariado favorecido iria se transformar na classe dominante. A burguesia, até então detentora do capital, seria uma minoria que, com a transformação econômica, cederia campo ao proletariado, composto de maioria esmagadora. No entender de Marx, o conflito da burguesia com o proletariado daria a este a supremacia sobre aquela, com o conseqüente controle do Estado, mas ao contrário de outras transformações, esta classe dominante não teria propriedade para conservar e com isso poderia fazer com que os meios de produção passassem a ser propriedade de todos, e assim nenhum homem teria mais ou menos que outro, passando a partir daí a inexistir a divisão de classes existindo, tão-só, a sociedade sem classes.”<sup>75</sup>*

Acrescente-se que a formulação teórica de Marx para o final atingimento de uma sociedade sem classes, trazia em seu bojo o pressuposto da “ditadura do proletariado”, isto é, um período anterior ao aniquilamento da propriedade privado em que a classe proletária assumiria ao comando do Estado, promovendo, conseqüentemente, o aniquilamento da burguesia.

Como é cediço, na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), viveu-se uma tentativa de implementação das idéias ativistas marxistas, com a tomada do poder pelos revolucionários liderados por Vladimir Lênin, em 1917, rompendo-se a longa dinastia dos Czares.

---

<sup>75</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit, p. 21.

“Espalhando-se este movimento por diversos países europeus, - integrantes da então denominada “Cortina de Ferro”, - o fato é que a prática socialista revelou-se autoritária, centralizadora, burocrática e excludente, ocasionando um grande descontentamento entre todos aqueles sujeitos aos seus comandos, até a recente ruptura verificada na URSS e nos demais países seguidores da sua prática política.

Os consagrados princípios de representação política, com efeito, restaram profundamente afetados no curso da experiência socialista soviética, posto que o adotado modelo do Partido Único (Bolchevista) revelou-se obviamente antidemocrático, artificial e profundamente opressor.

Adotando-se as palavras do Prof. Alvacir Alfredo Nicz, tem-se que

*“apesar de anunciada a nova ordem com a ditadura do proletariado, em virtude a ditadura era do Partido Bolchevista que, com a implantação do Estado Comunista, instaurou o terror com a eliminação dos que se opunham à estatização da economia, à concentração dos poderes nas mãos do Presidente do Conselho de Comissários do Povo [Poder Executivo], ao extermínio da religião, e a outras medidas de caráter ditatorial, baseadas na vontade do partido único existente.”* <sup>76</sup>

## **CAPÍTULO II - DAS TEORIAS ACERCA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

- 1) A REPRESENTAÇÃO COMO EXPRESSÃO DA SOBERANIA NACIONAL**
- 2) A TEORIA DA “DUPLICIDADE”**
- 3) ROUSSEAU E A SOBERANIA POPULAR**
- 4) O SISTEMA REPRESENTATIVO NA CONCEPÇÃO DE MONTESQUIEU**
- 5) O ENTENDIMENTO DE EMMANUEL SIEYÈS**
- 6) A TEORIA CONTRATUALISTA DA REPRESENTAÇÃO**
  - 6.1) DAS PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE A REPRESENTAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO E O MANDATO DO DIREITO PRIVADO**
    - 6.1.1) A REPRESENTAÇÃO NO DIREITO PRIVADO**
    - 6.1.2) DAS OBRIGAÇÕES DO MANDATÁRIO**
    - 6.1.3) A REPRESENTAÇÃO NO DIREITO PÚBLICO**
- 7) A TEORIA DOS ÓRGÃOS DO ESTADO**
  - 7.1) A INFLUÊNCIA DA DOUTRINA ALEMÃ NA FORMULAÇÃO DA TEORIA DOS ÓRGÃOS DO ESTADO**
- 8) HANS KELSEN E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**
- 9) AS RELAÇÕES NA REPRESENTAÇÃO - O POSICIONAMENTO DE SOBOLEWSKI**
- 10) A REPRESENTAÇÃO DE “VONTADES” E DE “INTERESSES” - AS POSIÇÕES DE SANTI ROMANO E EDMUND BURKE**
- 11) A DOUTRINA DA “IDENTIDADE” ENTRE GOVERNANTES E GOVERNADOS NA REPRESENTAÇÃO**
- 12) DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA OPINIÃO DE NORBERTO BOBBIO**

Várias teorias foram sendo construídas ao longo do tempo no intuito de compreender, conceituar e delimitar o instituto da representação. Esta variedade de po-

---

<sup>76</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit. p. 22

sições doutrinárias bem revela que nenhuma delas logrou unanimidade ou êxito, variando-se as concepções em razão direta das alterações verificadas na história da sociedade.

Assim, convém ressaltar, desde logo, que o instituto da representação sempre apresentou-se com um caráter essencialmente dinâmico, o que explica os diferentes caminhos seguidos pela doutrina para buscar a conceituação e a conformação deste instituto, quer jurídica, quer politicamente.

Darcy Azambuja considera que *"todas as explicações tentadas sobre o fundamento jurídico do regime representativo esbarraram em obstáculos intransponíveis, malgrado o talento e a sábia dialética dos seus propagadores."*<sup>77</sup> E o mesmo autor, como que para corroborar a sua visão, oferece-nos a noção de *Bigne de Villeneuve* acerca da representação, nos seguintes termos:

*"Estranho sistema esse, em verdade: parece que os seus autores tiveram o maligno prazer de exprimir todas as suas idéias por palavras que normalmente significam o contrário delas e reunir intimamente as concepções mais inconciliáveis entre si.*

*Os representantes não representam nada; os mandatários não têm mandato; os representados vêem fazer em seu nome o contrário do que eles querem; retêm e abandonam ao mesmo tempo os poderes em uma delegação sem sentido; os governantes devem obedecer e os governados são os senhores; tenta-se em vão determinar com a maior fidelidade a vontade de uma pessoa jurídica incapaz de querer fixar as nuanças efêmeras de opiniões que por sua natureza variam a cada momento.*

*É de se perguntar se não se sonha, ou se toda essa teoria foi elaborada por sociólogos atacados de alienação mental."*<sup>78</sup>

Quando se fala em representação, - no que concerne ao papel exercido pelo representante,- a doutrina não se configura discrepante: pela representação, "se faz

---

<sup>77</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 273.

<sup>78</sup>VILLENEUVE, Bigne de. *Tratado Geral do Estado*. "In" Azambuja, Darcy. ob.cit., p. 372/374.

*presente através de uma pessoa visível outra pessoa que não se faz concretamente visível perante as demais", conforme frase atribuída à Friedrich Glum.*<sup>79</sup>

Porém, no que tange às ações do representante, às manifestações da sua vontade, - em sua relação para com os representados,- vê-se que a doutrina é bastante divergente, inexistindo consenso algum sobre a natureza de tais relações. Com efeito, diversas teorias foram esposadas ao longo do tempo no escopo da definição da *natureza jurídica* da representação.

## 1) A REPRESENTAÇÃO COMO EXPRESSÃO DA SOBERANIA NACIONAL

A teoria da representação como uma forma de expressão dos poderes oriundos da "soberania nacional" implicou na formação de um novo período da representação política, fornecendo as bases mínimas para o desenvolvimento do instituto no direito contemporâneo.

Com efeito, no início da vida política representativa, o mandato era *imperativo*, ou seja, o parlamentar eleito restava vinculado ao atendimento das aspirações do seu eleitorado, *não gozando de liberdade de consciência no desempenho do seu mandato*. Por isso a utilização da expressão "*mandato*", originária do direito privado.

Como visto acima, na França os deputados levavam aos Estados Gerais apenas as instruções do seu eleitorado, ao qual estavam estritamente ligados. Os Estados Gerais eram o foro de representação da nobreza e do clero, apresentando feições nitidamente consultivas. Porém, com o advento da Revolução Francesa, e o seu conseqüente Terceiro Estado (os burgueses), a concepção da representação política alterou-se profundamente.

---

<sup>79</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 237.

A vitória do Liberalismo trouxe em seu bojo a derrocada do mandato imperativo, conforme expressamente determinou a Constituição Francesa de 03 de setembro de 1791, que proclamou solenemente que os deputados *representariam toda a nação*, e não parcelas específicas do eleitorado. A partir disso, iniciou-se uma nova forma de se conceber a representação, com a França servindo de modelo para todos os diplomas constitucionais subsequentes à sua Revolução vitoriosa.

Paulo Bonavides assim resume as características desta nova era na representação:

*"Com efeito, toma-se aí o representante politicamente por nova pessoa, portadora de uma vontade distinta daquela do representado, e do mesmo passo, fértil de iniciativa e reflexão e poder criador.*

*Senhor absoluto de sua capacidade decisória, volvido de maneira permanente - na ficção dos instituidores da moderna idéia representativa -, para o bem comum, faz-se ele órgão de um corpo político espiritual - a nação -, cujo querer simboliza e interpreta, quando exprime sua vontade pessoal de representante."*<sup>80</sup>

De tais assertivas ressalta-se uma idéia que transformaria a velha doutrina do mandato imperativo, ou seja, que o representante passaria a *"simbolizar a nação"* como um todo quando exprime a sua vontade pessoal, com base no pressuposto de que todos os seus atos estariam voltados, para o *"bem comum"*.

Para os revolucionários franceses, a idéia de representação teria de partir de que o reconhecimento da soberania popular reside indivisivelmente na nação, considerada por inteiro e não em relação aos seus membros individuais.

---

<sup>80</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 237.

Segundo Duguit, o poder político na França se baseava por inteiro na fórmula; *"o povo em sua totalidade, realidade pessoal, distinta dos indivíduos que a compõem, - a nação-pessoa,- é titular da soberania."*<sup>81</sup>

Assim, a nação como um todo, - e não os seus indivíduos tomados individualmente -, é quem gozava da soberania para *"delegar"* os seus poderes aos representantes escolhidos, os quais governariam como verdadeiras *"expressões da vontade nacional"*.

Pelos termos preconizados por esta teoria, a nenhum indivíduo era concedida a possibilidade de agir ou exigir  *pessoalmente* em nome da nação, mas tal prerrogativa somente cabia à própria nação considerada como um *todo indivisível*, concentrando-se, destarte, nesta totalidade nacional, a soberania.

Tais idéias foram veementemente defendidas quando da vitória do Estado Liberal, mais propriamente no momento da realização dos debates parlamentares quando da elaboração da Constituição Francesa de 1791. Em Paulo Bonavides encontram-se reproduzidas as expressões de alguns dos mais importantes líderes revolucionários na França.

Para *Mirabeau*:

*"Se fôssemos vinculados por instruções, bastaria que deixássemos nossos cadernos sobre as mesas e volvéssemos às nossas casas."*<sup>82</sup>

Ainda mais enfático, Condorcet assim pronunciou-se na Convenção:

*"Mandatário do povo, farei o que cuidar mais consentâneo com seus interesses. Mandou-me ele expor minhas idéias, não as suas: a ab-*

---

<sup>81</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 915.

<sup>82</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 242.

*soluta independência das minhas opiniões é o primeiro de meus deveres para com o povo."*<sup>83</sup>

Percebe-se nitidamente em declarações como essa o quanto os cidadãos acabam "*contagiados*" no curso de processos revolucionários. Como é cediço, a Revolução Francesa não foi feita apenas com a razão... A vitória burguesa trazia em seu bojo o ódio ao sistema feudal e ao absolutismo monárquico, e assim, os revolucionários estavam quase que "*contaminados*" da obsessão em desligarem-se de qualquer vínculo para com o regime anterior. Daí porque Condorcet inflamadamente ter afirmado que a independência de suas idéias era um "*dever*" com o seu povo. Na realidade, afigura-se-nos que o que este queria dizer era que caberia aos revolucionários demonstrarem ao povo que se superara o "*servilismo*" e a "*passividade*" existentes no antigo regime, e que a *voz da nação* seria enfim ouvida e respeitada.

Em resumo, este era o ideal dos revolucionários franceses. Enquanto na monarquia absolutista o *Estado era o rei*; já no liberalismo o *Estado era toda a nação*, daí porque a sua nova conceituação como *um todo uno e indivisível*, provavelmente no intuito de evitarem-se enfraquecimentos no novo regime através de eventuais iniciativas isoladas de indivíduos descontentes com a nova ordem política instaurada.

E esta idéia de *independência do representante em relação ao representado*, - emanando-se os poderes de toda a nação,- acabou espraiando-se pelos demais países que adotaram o liberalismo como ideologia política dominante.

Seguindo a orientação da Constituição Francesa, adotaram tais princípios as Constituições da *Bélgica, Itália, Suíça, Alemanha e Portugal*, dentre outros, todos rejeitando expressamente o mandato imperativo. Veja-se, a título de exemplificação, a Constituição Alemã de 1919 (art.21), que assim dispôs: "*Os deputados são os re-*

---

<sup>83</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 242.

*presentantes de todo o povo, não obedecendo senão a sua consciência e não se achando preso a nenhum mandato."*

Assim, esta época assistiu ao apogeu das idéias liberais, assim resumidas por Paulo Bonavides:

*"a total independência do representante; o sufrágio restrito; a índole manifestamente adversa do Liberalismo aos partidos políticos; a essência do chamado "mandato representativo ou mandato livre"; a separação dos poderes; a moderação dos governos, o consentimento dos governados."* <sup>84</sup>

Importa saber, no escopo desta doutrina, qual a relação jurídica existente entre o representante e seus representados.

Para Carre de Malberg, por esta teoria:

*" Os deputados se instituem pelo sufrágio dos cidadãos, mas o poder que adquirem pela eleição não recebem dos cidadãos. Esta fórmula significa que o deputado é eleito, designado e nomeado pelos eleitores; neste sentido, é possível dizer que o corpo eleitoral é autor do poder dos seus eleitos", porém explicando o autor que tal interpretação somente pode ser aceita nesta ótica, porque "o deputado não é mandatário, nem o delegado, nem o representante dos seus eleitores. É seu eleito, mas não seu comissionário."* <sup>85</sup>

Partindo desta premissa, Malberg concluiu que a expressão "os deputados representam a nação" só é suscetível de uma interpretação: a que os deputados representam não a totalidade dos cidadãos considerados individualmente, mas "a coletividade indivisível e extra-individual". Para ele, esta regra então não pode significar que cada deputado, além de seus próprios eleitores, representa todos os demais colégios eleitorais do país.

---

<sup>84</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 238.

<sup>85</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 932/33.

Vejam-se as suas palavras:

*"Semelhante interpretação da regra careceria de sentido jurídico; pois se o deputado representa os eleitores, só pode representar aos que o tenham elegido; e quanto aos cidadãos situadas fora da sua circunscrição, não entrou em relação com eles podendo, portanto, a nenhum título pode ser seu representante."* <sup>86</sup>

Em suma, nos termos desta doutrina, a expressão "o deputado representa a nação" quer significar que, como membro do Parlamento, - o qual tem o poder de "querer" pela nação -, o deputado concorre com a sua atividade e com seus votos para a formação da vontade nacional.

Assim, quando afirmava-se que o Parlamento gozava do poder de "querer" pela nação, na realidade os idealizadores desta doutrina negavam ao representante o poder de isoladamente representar a vontade nacional. Com efeito, somente o corpo legislativo como um todo estava investido desta prerrogativa de decidir pela nação. Era a época em que o próprio conceito de soberania nacional não residia nos indivíduos ou nos agrupamentos dos indivíduos, mas tão somente, no dizer de Malberg: "no ser coletivo nacional".

A Assembléia Constituinte Francesa, em verdade, acreditava que existia no Estado uma "vontade nacional", que independia da vontade individual, formado tal "vontade nacional" um corpo unificado. Carre de Malberg, assim enunciava as consequências desta idéia central no direito público francês:

*" - O princípio da soberania nacional, que exclui toda apropriação individual de qualquer parcela de poder;*

*- O governo representativo, que faz depender a formação da vontade nacional das decisões adotadas pelos órgãos centrais da nação, sem necessidade de consulta aos membros particulares desta;*

---

<sup>86</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 934.

*- E a regra da representação nacional que implica no fato de que os órgãos nacionais não são chamados a representar vontades individuais ou de grupos, mas sim formular, de modo unitário, uma vontade de conjunto."*<sup>87</sup>

Destarte, esta é a idéia central da Revolução Francesa: *unidade e indivisibilidade da nação*, cujo princípio vincularia todas as demais questões relativas à doutrina da Revolução.

## 2) A TEORIA DA "DUPLICIDADE"

Nada obstante as razões históricas que determinaram a construção da teoria da "unicidade" ou da "soberania nacional" para efeito de legitimarem-se os mandatos representativos, o fato é que esta formulação não restaria imune à certas objeções de inegável relevância.

Assim, como entende *Darcy Azambuja*, esta concepção se revelaria meramente "*fictícia*", em razão de que aqueles dotados dos atributos da cidadania, - com capacidade para eleger os detentores de mandatos,-, constituem apenas uma minoritária parcela da população, não se podendo, destarte, considerar a vontade destes eleitores como a expressão da soberania nacional.

*"De início já se pode dizer que, se é a nação que confere o mandato, deveria ser ela quem elege os mandatários. Ora, quem elege, mesmo nos países onde o sufrágio universal é mais amplo, mesmo nos países onde o corpo de cidadãos ativos é mais extenso, não é a nação, mas uma fração geralmente exígua, do número total dos membros da nação. As estatísticas neste sentido demonstram não somente que os eleitores, pelo seu número, não podem ser considerados como sendo a nação, mas ainda, o que é mais grave, os representantes são eleitos por uma minoria dos cidadãos, qualificados eleitores."*<sup>88</sup>

<sup>87</sup> MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 933.

<sup>88</sup> AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 270/71.

Já para Carre de Malberg, a construção doutrinária da *"vontade da nação"* não era fictícia, pelo menos do ponto de vista jurídico. Consoante afirmava o citado autor:

*"(...) Em toda formação estatal, o objeto essencial do direito público é organizar o grupo nacional: organizá-lo é dar-lhe órgãos encarregados de querer e atuar por sua conta. Tal precisamente é a função da assembléia de deputados. Este é, especialmente na ordem legislativa, um órgão criado pelo direito público com o objetivo de permitir que a nação possa querer.*

*(...) Assim, em matéria legislativa, a assembléia dos deputados é o único órgão pelo qual a nação ou o povo pode expressar a sua vontade; com maior precisão: é o órgão mediante o qual a nação poderá querer legislativamente."<sup>89</sup>*

Não obstante, o próprio Malberg assume postura incisiva ao criticar a teoria da *"vontade da nação"*. Situando os conceitos de representação e órgão, anota o emente tratadista que *"toda representação implica essencialmente duas pessoas, uma das quais, o representado, é anterior e, em certo sentido, superior do representante."* E continua: *"quando um representante atua como tal, expressa sem dúvida a sua vontade própria; porém a expressa em representação à vontade do representado; logo também há de respeitar esta, que é anterior a sua."*

Para enfim concluir: *"Consideradas estas definições, parece como certo que o regime chamado representativo não é mais um regime de representação no verdadeiro sentido da palavra, pois o corpo de deputados não pode considerar-se como representante dos cidadãos nem da nação."*

Isto porque, por esta teoria, - se o representante não está vinculado ao representado,- o qual também não pode exercer a soberania individualmente, por conseguinte não inexistiria qualquer manifestação da vontade popular na representação, limitando-se, destarte, o poder ao eleitorado *de nomeação dos eleitos*, inexistindo-

---

<sup>89</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 938.

se qualquer poder sobre a vontade que os eleitos haverão de expressar durante o desempenho de suas funções.

Deste modo, a teoria da *"vontade da nação"* acabou por esbarrar em inevitáveis contradições, daí a decadência dos seus conceitos com o advento do Estado Social, que trouxe em seu bojo o crescimento da sociedade de massas, de caráter eminentemente pluralista e sequiosa por participar mais efetivamente dos processos de condução e fiscalização dos negócios públicos.

O crescimento do papel dos partidos políticos neste século, trazendo em seu bojo novos princípios de disciplina partidária, a organização da sociedade em meio aos antagonismos dos mais diversos interesses sócio-econômicos em conflito; a ascensão das minorias, - dentre outros aspectos,- acabaram por superar os princípios liberais da *"vontade nacional"* e da *"independência dos representantes"*.

Em certa medida, nada obstante as circunstâncias históricas terem sido outras, ocorreu um *resgate* da idéia básica outrora já preconizada por *Jean Jacques Rousseau*, segundo o qual a *"vontade geral"*, - como um todo indivisível,- só existiria após a realização de uma prévia consulta aos cidadãos, que lhes dariam o seu *"consentimento"*

### **3) ROUSSEAU E A "SOBERANIA POPULAR"**

Assim, foi exatamente nos princípios de *Rousseau* que inspirou-se a doutrina da *"identidade entre governantes e governados"*, alterando-se, com isso, profundamente a concepção originária do liberalismo.

Escrito no ano de 1762, *"O Contrato Social"* ofereceu um certo despertar na sociedade acerca da necessidade do instinto de conservação de uma nação em

meio das contínuas mudanças de sistemas políticos e de governos, notadamente em função dos acontecimentos originados após a vitória da Revolução Francesa.

O espírito dos escritos de *Rousseau*, com efeito, eram absolutamente contrários ao pensamento dos revolucionários, embora estes, no calor dos acontecimentos que originaram a Constituição de 1791, acreditassem estar plasmando as suas idéias nos ensinamentos de *Rousseau*.

O "*Contrato Social*", no sentido em que o qualifica *Rousseau*, nada tem a ver com a expressão "*contrato*" como ela atualmente é empregada no mundo jurídico, ou seja, em uma convenção pelo meio da qual uma ou mais pessoas se comprometem a *dar, fazer ou deixar de fazer alguma coisa*.

Ao contrário, significando outro sentido do que o conceito jurídico acima reproduzido, o "*contrato*" de *Rousseau* é uma forma de se contraditar ao "*status social*", expressão que era comumente utilizada à época para definirem-se e compreenderem-se as relações decorrentes exclusivamente do fato dos homens pertencerem a determinada classe social ou família, independentemente da vontade pessoal dos elementos integrantes da sociedade.

Assim, verifica-se que o "*Contrato Social*" sugere uma idéia do que modernamente denominamos de "*Pacto Social*", o que pressupõe um *acordo* entre os membros de uma sociedade, com concessões recíprocas, no escopo do atingimento de um objetivo comum. Nas palavras de *Afonso Bertagnoli*:

*"O Contrato Social de Rousseau, - também designado como pacto social,- é o conjunto de convenções fundamentais que, ainda que nunca hajam sido formalmente enunciadas, resultam implícitas na vida em sociedade, sendo a sua fórmula a designada de que cada um de nós coloca em comum a pessoa em seu total poderio, sob a suprema direção da vontade geral; em consequência recebemos, cada um, uma parte indivisível do todo comum".*<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup>BERTAGNOLI, Afonso. *A Doutrina Política de Rousseau*. "In" *introdução ao Contrato Social*. Rio de Janeiro : Ediouro, 1979, p. 14.

Anote-se que *Rousseau*, em princípio, negava o sistema representativo, bem como a própria democracia. Esta é uma das características mais salientes do "Contrato Social". Segundo o imortal filósofo político:

*"Querendo tomar o termo democracia na sua acepção rigorosa, podemos dizer que jamais existiu uma verdadeira democracia. É contra a ordem natural que o maior número governe e o menor seja governado.*

*(...) Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Um governo tão perfeito, não convém aos homens."*<sup>91</sup>

Esta última expressão de *Rousseau* pretendia justificar a impossibilidade da existência da democracia em função das próprias limitações humanas. Com efeito, para *Rousseau*, uma democracia somente prevaleceria realmente acaso quatro condições básicas fossem observadas:

*" - Um Estado muito em que o povo seja fácil de reunir e no qual o cidadão possa conhecer a todos os outros;*

*- Uma grande simplicidade de costumes, que precavenha a multiplicidade de negócios e as espinhosas discussões;*

*- Muita igualdade nas classes e fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo à dos direitos e à da autoridade;*

*- Pouco ou nenhum luxo, porque o luxo é o efeito das riquezas ou as faz necessárias e corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, a um pela posse, a outro pela cobiça. Vende a pátria à indolência, à vaidade, e tira ao Estado todos os seus cidadãos, para fazê-los escravos uns dos outros e todos da opinião.." <sup>92</sup>*

Já no que se refere especificamente *sistema representativo*, entendia *Jean Jacques Rousseau*:

<sup>91</sup>ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Rio de Janeiro : Ediouro, 1979.

<sup>92</sup>ROUSSEAU, Jean-Jacques. *ob.cit.*, p. 100/01.

*"Logo que o serviço público deixa de ser a principal ocupação dos cidadãos, e estes preferem seus próprios interesses, o Estado se aproxima da sua ruína. É preciso ir ao combate, e então pagam às tropas e deixam-se ficar em casa. É preciso ir ao conselho, mas nomeiam deputados e permanecem em casa.*

*Por força da preguiça e do dinheiro, tem soldados para servir à Pátria e representantes para vendê-la." <sup>93</sup>*

Note-se com que veemência *Rousseau* critica o sistema de representação. Ele considerava que os negócios públicos deveriam necessariamente prevalecer sobre os privados no interesse dos cidadãos, entendendo que os mesmos deveriam, principalmente, fazer valer a vontade geral, participando direta e ativamente dos negócios do Estado. Sua crítica centrava-se na omissão das pessoas, que nomeavam representantes para que pudessem cuidar de seus próprios afazeres.

Conforme *Rousseau*: *"Quando se diz dos negócios do Estado, "que me importa"?, o Estado está perdido", isto porque, para este filósofo:*

*"A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alheada. Consiste essencialmente na vontade geral, e esta vontade não se representa. É a mesma ou é outra, e nisto não há termo médio.*

*Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes. São simplesmente seus comissários, que não estão aptos a concluir definitivamente. Toda lei que o povo pessoalmente não ratificou é nula.*

*O povo inglês pensa ser livre e engana-se. Não o é senão durante a eleição dos membros do Parlamento. Uma vez estes eleitos torna-se escravo e nada mais é. Nos curtos momentos de sua liberdade, o uso que dela faz bem merece que a perca." <sup>94</sup>*

Assim, entendia *Rousseau* que em sendo a lei uma declaração da "vontade geral", não podia o povo ser representado no poder legislativo, muito embora admi-

<sup>93</sup>ROUSSEAU, Jean-Jacques. ob.cit., p. 131.

<sup>94</sup>ROUSSEAU, Jean-Jacques. ob.cit., p. 132.

tisse que este mesmo povo poderia e deveria ser representado no poder executivo, *"que é a força aplicada à lei"*.

Esta tolerância para com a representação no poder executivo transparecia o reconhecimento de *Rousseau* quanto a impossibilidade de estabelecerem-se governos exercidos diretamente pelo povo em Estados já àquela época bastante complexos em sua formação. Em razão disso, *Rousseau* passou a aceitar o regime representativo, mas não como um princípio, e sim como *"uma necessidade de ordem puramente material"*, conforme bem assinala Carre de Malberg.

Desta forma, se *Rousseau* somente considerava uma lei dotada de validade se porventura o povo a *"ratificasse"*, o filósofo em tela então procurou compatibilizar tal princípio com o da *"necessidade material"* da representação, defendendo os institutos do *"mandato imperativo"* e da *"ratificação popular"*.

Consoante Carre de Malberg:

*"Em resumo, pois, só admite Rousseau o regime representativo sob a reserva do mandato imperativo e da ratificação popular, que são, na realidade, procedimento do governo direto, e que constituem, com efeito, segundo a doutrina do Contrato Social, a forma e a medida em que o governo direto deve manter-se nos Estados de regime representativo, com o objetivo de conciliar este último regime com as exigências do princípio de soberania do povo".*<sup>95</sup>

Deste modo, enquanto *Rousseau* defendia a *"soberania popular"*, considerando cada indivíduo como parte integrante do processo político; já os defensores da Revolução Francesa acabaram por consagrar a doutrina da *"soberania nacional"*, pela qual conferia-se o poder político *não ao povo considerado individualmente*, mas em seu *conjunto*, e de modo *indivisível*.

---

<sup>95</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 920.

Tais diferenças encontram relevo nas idéias de Montesquieu e Sieyès, cujos pressupostos são diferenciados daqueles preconizados por *Jean-Jacques Rousseau*.

#### 4) O SISTEMA REPRESENTATIVO NA CONCEPÇÃO DE MONTESQUIEU

Ao contrário de Rousseau, o qual viria a admitir o regime representativo por razões puramente pragmáticas, isto é, face ao reconhecimento da impossibilidade da existência de um governo exercido diretamente pelo povo nos Estados modernos, já *Montesquieu* aceitara a representação por motivos diametralmente diversos, máxime em decorrência de sua convicção acerca da impossibilidade do próprio povo "governar-se".

Segundo o relato de Darcy Azambuja, *"para Montesquieu, a eleição tem por fim não eleger os representantes da soberania nacional, mas escolher os mais capazes para governar. É uma seleção."*<sup>96</sup>

Isto porque *Montesquieu*, em verdade, considerava o povo *"inapto"* para governar, inaptidão esta entendida, nas palavras de *Malberg*, como o fato dos cidadãos *"não possuírem em grau suficiente a capacidade e a prudência que são necessárias, - nas sociedades que tenham chegado a forma superior de Estado -, para discernirem as medidas que possam demandar o interesse nacional."*<sup>97</sup>

Assim, *Montesquieu* entendia que a razão da necessidade do instituto da representação residia na circunstância de que, - em sendo o povo inábil e despreparado para decidir sobre a gestão dos negócios públicos,- fazia-se mister que tal gestão fosse comandada por elementos dotados de maior grau de competência e discernimento.

---

<sup>96</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 275.

<sup>97</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 920.

Porém, o curioso é que Montesquieu, - se de um lado negava ao povo a capacidade de gestão dos negócios públicos,- por outro considerava-o plenamente capaz para participar do processo de escolha dos seus representantes.

Conforme escreveu Montesquieu:

*"O povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar uma parte da sua autoridade... Mas, saberia ele decidir um assunto de governo, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos de executá-los ? Não, não o saberia.*

*(...) Existia um grande vício na maior parte das antigas repúblicas: era que o povo teria direito a tomar nelas resoluções ativas, que exigiam alguma execução, coisa da qual era totalmente incapaz. O povo não deve entrar nos assuntos do governo mais que para eleger os seus representantes, no que está muito ao seu alcance... O corpo representante deve ser eleito para fazer leis... Assim, pois, a potestade legislativa será confiada ao corpo que se elegerá para representar o povo."*

Muito embora seja discutível a afirmação de *Montesquieu* de que o povo é "admirável para escolher os seus representantes", não se pode olvidar que tal assertiva revela a idéia central que este singular filósofo faria do regime representativo, qual seja, uma idéia de *seleção*, que teria por finalidade descobrirem-se, - entre os cidadãos,- aqueles que seriam os mais dignos em converterem-se nos agentes do exercício do poder.

*Malberg* lembra que esta idéia de seleção aplicada a representação não deixa de ter um certo "*fundo democrático*", citando exemplos de Estados que praticam o regime da aristocracia nobiliária, na qual o critério de *seleção* era exatamente o da *filiação*, na presunção de que os descendentes herdavam as qualidades raciais dos ascendentes; assim como, em outros Estados, a *seleção* se fazia por critérios tão díspares e discutíveis tais como a *riqueza*, *idade* e *profissão*, porém frisando que esta idéia de *seleção* encontrada na doutrina de *Montesquieu* referia-se aos Esta-

---

<sup>97</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 920.

dos de tendências democráticas, nos quais o melhor modo de discernir os mais capazes seria através do "*sufrágio de todos*".

Em resumo, *Montesquieu* aceita, - com muito mais convicção de que *Rousseau*, - a idéia da democracia, embora não coadune com as teorias do *mandato imperativo* e da *necessidade de ratificação popular* das leis elaboradas pelo Parlamento. Ao contrário, para *Montesquieu* os eleitos atuam com *independência* em relação aos eleitores, daí revelando-se desnecessária a ratificação popular dos textos legais.

Somente ressalve-se que *Montesquieu* não concedia aos representantes, - em que pese respeitar-lhes a independência, - uma *soberania absoluta*, mas sim entendendo que esta pertenceria à nação como um todo. Por conseguinte, mesmo inaceitando o mandato imperativo, considerava *Montesquieu* que o representante somente deveria *atuar dentro dos limites de sua competência*, enquanto esta lhe haja sido conferida pela Constituição.

Assim, constata-se que *Montesquieu*, de certo modo, aproximava-se da moderna idéia de representação, caracterizada pela consagração do *mandato não imperativo*; com *liberdade de consciência* a pautar a atuação do representante; *exercício deste mandato nos limites estabelecidos constitucionalmente*; e a *soberania do Parlamento para as decisões por ele proferidas*.

Contemporaneamente, as idéias de *Montesquieu*, - embora dotadas de menor brilhantismo se comparadas a *Rousseau* -, acabaram por predominar, com sua influência se fazendo notar até hoje em muitos doutrinadores, os quais, como *Montesquieu*, entendem que a finalidade de uma eleição não é a mera designação de representantes, - seja da nação ou do eleitorado, - mas sim a seleção dos mais capazes para o exercício das funções públicas.

Em defesa deste entendimento encontram-se, - segundo Darcy Azambuja -, "*Orlando; Berthelemy et Duez; Micelli, Marnoco e Souza*", com este último conside-

rando, como Montesquieu, da necessidade da escolha dos mais capazes para o bom exercício das funções do governo, utilizando-se das seguintes palavras:

*"No governo representativo, esta seleção é feita pelo corpo eleitoral. Os critérios primitivos de seleção como a idade e a força física, já não bastam.*

*A qualidade de cidadãos, como nas democracias diretas, é insuficiente em virtude das dificuldades materiais e da especialização das funções. O privilégio de nascimento e a designação do príncipe contrariam inteiramente as tendências democráticas da época atual.*

*Presumem-se, por isso, os mais capazes os designados pela escolha de um corpo eleitoral. Assim, se explica como a representação política seja uma seleção de capacidades e não uma delegação de poderes." <sup>98</sup>*

Ocorre que a polêmica suscitada por esta teoria reside no fato de que os representantes, ao desempenharem suas funções com independência, não seriam legitimamente *representantes*, posto que inexistentes quaisquer mecanismos de resguardo dos interesses e vontades dos representados. A esta ressalva contesta *Barthelemy et Duez* com o argumento de que os mecanismos de publicidade dos atos do Estado; a fiscalização do eleitorado; a temporariedade dos mandatos e os meios de intervenção popular (veto, iniciativa, recall, referendium) nos casos mais graves, possibilita a vinculação dos representantes aos programas de ação com os quais apresentam-se ao eleitorado.

## 5) O ENTENDIMENTO DE EMMANUEL SIEYÈS

A concepção de *Montesquieu* pela qual o povo não se apresenta em condições para conduzir os negócios do Estado, encontrou ressonância nos discursos de *Emmanuel Joseph Sieyès* (1748-1836) quando do decurso dos debates travados na Assembléia Constituinte Francesa.

Segundo o relato de Malberg, Sieyès considerava o povo europeu moderno muito diferente dos povos antigos, cuja diversificação de atividades era bastante pequena, o que possibilitava a participação dos cidadãos nos negócios públicos. O mesmo não aconteceria no Estado moderno (ao tempo da revolução de 1789), onde os homens haviam se transformado em "máquinas de trabalho", ocupados com o comércio, a agricultura e as fábricas, e portanto, revelando-se impotentes ou desinteressados para efeito de participação nos negócios do Estado.

Defendia Sieyès:

*"Nos vemos obrigados, pois, em reconhecer a maior parte dos homens senão como "máquinas de trabalho". A grande maioria dos nossos concidadãos não tem bastante instrução nem bastante tempo disponível para ocuparem-se diretamente das leis que haverão de governar a França. Portanto, devem nomear representantes, bem mais aptos que eles próprios a conhecerem o interesse geral e a interpretar sua própria vontade."*<sup>99</sup>

Conta-nos Paulo Bonavides que Sieyès insurgia-se contra a idéia restritiva dos que entendem que o povo somente deveria delegar os poderes que ele mesmo não seria capaz de exercê-los. Conforme declarava Sieyès:

*"Vincula-se a esse pretenso sistema a "salvaguarda da liberdade": é como se quisesse, por exemplo, provar aos cidadãos que tem necessidade de escrever Bordéus, que guardariam melhor a sua liberdade, se reservassem o direito de levar eles mesmos suas cartas, visto que poderiam fazê-lo, ao invés de cometê-las à repartição pública competente."*<sup>100</sup>

A veemência das declarações de Sieyès, temperadas com uma cortante ironia, bem demonstram como ele ridicularizava aqueles que se posicionavam contra a necessidade da sociedade ter representantes na gestão do Estado. Porém, percebe-se que a origem das idéias de Sieyès consiste na carência de "tempo e de ins-

<sup>98</sup> AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 279.

<sup>99</sup> MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 921.

<sup>100</sup> BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 241/42.

"*trução*" para os cidadãos governarem diretamente, daí a necessidade do instituto da representação.

Esta *necessidade* alegada por Sieyès, - como bem anotou Malberg,- aproximou-o muito mais de *Rousseau* que do próprio *Montesquieu*, face a semelhança do argumento da "*carência de tempo*" de Sieyès, com o argumento dos "*impedimentos materiais*" de *Rousseau*, ambos nitidamente pragmáticos.

Sieyès outrossim entendia que não seria cada eleito, - considerado individualmente,- que se tornaria representante da nação. A representação, para ele, ocorria no exato instante em que o eleito tomasse parte no corpo legislativo, aí sim assumindo as condições para contribuir para a formação da *vontade nacional*.

A teoria de Sieyès inadmitia a representação de *interesses*, assim defendendo uma absoluta desvinculação entre eleitos e eleitores. E esta postura de rejeição ao mandato imperativo, - aliada a defesa da necessidade do controle dos representantes através do assentimento dos governados,- tornaram Sieyès igualmente próximo da concepção contemporânea de representação, em que majoritariamente rejeita-se o mandato imperativo, muito embora, por outro lado, estimule-se a participação popular nos atos de condução e fiscalização dos negócios do Estado.

Assim, neste ponto, Sieyès entendia de forma diferente à *Rousseau*, posto que enquanto o autor do "*Contrato Social*" buscava a predominância da "*soberania popular*", Sieyès proclamava a doutrina da "*soberania nacional*". O ilustre publicista Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica-nos esta distinção:

*" A posição de Rousseau é oposta à de Sieyès. Assim, na concepção de Rousseau, cada indivíduo é detentor de uma parcela da soberania. Na doutrina de Sieyès, nenhum indivíduo é detentor de qualquer parcela da soberania; a soberania pertence a todos, à comunidade, à nação; ela é, por isso, indivisível.*

*(...) Assim, a doutrina de Sieyès permite a estruturação de uma representação-imputação e não de uma representação-expressão. É*

*representante da nação quem ela assim designar. É isso que explica, senão justifica, o que encontramos em várias Constituições do século passado, quando o próprio monarca é declarado um dos representantes da nação.*

*O eleitorado, na doutrina de Sieyès, é uma função, em vez de ser um direito. Isto autoriza, por exemplo, a limitação do sufrágio, sufrágio censitário. Isto consente, ao contrário, que sejam estabelecidas sanções para quem descumprir a sua função de eleitor, como as multas." <sup>101</sup>*

Esta distinção entre soberania popular e soberania nacional foi importante nos primórdios da democracia representativa, porque, conforme explica-nos Ferreira Filho, *"a doutrina de Sieyès servia para justificar o sufrágio limitado, o sufrágio censitário" <sup>102</sup>*, o que estabelecia uma separação entre aqueles que exerciam essa função de querer pela nação e o povo em geral, do qual uma ponderável parcela não tinha qualquer participação política".

Com a conquista do sufrágio universal, esta distinção perdeu a sua importância prática, pois esta forma de exercício de voto acabou por equiparar a soberania popular à soberania nacional, *"porque aí aqueles que falam em nome da nação, através do voto, são também aqueles que constituem o povo, o conjunto dos que vivem, num determinado instante, numa determinada comunidade". <sup>103</sup>*

A concepção de Sieyès foi marcada pela sua defesa da soberania nacional, reconhecendo que era nação como um todo, - e não os indivíduos isoladamente, - quem exercia a potestade do poder político.

Em suma, a grande contribuição teórica de Emmanuel Sieyès foi a de possibilitar o surgimento da doutrina do mandato representativo, como explica-nos o ilustre Manoel Gonçalves Ferreira Filho, citado pelo culto Alvacir Alfredo Nicz:

---

<sup>101</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 2ª edição. São Paulo : Saraiva, 1985, p. 22/23.

<sup>102</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. ob.cit., p. 23.

<sup>103</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. ob.cit., p. 23.

*“ A doutrina de Sieyès foi a fonte para a doutrina do mandato representativo. O surgimento desta, em meados do século passado, deslocou a força política que até então era plutocrática para as mãos do proletariado. Cabia a estes, agora em número maior que aqueles, através da substituição do sufrágio censitário pelo universal, escolher os seus representantes no governo para que os mesmos atendessem as suas reivindicações, fazendo com que o Estado fosse impelido a proporcionar-lhes melhores condições de vida.*

*Era a substituição da classe mais abastada pela classe mais pobre no poder e que, desta forma, compelia o Estado a intervir na ordem econômica e social, produzindo empregos e por consequência proporcionando melhores condições de vida aos homens.”<sup>104</sup>*

## **6) A TEORIA CONTRATUALISTA DA REPRESENTAÇÃO**

Já o *"contratualismo"* era uma teoria de influência nitidamente civilista, a qual definia a representação como sendo um autêntico *"mandato jurídico"*. Com fulcro em tal entendimento, buscava esta teoria inserir no direito constitucional os princípios relativos ao instituto da representação, nos moldes estabelecidos pelo do direito civil.

Segundo relata *Fernando Whitaker da Cunha*, a divisão entre direito público e privado, - concebida pelo direito romano,- e que tão pouco interesse despertara na Grécia, *"foi esquecida na Idade Média"*,. e assim:

*" Essa confusão de conceitos dava, em última análise, prioridade ao direito privado, cujos institutos eram utilizados pelo direito público, que só no século XIX teria proclamada a sua autonomia.*

*(...) Até o século XVIII considerava-se o Estado um contrato de sociedade e o governo um fideicomisso, vocábulos também impróprios."*  
<sup>105</sup>

<sup>104</sup>NICZ, Alvacir Alfredo. ob.cit., p. 11.

<sup>105</sup>CUNHA, Fernando Whitaker da. *Representação Política e Poder*. 2ª edição. Rio de Janeiro : Ed. Freitas Bastos, 1979, p. 58/59.

Conforme salientado, a representação política até o advento da Revolução Francesa era praticada com base no mandato imperativo, com os mandatários representando exclusivamente os interesses dos mandantes, sendo passíveis inclusive de sofrerem a revogação de seus mandatos.

E tal concepção foi largamente recepcionada pelas constituições europeias da época, - e mesmo após a ocorrência da Revolução Francesa,- inclusive com a recepção desta idéia pelo direito pátrio, como ocorreu na Constituição de 1891. Com efeito, entre seus defensores estava o imortal mestre *Rui Barbosa*, que compreendia a representação como um instituto similar ao mandato do direito civil.

Segundo as próprias palavras do ilustre *Rui Barbosa*, reproduzidas por *Darcy Azambuja*:

*" Esse mandato é nacional. Quem o confere é a nação, que elege os membros do Congresso. Ora, do mandato resulta, para o mandante, o direito de tomar contas aos seus mandatários, e, para os mandatários, o dever de as prestarem.*

*Dever é, portanto, do mandatário responder ao mandante pela maneira como cumpriu o mandato. Dever é, logo, do membro do Congresso Nacional, responder à nação pelo modo como exerce as funções legislativas.*

*Para isso exerce ela fiscalização contínua sobre os atos dos seus representantes, acompanha as deliberações parlamentares, sobre as quais deve atuar constantemente a opinião pública, no seu papel de guia, juiz, freio e propulsor.*

*Ora, é mediante a publicidade, não a publicidade oficial a que faltam os meios de larga difusão, mas a publicidade geral da imprensa, a sua amplíssima publicidade, que essas relações de mandante e mandatários se exercem entre a nação e os membros do Congresso Nacional.*

*Coartá-la é roubar à nação o seu direito soberano de seguir dia a dia, momento por momento, as deliberações dos seus representantes. Mas, é também, ao mesmo tempo, e por isso mesmo, subtrair aos representantes da nação o único meio existente de se corres-*

*ponderem, cada dia e a cada momento, com a sua constituinte, a nação, informando-a, com a devida continuidade e inteireza, do procedimento de seus procuradores."* <sup>106</sup>

## **6.1) DAS PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE A REPRESENTAÇÃO DO DIREITO PÚBLICO E O MANDATO DO DIREITO PRIVADO**

### **6.1.1) A representação no direito privado**

A representação, assim como vários outros institutos do direito, não surgiu senão depois de verificado um longo processo evolutivo. Nos primórdios do direito romano, constata-se que a obrigação assumia um cunho exclusivo, sendo proibida a contratação de terceiros para efeito de praticarem-se atos dotados de efeitos jurídicos.

Em um segundo período, o direito romano passou à admitir, - embora ainda de forma precária,- o instituto da representação.

Consoante o relato do emérito *Miguel Maria de Serpa Lopes*:

*" É preciso mesmo concluir que os romanos não atingiram realmente a uma idéia exata daquele instituto. Fizeram concessões, impulsivados pelas necessidades práticas, mas não abriram mão de toda essa lógica rigorosa, que lhes impunha a manutenção do princípio contrário da não representação.*

*(...) A organização econômica e social da atualidade muito difere da predominante ao tempo dos romanos, Estes viviam em grupos de família, sem as necessidades de crédito dos tempos atuais. Tudo era feito em torno do chefe de família. Na atualidade, a pululação dos contratos e dos negócios, a facilidade de transportes, os negó-*

---

<sup>106</sup>BARBOSA, Rui. *Petição de Habeas Corpus*. "In" AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p.267/68.

*cios que exigem pronta solução, tudo isso impôs o fenômeno da representação, sem o qual a própria vida social correria o risco de paralisar ou de sofrer graves restrições em sua marcha diária e indispensável à sua própria existência." <sup>107</sup>*

No direito moderno, vê-se que certos Códigos Civis, - como o nosso,- não dedicam regra específica para a representação, tratando a questão através de regras esparsas, como no *mandato* (arts. 1.288 a 1.230), no trato das *peçoas jurídicas* (art. 19, II); no *pátrio poder* (art. 384, V) e na *tutela* (art. 424, I), ainda estipulando, - em seu artigo 96,- as consequências surgidas em caso da prática de dolo por parte do representante.

Já no Código Alemão (BGB), prescreveram-se disposições específicas para o mandato, - muito embora delimitando-o na relação mandante-mandatário, gerando relações jurídicas apenas para estes,- e transferindo para a representação um conceito e aplicação de caráter geral, quer na forma legal, quanto na voluntária. Tal diferenciação encontra semelhança também nos Códigos da Suíça, Grécia e México.

Assim, a noção da representação no direito privado veio sendo continuamente formulada em uma lenta evolução histórica, chegando-se as atuais considerações doutrinárias acerca do tema.

Entre os estrangeiros, citados por Serpa Lopes, aparecem as seguintes definições, principiando-se por *Sagesse*, para quem a representação é:

*" O instituto, mediante o qual uma pessoa (o representante) dá materialmente vida a um ato jurídico, que diz respeito a uma outra pessoa (o representado) e com a intenção externamente manifestada de que todos os efeitos do ato tenham repercussão na esfera jurídica deste outro, como se ele tivesse sido o autor." <sup>108</sup>*

<sup>107</sup>SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Curso de Direito Civil*. Volume I. 7ª edição. Rio de Janeiro : Ed. Freitas Bastos, 1989, p. 414/15.

<sup>108</sup>SERPA LOPES, Miguel Maria de. ob.cit., p. 413.

Já a doutrina francesa, através de *Madray*, conceitua modernamente a representação da seguinte forma:

*" Uma instituição jurídica caracterizada na substituição de uma pessoa (representante) por uma outra (representado), tendo em vista a formação de uma relação de direito entre o representado e terceiro."*  
109

Por outro lado, *Ennecerus* produziu o seu conceito enfatizando a figura do representante:

*" Se chama (sic) representante o que emite ou recebe por outrem (representado) uma declaração de vontade cujo efeito imediato deve afetar o representado."* 110

E entre nós, o próprio *Serpa Lopes* assim formula o conceito do instituto em tela:

*" Instituto pelo qual há o concurso de três pessoas: o representante, o representado e o terceiro. O representante trata com o terceiro, agindo em nome do representado. O terceiro deve conhecer a qualidade do co-contratante. Por outro lado, tão logo o ato concluído pelo representante produz os seus efeitos, quer em face do terceiro, quer em face do representado, a sua figura desaparece completamente."*  
111

E por sua vez, o incomparável mestre *Orlando Gomes* construiu a seguinte definição:

*" Se o interessado na realização de um negócio jurídico não pode, ou não quer, praticá-lo, tem a possibilidade de efetuá-lo por intermédio de outra pessoa. Quando esse fato se verifica, diz-se que há representação.*

*Em sua forma direta ou própria, a representação implica outorga de poderes a alguém para concluir atos jurídicos cujos efeitos correspondem à pessoa em nome da qual foram praticados.*

<sup>109</sup>SERPA LOPES, Miguel Maria de. ob.cit., p. 413.

<sup>110</sup>SERPA LOPES, Miguel Maria de. ob.cit., p. 413.

<sup>111</sup>SERPA LOPES, Miguel Maria de. ob.cit. p. 413.

*A representação consiste, em suma, na atuação jurídica em nome de outrem, com poderes para isso, se genuína. Esses poderes derivam da lei ou do negócio jurídico. Na primeira hipótese, diz-se que há representação legal. Na outra, representação voluntária ou negocial.”<sup>112</sup>*

A mesma linha de raciocínio é seguida por *Washington de Barros Monteiro*, quando afirma:

*” Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A pessoa que transmite ou confere poderes chama-se mandante; a que recebe e exerce os mesmos poderes denomina-se mandatário ou procurador.*

*O mandatário é um representante, um órgão jurídico do mandante; movimenta-se, fala e obra em nome e por conta deste, de tal modo que, afinal, é este quem contrai as obrigações e adquire os direitos, como se pessoalmente houvesse tomado parte nos atos jurídicos.”<sup>113</sup>*

O mandato no direito privado apresenta características próprias, as quais diferenciam-se do mandato entendido como expressão da representação política. *Washington de Barros Monteiro*, - em elucidativa síntese,- elenca-nos as peculiaridades do contrato de mandato enquanto expressão predominante da representação no direito privado:

*” a) - é contrato em que predomina soberanamente a mútua confiança dos contratantes;*

*b) - só existe depois de aceite; como adverte Cunha Gonçalves, simples promessa de outorgar ou de aceitar um mandato não é obrigatória;*

*c) - é contrato em que a aceitação da outra parte, isto é, do mandatário, não costuma figurar no respectivo instrumento constitutivo, nem tal aceitação precisa ser expressa; a vontade do mandatário em aceitar o contrato nem sempre é isócrona à do mandante, o que*

<sup>112</sup>GOMES, Orlando. *Contratos*. 12ª edição. Rio de Janeiro : Forense, 1987, p. 387.

<sup>113</sup>MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil - Direito das Obrigações - 2ª Parte*. Volume V. 18ª edição. São Paulo : Saraiva, 1983.

*constitui, sem dúvida, uma anomalia. A aceitação só transparece através de atos posteriores, como a execução do mandato ou outras circunstâncias;*

*d) - geralmente, é contrato consensual, podendo até ser verbal; só em casos especiais e expressos, exige instrumento público autêntico, para maior segurança nas relações jurídicas;*

*e-) - é contrato indiferentemente gratuito ou remunerado, sem que uma ou outra circunstância lhe afete a essência;*

*f-) - é contrato que se pode objetivar a realização de ato jurídico, não a prática de simples atos materiais ou fatos, como o empreendimento de uma viagem ou a prestação de um serviço;*

*g-) - é contrato preparatório, que habilita o mandatário a praticar certos atos, especificados pelo mandante e que seriam os contratos finais, por este visados;*

*h-) - é contrato bilateral imperfeito, visto como, para o mandante, só acidentalmente e "ex post facto" pode gerar obrigações;"<sup>114</sup>*

Para não se dissociar do contexto abrangido pelo presente estudo, importa destacarem-se as características mais importantes do mandato de direito privado, enquanto elementos ensejadores da compreensão das diferenças existentes entre o mandato de direito público e o de direito privado. São eles: o conjunto de obrigações estipuladas ao outorgado pelo mandato; as possibilidades de impugnação ou de ratificação de atos, pelo outorgante; e a faculdade de revogação do mandato, por seu outorgante.

### **6.1.2) Das obrigações do mandatário**

No tocante às obrigações do mandatário, elencadas nos arts.1300 a 1308 do Código Civil Brasileiro, estas iniciam-se por um dispositivo que guarda características quase que programáticas, e que revelam um traço diferenciador bastante su-

---

<sup>114</sup>MONTEIRO, Washington de Barros. ob.cit., p. 246/47.

gestivo entre o mandato do direito privado e o mandato representativo do direito público.

Dispõe o aludido art. 1.300, "caput", do Código Civil pátrio que *"o mandatário é obrigado a aplicar toda a sua diligência habitual na execução do mandato, e a indenizar qualquer prejuízo causado por culpa sua ou daquele a quem substabelecer, sem autorização, poderes que devia exercer pessoalmente"*.

Assim, pela própria leitura deste artigo, evidenciam-se inúmeras diferenças entre os mandatos civil e político, nos moldes em que ambos são praticados no Brasil.

Em primeiro lugar, o mandato de direito privado pressupõe, mesmo que implicitamente, as virtudes próprias da *"experiência"*, da *"vivência"* e da *"qualificação"* do mandatário. Ora, quem transfere poderes particulares à outrem, é natural que procure pessoas de sua estrita confiança, quer em razões de relacionamento pessoal, seja em função da notória especialidade do representado em relação a determinado assunto.

Como é cediço, existem casos em que o mandante vê-se obrigado a procurar pessoas que lhe são estranhas, em função da complexidade ou especialidade do ato a ser praticado. E nestes casos, o mandato recairá ao profissional da área, o qual deverá exercê-lo profissionalmente, com zelo e diligência habituais, sob pena de vir à ser responsabilizado civilmente pelos prejuízos causado por sua culpa, que em regra será apurada em concreto, embora possam haver casos de responsabilidade objetiva.

Já no mandato de direito público, tal efetivamente não acontece. Em primeiro lugar, os princípios democráticos, que repelem a *"meritocracia"* para efeito da composição do Poder Legislativo, possibilitam a *qualquer um do povo*, - desde que investido dos requisitos mínimos de cidadania -, vir a ocupar um mandato legislativo, ou seja, ser um *"mandatário"*.

E tais *requisitos mínimos de cidadania* em absoluto podem ser confundidos com qualidades como a especialidade, destreza, experiência e outras deste gênero. Assim, no mandato de direito público, - em que qualquer do povo pode ser outorgado com os poderes de representante,- não se faz mister a obrigatoriedade do desempenho qualitativo no exercício do mandato político.

Com efeito, inadmite-se a responsabilização civil do representante político pelos seus atos de decisões, porquanto este representa os interesses da nação como um todo (Câmara dos Deputados) ou do seu Estado de origem (Senado). Assim sendo, pelos mecanismos atuais da representação política, via de regra está impossibilitada a aplicação destes princípios do direito privado no mandato político, resultando-se que tais mandatos são realmente diferenciados e, em muitos pontos, incompatíveis.

Acrescente-se que no mandato do direito privado, o mandatário pode, - em alguns casos,- substabelecer a terceiro os poderes que lhes foram conferidos pelo mandante. E isto não ocorre na representação política, posto que, se eleito para uma função legislativa, o mandatário não poderá transferir os poderes que lhes foram temporariamente confiados à outrem, sob sua livre escolha. Com efeito, um eventual licenciamento ou renúncia do mandato pelo representante implica sempre na investidura de seu suplente partidário, sendo este absolutamente desvinculado do mandatário anterior e daqueles que o elegeram.

### **6.1.3) A representação no direito público**

Consoante demonstrado acima, a grande maioria das peculiaridades encontradas no mandato jurídico do direito privado inaplicam-se à representação política, o que impede, destarte, - no contexto formado pela relação estabelecida entre o

eleitorado e seus representantes,- uma satisfatória aplicação dos preceitos reguladores das obrigações entre mandante e mandatário no direito civil.

Consoante aduz *Fernando Whitaker da Cunha*:

*" Resolvendo-se a representação no mandato, forçoso é reconhecer que esses termos são inexatos para exprimir a natureza do regime representativo, tendo tido sua origem, como a expressão "contrato social", da necessidade de uma época em criar um eufemismo, para justificar a impossibilidade de o povo governar diretamente e de criar, a bem dizer, uma teoria civilista de direito público.*

*O mandato político é instituto singular, "sempre outorgado a certa e determinada pessoa; por isso, se não pode ceder, transferir, nem substabelecer", consigna Paulo de Lacerda. O mandato político não é, juridicamente, pois, um mandato, contrato que se dá (art. 1.288 do Código Civil), quando alguém recebe de outrem poderes para em seu nome praticar atos ou administrar interesses..."<sup>115</sup>*

Segundo doutrina Darcy Azambuja, muitos dos elementos configuradores do mandato no direito civil não são identificados no que denomina-se "mandato" na representação política. São eles:

**a) Limitação e definição dos vínculos entre mandante e mandatário;**

O mandato, - como encontra-se concebido no direito privado,- pressupõe necessariamente uma pessoa que lhe outorga e outra que o recebe no fito de executá-lo. Consoante definição elencada no art. 1.288 do Código Civil pátrio: "*Opera-se o mandato, quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos, ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato.*"

No mandato eletivo para o exercício da representação política, soa evidente a impossibilidade em definir-se com precisão quem seriam os mandatários, dada a existência, nos diplomas jurídicos contemporâneos, do direito ao sigilo do voto. Assim, todo e qualquer representante eleito, defende os interesses de um Estado-

membro ou da Nação globalmente considerada, e não apenas os dos seus eleitores.

Com efeito, não subsiste mais o mandato político na forma exercida nos burgos e condados da Idade Média, quando “o deputado eleito em uma cidade...representava exclusivamente os cidadãos que o elegeram, aos quais o ligava um mandato imperativo.”<sup>116</sup> Tal concepção encontra-se atualmente em completo desuso, com o mandato político assumindo uma natureza representativa global.

O representante, quer representando a “nação”; quer representando os interesses de determinados segmentos da sociedade; ou ainda estando politicamente pressionado à “identificar-se” com certas categorias de eleitores, juridicamente não representa tais vontades específicas, coletivas ou pessoais. Destarte, uma vez eleito, ao menos em tese, o detentor do mandato político passa a representar toda a sociedade, inclusive aqueles não o sufragaram nas urnas.

#### **b) A impossibilidade de revogação do mandato político;**

A segunda característica de relevância que difere o mandato de representação política do mandato concebido pelo direito privado consiste na impossibilidade da revogação do mandato político. Segundo os ensinamentos do publicista *Darcy Azambuja*:

*“No regime representativo moderno, o deputado não pode ser destituído pelos seus eleitores. Perfeita a eleição, reconhecido e empossado o deputado, nenhuma relação de dependência legal o vincula aos seus eleitores, que não lhe podem cassar poderes que de fato não foram por eles conferidos, mas pela Constituição.”<sup>117</sup>*

Note-se que seria a Constituição Federal, - ao estipular a representação política,- e não uma mera manifestação de vontade individual dos mandantes (eleitores),

---

<sup>115</sup>CUNHA, Fernando Whitaker da. ob.cit., p. 58.

<sup>116</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 269.

<sup>117</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 269.

que caracterizariam a existência do mandato político, daí porque inexistiria-se qualquer relação jurídica de dependência entre os eleitos em relação à vontade dos eleitores sobre as questões de Governo.

Conforme tese esposada pelo notável jurista português *Marcello Caetano*, o mandato:

*" Não é a fonte da competência dos órgãos: a autoridade dos órgãos governativos e o seu próprio caráter representativo resultam da Constituição. A eleição é mero processo de escolha dos titulares dos órgãos representativos.*

*A ligação entre o caráter representativo do órgão e o processo eleitoral de escolha de seus titulares faz-se por mera convenção: ao ato ritual de votação nas urnas atribui-se convencionalmente, como dizia, Hauriou, o significado de manifestação da soberania nacional."*  
118

Esta orientação doutrinária encontra-se influenciada nitidamente pelas idéias positivistas, quando pretende conferir-se à Constituição a fonte da representação política, em detrimento dos eleitores, os quais seriam meros agentes do processo de escolha de seus representantes. Constata-se aqui, outrossim, da influência da escola alemã, com a sua *"Teoria dos Órgãos do Estado"*, adiante mencionada.

Ressalte-se, ademais, que a irrevogabilidade é a regra, porém não de modo absoluto, comportando-se as exceções do *"recall"* norte-americano e do *"Abberufungsrecht"* suíço, conforme já aludido no presente estudo.

Tais exceções, não obstante, vêm somente a confirmar a regra de que o representante não pode ser destituído de suas funções por iniciativa do eleitorado, o que nitidamente diferencia-o da representação exercida com os poderes atribuídos pelo mandato do direito privado, pelo qual é perfeitamente admissível a revogação do instrumento, em qualquer tempo, e por mera manifestação de vontade do mandante.

**c) Da não prestação de contas pelo mandatário;**

O princípio adotado pela Revolução Francesa, - de independência do representante por suas opiniões e votos, negando-se o "*mandato imperativo*",- também se faz observar na contemporânea concepção do mandato político representativo.

Esta independência possibilita ao eleito a faculdade de adotar uma linha de ação no Parlamento em conformidade com os seus próprios conceitos, suas convicções pessoais, ideológicas, e de acordo com os seus próprios interesses. Por conseguinte, na prática, isto impossibilita ao eleitor a exigência formal de prestação de contas dos atos praticados pelos seus representantes. Darcy Azambuja afirma que:

*" Outro traço fundamental do direito privado, é a obrigação que tem o mandatário de prestar contas ao mandante dos atos praticados como seu representante. Em Direito Público, nada se encontra de semelhante. O deputado não têm obrigação de prestar contas ao eleitorado; age segundo a sua consciência, com inteira liberdade".*

<sup>119</sup>

É certo que o princípio da temporariedade dos mandatos permite uma espécie de confirmação, - ou não, - dos atos praticados pelos detentores de mandatos políticos.

Isto porque, se uma vez eleitos, estes eventualmente afastaram-se dos compromissos anteriormente assumidos com o eleitorado, - assumindo posturas que desagradaram ou não vieram ao encontro ao deles esperado,- tais representantes muito provavelmente não lograrão êxito em suas tentativas de reeleição.

Mas tal circunstância, por óbvio, em nada assemelha-se com a prestação de contas do direito privado, a qual pode ser exigida *individualmente* e *à qualquer tempo* durante o exercício do mandato.

---

<sup>118</sup> CAETANO, Marcello. *Direito Constitucional*. Volume I. Rio de Janeiro : Forense, 1975, p. 230/31.

<sup>119</sup> AZAMBUJA, Darcy. *ob.cit.*, p. 269/70..

#### **d) Da ilimitabilidade da extensão dos poderes do mandatário**

Quanto à *extensão dos poderes do mandatário*, estes, - no direito privado,- permanecem adstritos àqueles poderes que lhes foram conferidos pelos mandantes, não podendo-se ultrapassar os limites de tais poderes.

Já na representação política, os eleitos têm plena liberdade de exercício dos poderes advindos da função exercida. Assim, alguém eleito para a Câmara dos Deputados por um Estado da região sul, por exemplo, poderá eventualmente sustentar opinião e proferir voto em favor da liberação de uma verba ou a consecução de um projeto em favor da região nordeste. Mesmo que isto proporcione insatisfações regionais, não implica em nulidade do voto manifestado.

Assim, verifica-se que a teoria *contratualista* não foi satisfatória quando intentou em conformar a natureza jurídica do mandato de representação política nos moldes preconizados para o instituto do mandato no direito privado. Se as relações interpessoais são menos complexas e mais objetivas para efeito de controle do exercício das funções do mandatário, a situação modifica-se profundamente quando se trata da representação de interesses políticos gerais, exigindo-se conceitos próprios à serem formulados pelo direito público.

A representação política, como é sabido, é essencialmente dinâmica, transformando-se com tanta rapidez quanto se transforma a própria sociedade. Daí a necessidade de uma constante revisão dos conceitos de representação, o que explica a impossibilidade de conformá-la ao direito privado, bem como a ausência de uma única teoria que possa satisfatória e completamente conceituar e delimitar a natureza jurídica do mandato político.

## 7) A TEORIA DOS ÓRGÃOS DO ESTADO

Com fulcro em concepções completamente distintas daquelas examinadas até aqui, as matrizes da denominada "*Teoria dos Órgãos do Estado*" buscam retificar as idéias de que os representantes manifestavam a "*vontade da nação*", como pretendiam os burgueses revolucionários na França.

A "*Teoria dos Órgãos do Estado*", por sua vez, nega que exista tal forma de representação, propondo, ao contrário, que uma Assembléia ou Parlamento sejam em si considerados um dos *órgãos da nação*, que atuaria em nome do Estado.

O culto Darcy Azambuja assim descreve-nos os principais fundamentos da teoria em tela:

*" Baseia-se a teoria dos órgãos do Estado no postulado segundo o qual todas as coletividades organizadas são uma pessoa jurídica e, como tal, devem ter uma vontade e os meios de exercê-la. Mas, de fato não podendo ter vontade senão os indivíduos, a pessoa jurídica deve conferir pela sua própria organização, a certos indivíduos, a função de exprimir a vontade coletiva, ou a vontade da pessoa jurídica.*

*Esses indivíduos são os órgãos da pessoa coletiva, órgãos que, por sua vez, podem ser coletivos também. O mandato sugere sempre duas pessoas: o mandante e o mandatário.*

*O órgão jurídico, ao contrário, supõe a existência de uma só pessoa, a coletividade organizada, que quer e age por seus órgãos.*

*Entre a pessoa jurídica e o órgão não há nenhuma relação de direito, formam ambos uma só pessoa, juridicamente organizada, pensando e querendo por seus órgãos."*<sup>120</sup>

Esta formulação teórica, - cuja difusão encontrou respaldo principal no jurista alemão *Jellinek* -, nega a existência de relação entre representante-representado e,

<sup>120</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 271/72.

por conseguinte, nega o próprio sistema representativo. Partindo do pressuposto de que uma coletividade de pessoas consiste em um verdadeiro "*sujeito de direito*" que forma uma unidade jurídica denominada Estado, este, - para realizar efetivamente seus objetivos,- necessita de uma "*organização*" que trate de produzir uma vontade própria da coletividade, através de procedimentos formais.

Dita "*organização*" deve ser juridicamente construída pela Constituição, a qual determinaria quais as pessoas que teriam o encargo de "*querer*" pelo próprio órgão coletivo. A explicação é de Carre de Malberg:

*"Estas pessoas não se limitariam a enunciar uma vontade coletiva já formada anteriormente, posto que seria propriamente os órgãos da vontade coletiva, órgãos mediante os quais ela pode iniciar a querer juridicamente.*

*Finalmente, por órgão há que se entender aos homens que, individual e corporativamente, foram habilitados pela Constituição por querer pela coletividade e cuja vontade vale, em função desta habilitação que lhes foi conferida, como vontade legal de toda a coletividade."*<sup>121</sup>

Enfim, ao enunciar que ao "*órgão*" compete iniciar o "*querer*" juridicamente da sociedade, - sob o pressuposto de que a coletividade não teria uma vontade já anteriormente formada,- *Jellinek* e seus seguidores acabam em negar qualquer relação eventualmente existente entre representantes e representados. Com efeito, ao inexistir vontade anterior, o que há é uma vontade única, expressada pelo órgão do Estado; e onde há vontade única, nada há para representar...

A doutrina dos órgãos do Estado, outrossim, entende que o órgão assim concebido expressa a vontade da coletividade, vontade a qual já existia formada antes mesmo da criação de órgãos jurídicos para formular estas vontades. Segundo *Gierke*, "*o órgão nada mais é do que um intermediário pelo qual esta vontade coletiva,*

---

<sup>121</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 990.

*interna e natural, vai canalizar-se e traduzir-se em atos externos. Por isto, a coletividade e o órgão, de fato, não têm em conjunto mais do que uma mesma vontade."*<sup>122</sup>

Parte considerável da doutrina entende haver um mero "reduccionismo" quando se pretende que os órgãos do Estado sejam considerados *intermediários* da vontade nacional. Neste contexto, a razão estaria então com os revolucionários franceses, os quais admitiam os órgãos do Estado como precisamente os *formadores* da vontade nacional. Daí porque afirmava-se que os *representantes falam em nome da nação*, isto é, - através do processo do sufrágio,- o eleito teria a consequente competência para formular a vontade nacional através da criação de leis e da prática dos demais atos legislativos ou executivos do Estado.

Como bem assevera *Malberg*:

*"Os representantes são chamados a estatuir, não segundo uma vontade nacional preestabelecida e que se impusera a eles, senão segundo sua própria deliberação e segundo as circunstâncias, a medida que estas circunstâncias vão se produzindo."*<sup>123</sup>

Não se pode perder de vista que a liberdade do representante, se não o caracteriza como intermediário, tampouco é absoluta, posto que os integrantes deste órgão não são estranhos a nação, mas originários dela mesma. Destarte, seria inviável pretender o "órgão do Estado" permanesse indiferente aos reclamos populares.

Se assim fosse, os Parlamentos vivenciaríamos um ambiente de "mosteiro", sem embates, sem oposição, sem dissenso, formulando leis de orientação geral de forma unânime, pacífica, "intermediando" a vontade nacional.

E a prática política mundial, como é cediço, comprova-nos exatamente o contrário. Com efeito, como inexiste uma *vontade única*, o Poder Legislativo é precisa-

<sup>122</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p.994.

<sup>123</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 996.

mente a senda dos conflitos de posicionamentos e interesses, com o prevalecimento, ao final, da *vontade da maioria*. E a *vontade da maioria* não é jamais a *vontade única*, a qual revela-se utópica para o multifacetado mundo contemporâneo.

## 7.1) A INFLUÊNCIA DA DOCTRINA ALEMÃ NA TEORIA DOS ÓRGÃOS DO ESTADO

Em oposição à doutrina dos revolucionários em França de que a representação política emanaria-se da vontade da nação, ou seja, - que a coletividade dos nacionais formaria uma pessoa jurídica -, já os tratadistas alemães entendiam que somente o Estado poderia ser "*sujeito de direito*", asseverando que, - não obstante a nação seja um dos elementos do Estado,- seguramente não seria o *único* elemento configurador deste mesmo Estado, portanto, concluindo-se que não se poderia considerar o Estado como uma personificação pura e simples da nação.

Para Carre de Malberg, foi *Gierke* o primeiro autor a exteriorizar sua oposição em relação a dicotomia "*representante x órgão*", ao procurar demonstrar que é pelo *órgão do Estado* que a coletividade "*quer*" e "*atua*".

Depois de *Gierke*, aparece com destaque *Jellinek*, o qual outrossim veementemente defendeu a *Teoria dos Órgãos do Estado*, com a seguinte argumentação, conforme citação de *Malberg*:

*"Durante muito tempo, se têm buscado em analogias retiradas do direito privado, ou seja, nos conceitos de procuração e mandato, o meio de definir a relação de direito que se estabelece entre o grupo e os indivíduos encarregados de atuar em seu nome, porém sem nada esclarecer a respeito, senão a partir do momento em que se delineou o conceito jurídico de órgão.*

*Os atos de vontade realizados pelos membros de uma coletividade unificada com vistas a um objetivo unitário desta, se apresentam so-*

*bre um duplo aspecto. No mundo físico, são atos de vontade dos indivíduos; no mundo jurídico são puramente atos de vontade da comunidade.*

*O indivíduo encarregado de querer se converte, do ponto de vista jurídico, em um órgão de vontade da coletividade".<sup>124</sup>*

Assim, a doutrina dos "Órgãos do Estado" rechaça a idéia de que a nação confere ao representante os poderes de "querer" por ela, bem como repeliu a idéia da representação política com base nos institutos aplicados ao mandato no direito privado.

A escola Alemã, destarte, entendia que os representantes e as assembléias são *órgãos do Estado*, e não da nação. Assim, o povo ao votar naqueles que iriam gerir os negócios do Estado, na realidade estaria somente praticando um *ato de nomeação*, cuja relação encerraria-se já ao findarem-se as eleições. Por este raciocínio, concluía-se que os Parlamentos não seriam órgãos do povo, ou da nação, mas simplesmente órgãos do Estado.

Confirmam-se as palavras de *Laband*, - igualmente defensor da teoria dos órgãos do Estado,- que ao comentar a atuação dos órgãos colegiados alemães, assim definia a relação (ou a ausência dela) entre o *Reichsteg* e o povo:

*"A influência do povo só existe na medida de direitos eleitorais que correspondem aos cidadãos, pois, uma vez eleitos, os deputados são independentes do corpo eleitoral, recebendo o seu poder, não dele (o corpo eleitoral), mas diretamente da Constituição.*

*Nestas condições, não se pode dizer que a relação existente entre o Reichsteg e o povo seja uma relação de representação, mas apenas uma relação de nomeação. A participação do povo na discussão dos assuntos do império não é continua, posto que apenas consiste em uma atuação passageira, periódica, consistente em eleger e nomear os deputados. Terminada a votação, cessam todas as cooperações do povo nas decisões do império."<sup>125</sup>*

<sup>124</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 998.

<sup>125</sup>MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 1.020.

Como visto, a *Teoria dos Órgãos do Estado* inaceitava a existência de qualquer vínculo de representação entre os órgãos colegiados compostos pelos detentores dos mandatos políticos e o povo, aduzindo que este último somente se manifestaria quando da indicação dos integrantes destes órgãos, os quais, - à partir daí, - tornar-se-iam independentes e autônomos.

*Jellinek* porém não olvidou completamente a importância popular no processo de decisões políticas. Lembrando das crescentes conquistas dos povos modernos, - voto individual, universal e direto; temporariedade dos mandatos e publicidade dos atos do Parlamento -, *Jellinek* aceitava a idéia de que tais conquistas foram a resultante de uma crescente necessidade de aproximação entre o parlamento e o povo, o que implicaria em confirmar-se, em outras palavras, que efetivamente existiam determinadas influências, e por conseguinte relações recíprocas, entre o povo e as assembleias.

Assim, *Jellinek* concluiu que o povo seria *órgão do Estado*, embora ressaltando que o povo não possuiria personalidade jurídica alguma fora do âmbito deste mesmo Estado. Seria então o povo um "*órgão primário*", enquanto o Parlamento seria um "*órgão secundário*" do Estado. Segundo a doutrina de *Jellinek*: *o Parlamento é o órgão de vontade do povo, sendo que este, por sua vez, é um órgão de vontade do Estado.*

Percebe-se, em suma, que se *Jellinek* não conseguiu simplesmente "*ignorar*" a presença e a influência do povo na gestão do Estado, porém insistiu no enquadramento do povo como um *órgão do Estado*, ou seja, considerando-o como tão somente um "*órgão*" sem qualquer relação de representação para com o Parlamento.

Deste modo, vê-se que a "Teoria dos Órgãos do Estado" objetivou criar uma "especialização" dos órgãos formativos das atividades estatais, qualificando tais órgãos em *diretos* e *indiretos* e *primários* e *secundários*, consoante a explicação de *Darcy Azambuja*:

*"Diretos são aqueles fundamentais ao Estado, os de que decorre a própria estrutura do Estado, os que existem diretamente e superiormente a todos os outros. Uma monarquia absoluta têm como órgão direto o monarca. Nas democracias, geralmente o órgão direto supremo é a nação.*

*Os órgãos diretos podem ser de criação ou criados. O Parlamento, por exemplo, nos países de regime parlamentar, é um órgão direto criado e o povo que o elege um órgão direto de criação - O presidente da República no regime Presidencial, é um órgão direto criado, como o Congresso.*

*(...) Por outro lado, há os órgãos primários e secundários diretos. Quando em consequência da organização política do Estado, um órgão direto não pode exercer diretamente sua ação sobre o funcionamento do aparelho estatal, pode haver um órgão direto desse órgão direto, e que será então um órgão direto secundário em relação àquele que é um órgão direto primário. Pode dar-se esse caso, entre o corpo dos cidadãos, que é um órgão direto primário e o parlamento que será então um órgão direto secundário."*<sup>126</sup>

Nesta intrincada disposição de órgãos, o certo é que a "Teoria dos Órgãos do Estado", - como todas as outras formulações doutrinárias concebidas para explicar-se o instituto da representação política,- não consegue superar determinadas contradições. Afinal, como admitir-se que o representante seja um mero órgão do Estado, - *sem qualquer vínculo com o povo que o elegeu,- se o próprio Estado foi uma criação do homem para que este viesse a conseguir um mínimo de segurança, através da organização do convívio e da administração do conflito, em busca do bem comum ?*

Como assevera Malberg, " *não parece possível admitir-se que os governantes sejam órgãos do Estado em sentido que exclua a idéia de que são, ao mesmo tempo, órgãos da nação. São eles órgãos estatais e órgãos nacionais, porque Estado e nação identificam-se um com o outro.*"<sup>127</sup>

E quanto à doutrina de Jellinek, o mesmo Malberg igualmente rechaça a hipótese de ser o povo um *órgão primário do Estado*, em razão de que a população con-

<sup>126</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 272/73.

siderada globalmente (eleitores e não eleitores) não passa de um conjunto inorgânico de indivíduos, e como tal incapaz de constituir um órgão, no sentido próprio desta palavra.

Finalmente, releva observar as idéias de *Duguit*, o qual mesmo sendo francês, discordou da teoria do mandato representativo dos seus compatriotas revolucionários, mais aproximando-se das posições externadas por *Jellinek*.

*Duguit* rejeita que a relação entre eleitores e eleitos guarde fundamentos no direito privado, implicando-se em um "mandato" concebido como tal. Mas igualmente rejeita a tese de "associação" entre os eleitores e eleitos, sustentando que o que se forma, - neste caso,- é uma relação própria que teria como fundamento uma "interpenetração recíproca" entre o povo e seus eleitos, tendo por objeto não um mandato imperativo, mas sim uma série de institutos capazes de preservar esta reciprocidade entre representantes e representados, destacando-se, na espécie, a reeleição e o princípio da *temporiedade dos mandatos*.

Desta forma *Duguit* conceituou o regime representativo: "*É um regime de solidariedade, fundado na interpenetração entre o povo e seus governantes, e que implica como fim certa concordância entre a vontade dos governantes e a vontade popular.*" <sup>128</sup>

O próprio *Malberg* apontou os elementos que aproximaram as proposições de *Duguit* em relação a *Jellinek*:

*" Ambos afirmam a existência de um laço duradouro entre o povo e seus representantes; igualmente concordam da necessidade de uma certa "correspondência" entre a vontade popular e as ações do Parlamento; e ambas concluem que a teoria que nega a existência de uma relação de direito entre o povo e os representantes, resta incompatível com os fatos e impotente para explicar as instituições características do sistema representativo moderno.*" <sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 1.030.

<sup>128</sup> MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 1.026.

<sup>129</sup> MALBERG, Carre de. ob.cit., p. 1.027.

A discordância entre ambos aparece quando Duguit não comunga com a idéia de Jellinek de que o Parlamento seria um órgão do povo, muito embora ambos tenham alterado por completo o conceito então conhecido de representação quando tratam de introduzir a idéia de uma necessária conformidade entre a vontade dos eleitores e dos representantes.

Em resumo, tais foram os fundamentos principais da denominada "Teoria dos Órgãos do Estado", que igualmente não logrou êxito ao buscar a delimitação da natureza jurídica da relação entre representados e representantes, e que foi objeto da seguinte e ponderável crítica do publicista pátrio Darcy Azambuja:

*"A teoria dos órgãos do Estado que tanta voga e aceitação gozou, têm a vantagem de afastar muitas das dificuldades suscitadas pelo regime representativo, especialmente no que se refere às relações entre os eleitores e os eleitos.*

*Mas, entre outros, tem um vício que é irremediável: cria o absolutismo do Estado, não estabelece mais a diferença entre a vontade do Estado e a dos governantes.*

*Tudo que estes querem é a vontade suprema e irresistível do Estado, e a própria nação nada mais é do que um órgão do Estado, sem direito algum, apenas com a função de eleger outros órgãos.*

*É uma teoria opressiva e, antidemocrática, que anula o indivíduo e a nação em face de uma entidade absorvente e absoluta: o Estado, que nela segue com o "Leviatã" descrito por HOBBS." <sup>130</sup>*

## **8) HANS KELSEN E A REPRESENTAÇÃO**

O mais festejado teórico do Direito contemporâneo, - Hans Kelsen,- igualmente teceu considerações acerca do instituto da representação política, não poupando críticas a respeito. Para Kelsen, a representação política tal como concebida no mundo contemporâneo, ou seja - onde os funcionários do governo são eleitos pelo

povo e mesmo que independentes destes, refletem a vontade popular -, não passaria de uma *ficção*.

*Kelsen*, como muitos outros autores, reconhece que na sociedade moderna torna-se impossível ao povo exercer diretamente o poder, daí a necessidade de uma "*divisão do trabalho*" também no "*domínio da criação da lei*". Porém sustenta que representação, - para ser real e juridicamente relevante,- dependeria fundamentalmente da *aplicação do princípio do mandato imperativo*, como ocorria na França no período pré-revolucionário.

Conforme aduzia *Hans Kelsen*:

*"Não pode haver dúvidas de que, julgadas por este teste, nenhuma das democracias existentes, ditas "representativas", são de fato representativas.*

*(...) A fórmula segundo a qual o membro do Parlamento não é o representante dos seus eleitores, mas do povo inteiro, ou, como dizem alguns autores, do Estado inteiro, e que, portanto, ele não está obrigado por quaisquer instruções dos seus eleitores e não pode ser por eles destituído, é uma ficção política.*

*A independência jurídica dos eleitos perante os eleitores é incompatível com a representação jurídica."*<sup>131</sup>

Para *Kelsen*, de sabido espírito *positivista*, a representação só aconteceria efetivamente se o representante eleito estivesse juridicamente obrigado a executar a vontade dos representantes, e que, à estes, a exigência do cumprimento destas obrigações estivesse garantida. Assim, *Kelsen* revelou-se um defensor do mandato imperativo, não concebendo haver representação jurídica sem a concorrência da regular *garantia* de que a vontade dos eleitores seria cumprida pelos eleitos.

---

<sup>130</sup>AZAMBUJA, Darcy. ob.cit., p. 273.

<sup>131</sup>KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo : Ed. Martins Fontes, 1991, p. 284.

Segundo o entendimento "kelseniano":

*"O fato de que um corpo eleito não tem chance, ou tem apenas uma chance reduzida, de ser reeleito caso a sua atividade não seja considerada satisfatória pelos seus eleitores, constitui, é verdade, uma espécie de responsabilidade política; mas essa responsabilidade política é inteiramente diferente de uma responsabilidade jurídica e não justifica a suposição de que o órgão eleito seja um representante jurídico do seu eleitorado, e muito menos a suposição de que um órgão eleito apenas por uma parte do povo seja o representante jurídico do Estado inteiro." <sup>132</sup>*

Destarte, verifica-se que *Kelsen* discordava dos que combatiam o mandato imperativo, com a afirmação que tal forma de mandato seria contrária ao princípio do governo representativo. Com efeito, *Kelsen* respondia-lhes que estes *não representam uma teoria científica, mas advogam uma ideologia política*, cuja função desta ideologia seria a de *"dissimular a situação real, e sustentar a ilusão de que o legislador é o povo, apesar de a função deste limitar-se à criação do órgão legislativo."* <sup>133</sup>

*Hans Kelsen*, em verdade, considerava a democracia representativa dos moldes pós-revolução francesa um duro golpe ao princípio da autodeterminação política do povo. Como a própria noção de exercício da democracia é precária, a "representação" criticada por *Kelsen* muito mais se assemelhava a adoção de um princípio de "divisão do trabalho".

Dizia *Kelsen*:

*"Se é democrático a legislação ser exercida pelo povo, e se, por motivos técnicos, é impossível estabelecer um democracia direta e se torna necessário conferir a função legislativa a um Parlamento eleito pelo povo, então é democrático garantir, tanto quanto possível, que a vontade dos eleitores seja garantida na atividade de cada membro do Parlamento."*

<sup>132</sup> KELSEN, Hans. ob.cit., p. 284/85.

<sup>133</sup> KELSEN, Hans. ob.cit., p. 285.

*(...) O chamado "mandat impératif" e a cassação de mandato de funcionários eleitos são instituições democráticas, desde que o eleitorado seja democraticamente organizado.*

*A independência jurídica do Parlamento diante do eleitorado pode ser justificada apenas pela opinião de que o Poder Legislativo é melhor organizado se, o princípio democrático, segundo o qual o povo deve ser o legislador, não for levado a extremos.*

*A independência jurídica do Parlamento em relação ao povo significa que o princípio da democracia é até certo ponto substituído pelo de divisão de trabalho. A fim de dissimular essa mudança de um princípio para outro, usa-se a ficção de que o Parlamento "representa" o povo." <sup>134</sup>*

## **9) AS RELAÇÕES NA REPRESENTAÇÃO - O POSICIONAMENTO DE SOBOLEWSKI**

A influência marxista igualmente se fez notar no âmbito da representação política, porquanto inspiradoras das idéias preconizadas pelo polonês *Marek Sobolewski*, o qual, - partindo de princípios sociológicos, - acabou por considerar a representação como uma simples relação entre governantes e os governados.

Fundamentando-se no conceito de classes formulado pelo marxismo, Sobolewski considera que em cada Estado a *representação política reflete os interesses objetivos da classe dominante*. Assim, somente considerando-se tal premissa é que se poderia deduzir qual o melhor modo de as classes oprimidas gozarem de influência relevante nas decisões do Estado. Para isso, considerava como primordial o fortalecimento das formas em que se exprimem as opiniões dos governados em relação às atividades dos governantes, tais como as eleições, as petições e os comícios.

---

<sup>134</sup>KELSEN, Hans. ob.cit., p. 285.

Porém, o grande avanço proporcionado por Sobolewski consiste em levar em consideração tanto os grupos intermediários quanto a importância, - hoje inegável, - dos demais instrumentos permanentes, formadores de opinião, ou seja: a televisão, o rádio, a imprensa escrita e os partidos políticos.

Considerando devidamente a atuação destes instrumentos, Sobolewski assim conceituou a representação: “ *é um processo organizado, isto é, uma acomodação contínua que se estabelece entre as decisões políticas e as opiniões.* ” <sup>135</sup>

Esta noção de representação como um “*processo*”, implica em considerar que a representação não é um instituto de caráter automático e imutável, mas sim essencialmente dinâmico, traduzindo uma necessidade de “*acomodação contínua*”.

Assim, *Sobolewski* posiciona-se contrariamente ao modelo sociológico da doutrina francesa que definia a representação como um “*estado de harmonia*” ou de correspondência entre os governantes e os governados. Vale dizer, para *Sobolewski* tal “*estado de harmonia*” não passa de um “*ideal político colocado, à maneira de todos os ideais políticos, no reino da utopia*”, insistindo na concepção de que a representação é um processo que adapta a essência das decisões políticas às ações recíprocas entre as opiniões dos governados e dos governantes.

Em resumo, *Sobolewski* nega a ótica tradicional que confere ao representante o poder de “*querer*” pelo representado. Em contrapartida, propõe a ideia de que pela representação a sociedade estabelece um mecanismo de relação entre governantes e governados, seja tal relação direta, ou ainda através dos denominados grupos intermediários, tais como os meios de comunicação, os partidos políticos, as organizações sindicais e ainda, os grupos de pressão.

---

<sup>135</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 5ª edição. Rio de Janeiro : Forense, 1983, p. 267.

Nas palavras de *Sobolewski*, citadas pelo mestre Paulo Bonavides::

*"O processo de representação é mera técnica aplicada ao processo de governo, com limites que são ditados pela estrutura das relações de poder.*

*O princípio da representação apesar de regular relação entre governantes e governados, nenhuma modificação pode trazer às relações de poder, nenhuma substituição da classe dominante.*

*O processo de representação é portanto, preliminarmente, processo de adaptação da substância das decisões políticas às opiniões e pareceres dos grupos interessados e em larga escala às opiniões e pontos de vista que preponderam na classe dominante."* <sup>136</sup>

Destarte, ao entender a representação como um processo de relação entre os governantes e os governados, rejeitando a velha tese liberal da representação como a manifestação da *"vontade da nação"*, *Sobolewski* intenta em definitivamente *"des-sacralizar"* a representação, reduzindo-a a uma mera técnica da ação de governo, através da qual reproduzem-se prioritariamente as posições e os interesses defendidos pelas classes dominantes.

Propõe, - na esteira deste raciocínio,- que pela representação *"funcione um sistema de correlação e onde nas questões importantes e no decurso de largo espaço de tempo não se proceda contra os desejos dos interessados."*

Em verdade, *Sobolewski* aceita as "regras do jogo" da representação, porém ressaltando caber às massas o papel de exercer o seu poderio de pressão nestas relações dinâmicas travadas com os seus representantes, no escopo de se adiantar a transição para o socialismo.

A importância da teoria de *Sobolewski*, - no entender de Paulo Bonavides,- está na tentativa de definir a representação como um *"fenômeno social"*, cuja definição deve servir como fundamento à conceituação do princípio jurídico e constitucional da representação, levando tais princípios na devida consideração às relações sociais efetivamente existentes.

Conforme Paulo Bonavides:

*"A conclusão derradeira do autor, coroando todas as suas investigações, cifra-se em propor a formulação de um conceito único de representação, aplicável tanto às pesquisas e indagação sociológicas como à teoria constitucional."* <sup>137</sup>

## **10) A REPRESENTAÇÃO DE "VONTADES" E DE "INTERESSES" - AS POSIÇÕES DE SANTI ROMANO E EDMUND BURKE**

Conforme observou-se acima, os revolucionários franceses consideravam que o povo ou a nação têm uma *"vontade"*, a qual expressa a soberania popular, vinculando os seus representantes, sujeitos ao acatamento desta vontade.

Por outro lado, a "teoria dos órgãos do estado" entendia que a vontade popular, - enquanto não existente *"a priori"*, - era constituída pela vontade manifestada pelos seus órgãos, os quais eram criados com o dever de formar e exprimir uma vontade que deveria ser juridicamente considerada como a vontade popular.

Assim, tais teorias concebiam, em última análise, a representação política como uma *representação de vontades*. Vale dizer, conferindo ao representante o poder de *"querer"* pela nação, em nome dos representados.

Já o tratadista *Santi Romano* diferentemente concluiu que:

*"Não há nenhuma transmissão de poderes pela nação, nem mesmo para o simples exercício deles. A vontade constituída e manifestada pelo Presidente de uma República ou de uma Câmara eletiva é a vontade própria do Estado, se este é pessoa e se as instituições são seus órgãos, ou é vontade destas últimas se elas próprias são pessoas."*

---

<sup>136</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 268.

<sup>137</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 268.

*À coletividade popular, exceto no que concerne às eleições, não é atribuída pela ordenação jurídica nenhuma vontade, e nenhuma vontade dos demais substitui juridicamente a que ela não tem".*<sup>138</sup>

Assim, constata-se que Santi Romano excluiu a possibilidade de existir-se uma "vontade popular" na representação, com exceção do momento em que se exercita a função eleitoral. Afora tal situação, os atos de um parlamento ou de um chefe do Executivo são atos deles próprios, - ou do Estado,- "mas não são jamais atos do povo".

Afirma Santi Romano que " a representação política da nação é, portanto, **representação de interesses**: de todos os interesses nacionais, materiais, morais, econômicos e políticos que a ordenação jurídica considera suscetível de tutela." <sup>139</sup>

Tal idéia de "representação de interesses" em contraponto à "representação de vontades", tem sua nascente em *Edmund Burke*, para quem "a representação política é a representação dos interesses, sendo tais interesses os mais desiguais possíveis em função da própria desigualdade social". <sup>140</sup>

Para *Burke*, a representação exerceria uma função "racionalizadora", ou seja, ele "acredita na racionalidade dos representantes políticos que, embora distantes fisicamente de seus representados, possuem plena liberdade para agir em nome destes últimos, ou melhor, encontram-se preparados para o exercício da política, para melhor agir na captação do interesse nacional". <sup>141</sup>

Outro conceito desenvolvido por *Edmund Burke* refere-se a diferença existente entre *representação virtual* e *representação real*, o que revelaria, - segundo este autor,- uma certa "ambigüidade" no conceito de representação.

---

<sup>138</sup>ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1977, p. 216.

<sup>139</sup>ROMANO, Santi. *ob.cit.*, p. 217.

<sup>140</sup>PITKIN, Hanna. *El Concepto de Representación*. Buenos Aires, 1985, p. 186.

Isto porque *Burke* rejeita a concepção da representação como a *expressão da vontade nacional (representação virtual)*, pela qual sequer seriam necessárias as eleições. Propugna, por outro lado, uma *"representação real"*, a qual vincularia somente através de eleições as relação entre representantes e representados, com os primeiros captando os interesses racionais dos últimos.

Tais interesses, - ao diferenciarem-se de meras opiniões,- confeririam à representação uma característica tal, que ao representado, não se limitaria uma mera postura de aceitação das decisões tomadas pelos representantes. Ao contrário, desencadearia-se um processo de interação entre representantes e representados, conferindo-se, então, ao Parlamento, o foro de *"coordenação e da integração dos interesses sociais, econômicos e políticos"*. Isto é o que exatamente afirmou *Santi Romano*:

*"Existem interesses que, pela sua natureza, podem ser referidos a uma coletividade de pessoas, seja ela particular e restrita, como são aquelas constituídas pela população de um município, pelos comerciantes ou industriais de uma determinada circunscrição, pelos pobres de uma localidade, etc; seja a coletividade mais ampla, isto é, a nação.*

*Apenas estes interesses são suscetíveis de ser tutelados sob o perfil e a figura da representação, uma vez que a representação pressupõe que o representante assuma uma certa posição perante um outro sujeito (na representação política, ante uma coletividade de sujeitos)*

*(...) A figura das instituições governamentais com caráter representativo é uma figura especial que assumem apenas algumas das instituições governamentais", exemplificando o citado autor com o fato de em alguns Estados que adotam o sistema bicameral, "somente uma das câmaras ser representativa, enquanto a outra busca tutelar interesses que concentram em outros elementos do Estado".*<sup>142</sup>

No Brasil, se levarmos em consideração os fundamentos da teoria da representação de "interesses" das categorias específicas, deduziríamos que apenas a

---

<sup>141</sup>LEITÃO, Cláudia Sousa. A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros. Fortaleza : Gráfica Tipogresso, 1989, p. 32.

~Câmara dos Deputados seria efetivamente representativa da vontade popular, já que o Texto Constitucional não confere esta atribuição ao Senado.

Vale dizer, nossa Lei Maior (art. 45) dispõe que a Câmara dos Deputados é composta pelos "*representantes do povo*" eleitos proporcionalmente à população de cada Estado; enquanto que o Senado Federal (art. 46 da CF) é composto de "*representantes dos Estados e do Distrito Federal*", em número fixo de 03 (cf. art. 46, §1º, CF) por unidade da federação.

Deste modo, pela própria definição constitucional, somente à Câmara dos Deputados estaria incumbido o poder de *representação popular*, ficando ao Senado a prerrogativa de deliberar sobre os *interesses dos Estados*, no resguardo do regime federativo.

Porém, na prática, o perfil representativo exercitado por ambas as casas do Congresso Nacional efetivamente se confundem. Muito oportuna é a crítica de *Manuel Gonçalves Ferreira Filho*, neste sentido:

*" A escolha dos senadores, para que realmente espelhasse os interesses dos Estados, e não o das facções políticas por que se distribui o povo destes, deveria ser conferida aos órgãos das unidades federadas. Assim previa o direito norte-americano, por exemplo, como o prevê o direito da Alemanha Ocidental (art. 60 da lei fundamental de Bonn).*

*No Brasil, porém, sempre foi ela deferida ao povo, como é atualmente nos Estados Unidos, em virtude da Emenda 17. Isso tem por consequência ser a representação dos Estados mera representação dos partidos."*<sup>143</sup>

Em suma, esta teoria veio, - através de sua própria linha de argumentação,- a corroborar uma verificada tendência de "*despersonalização*" do caráter da representação, afastando-a definitivamente do direito privado. Vale dizer, ao negar a

---

<sup>142</sup>ROMANO, Santi. ob.cit., p. 218.

<sup>143</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª edição. São Paulo : Saraiva, 1970, p. 108.

existência de uma *"representação de vontades"*; ela rejeita o mandato imperativo, propondo, destarte, a liberdade de ação dos representantes, sem embargo do respeito e atenção devidos aos interesses da sociedade.

Porém, não se pode perder de vista que estes *"interesses"*, - no mais das vezes,- não são harmônicos. Ao contrário, constantemente se entrecrocamos, revelando-se múltiplas tendências sociais. Isto leva-nos concluir, - como *Santi Romano*, - que o que efetivamente ocorre é *"uma representação de tendências políticas concernentes aos interesses nacionais"*

O mérito da teoria da *"representação de interesses"*, - ao rejeitar a vontade da nação considerada de maneira abstrata -, consiste em reconhecer a importância da sociedade civil no processo de gestão da coisa pública, como destinatária que é desta gestão.

Por mais que na prática encontrem-se muitas dificuldades para se captar e selecionar quais são os autênticos *"interesses"* da maioria da população, - e sem olvidar-se da necessidade de consideração aos *"interesses"* dos grupos considerados minoritários e/ou marginais,- a virtude da teoria em tela consiste justamente na consideração que faz aos representados no processo da representação política, *"dessacralizando-se"*, assim, este instituto.

## **11) A DOCTRINA DA "IDENTIDADE" ENTRE GOVERNANTES E GOVERNADOS NA REPRESENTAÇÃO**

Finalmente, quando se constatou a inevitabilidade do *pluralismo político* do século XX, uma nova concepção do sistema representativo se fez sentir presente, no sentido de tanto os representantes quanto os representados deveriam exprimir

*uma sã vontade*, ou o que Paulo Bonávides chama de "*identidade*" entre representantes e representados.

Conforme os ensinamentos do emérito jurista cearense:

*" Com o declínio da doutrina da soberania nacional, com o amolecimento do poder político da burguesia, com a queda de prestígio das instituições parlamentares organizadas em moldes aristocráticos, com a ascensão política e social da classe obreira, a crise cada vez mais intensa deflagrada nas relações entre o Capital e o Trabalho, a propagação paralela e não menos influente das teses de igualitarismo democrático da Revolução Francesa, o ideário novo da participação aberta de todos - fora de quaisquer requisitos de berço, fazenda, capacidade e sexo -, a pressão reivindicante das massas operárias, e a expansiva catequese dos ideólogos socialistas, minou-se lenta e irremediavelmente o sistema representativo de feição liberal." <sup>144</sup>*

Pela própria descrição acima torna-se fácil a percepção de que as transformações ocorridas no mundo, na virada deste século, foram intensas e em velocidade incessante, como aliás seria todo o transcorrer deste milênio, e portanto, colocando-se em prova todas as instituições consolidadas de outrora.

O liberalismo, como visto, era a doutrina da burguesia, a qual dominava em absoluto no período imediatamente posterior ao advento da Revolução Francesa. Porém, como estava em curso também a Revolução Industrial, a sociedade veio neste mesmo período modificando as suas estruturas tradicionais, substituindo a dispersão populacional nos campos (traço característico da economia agrária), pela crescente aglomeração de pessoas nos centros urbanos, notadamente nos locais onde instalavam-se as unidades fabris.

Tais condições influenciaram diretamente no papel exercido pelo Estado, impondo-se, deste modo, inevitáveis alterações nos moldes tradicionais concebidos para o exercício da democracia representativa. O direito de voto, - cuja característi-

---

<sup>144</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 253.

ca até então era o de ser censitário e vedado às mulheres,- passou a ser universal, e os anseios de participação política da sociedade não poderiam mais serem controlados.

Assim, surgiria-se uma concepção da representação, cuja aspiração básica, no dizer de Paulo Bonavides:

*" Consiste essencialmente em estabelecer a identidade e a suprema harmonia da vontade dos governantes com a vontade dos governados.*

*Consiste também em fazer, com máximo acatamento dos princípios democráticos, que aquelas vontades coincidentes venham a rigor apagar traços distintivos entre o sujeito e o objeto do poder político, entre povo e governo.*

*De modo que a soberania popular, tanto na titularidade como no exercício seja peça única e monolítica, sem a contradição e contraste dos que na sociedade mandam e dos que nessa mesma sociedade são mandados".*<sup>145</sup>

Assim, o que se buscou com esta nova concepção foi acabar-se com o distanciamento existente entre as instâncias de representação e o eleitorado. No Estado Liberal, os representantes manifestavam suas opiniões em nome da "nação", de forma independente e desvinculada dos seus eleitores. Ao contrário, pela teoria da "identidade", representantes e representados deveriam manifestar *uma só vontade*, no sentido de que aos detentores de mandato político fosse-lhes imposto o direito-dever de fazer valer a "vontade popular" na condução dos negócios do Estado.

Bonavides assevera que esta concepção de "identidade" na representação aproxima-se dos postulados básicos de *Rousseau*, com suas idéias acerca da "*volonté generale*":

*" Sufrágio universal e mandato imperativo, sementes colhidas no Contrato Social e nas "Considerações sobre o Governo da Polônia",*

---

<sup>145</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 253.

*e plantadas nas charnecas do Liberalismo iriam dar árvores de frutos amargos para a velha doutrina do sistema representativo".*<sup>146</sup>

Assim, através dos postulados defendidos pela teoria da "identidade", povo e governo devem traduzir uma mesma vontade, um mesmo desejo de construção do bem comum. Tais princípios foram sendo paulatinamente aceitos pelas democracias modernas, embora coexistindo com os ideários liberais, que restaram conservados em muitos pontos.

Como ensina o próprio Paulo Bonavides:

*" O estado presente da representação política é o seguinte: a duplicidade sobrevive de maneira formal na linguagem dos textos constitucionais, em alguns países; noutros as Constituições vão exercendo no corpo híbrido os instrumentos plebiscitários que supostamente acarretariam a identidade pela fiscalização severa estendida sobre o mandato representativo, com quase todos os políticos procedendo de forma um tanto hipócrita, abraçados à ficção imperante da identidade. A identidade, todavia, antes de acolher sua institucionalização no idioma constitucional, já se acha ultrapassada nos fatos pela pulverização daquela suposta vontade popular, canalizada e comunicada oficialmente à sociedade através de grupos de pressão..."*<sup>147</sup>

Enfim, o fundamento jurídico-político daqueles que defendem a identidade entre a atividade dos representantes e a vontade dos representados é o de conferir à representação uma verdadeira autenticidade, traduzida na adoção de posturas realmente integradas com as aspirações sociais, abandonando-se as velhas ficções de "*vontades nacionais*" não identificadas, "*interesses*" não definidos e dos abstratos "*órgãos do Estado*" reducionistas.

Em razão desta contribuição doutrinária, os mandatos eletivos acabaram sendo necessariamente revistos, impondo-se uma nova concepção de representação, muito mais voltada a sociedade considerada como um todo.

---

<sup>146</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 254.

“A doutrina da identidade entre a vontade popular e a ação governamental, - ao nascer com o advento da sociedade de massas e do Estado intervencionista, - trouxe à lume a necessidade de se adequar ditas vontades e ações, muito embora a concretização deste ideal ainda esteja bastante primária e distante, máxime em função da precariedade dos instrumentos formais de propagação da vontade popular, como os partidos políticos, os quais serão objeto de consideração, mais adiante.

## **12) DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA OPINIÃO DE NORBERTO BOBBIO**

Por fim, destaque-se que o notável pensador italiano Norberto Bobbio, - ao abordar a questão da representação no complexo contexto sócio-político do limiar deste século, - reforça a tese daqueles que apregoam da urgente necessidade de alargamento das formas de representação, com a exigência de que a democracia representativa seja, - se não substituída, - ao menos auxiliada pelos instrumentos de participação popular verificáveis nas democracias “direta” e “semi-direta”, no escopo em atenuarem-se os efeitos da parca legitimidade da representação política existente nos moldes atuais.

Ao contrário de *Rousseau*, que demonstrava todo o seu ceticismo quanto à viabilidade da existência de uma verdadeira democracia direta, Norberto Bobbio apresenta-nos algumas alternativas para o alargamento da representação política, desde que reconhecidas certas premissas.

A primeira delas sugere a desmistificação da noção corrente de que “democracia representativa” signifique necessariamente a mesma coisa de que “Estado parlamentar”. Com efeito, segundo Bobbio:

---

<sup>147</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 254.

*"" "A expressão 'democracia representativa' significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Ponto e basta.*

*O estado parlamentar é uma aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação, vale dizer, é aquele estado no qual é representativo o órgão central ao qual chegam as reivindicações e do qual partem as decisões coletivas fundamentais, sendo este órgão central o parlamento." <sup>148</sup>*

Feita tal distinção, - no sentido de que o Estado parlamentar consistiria-se em apenas uma das formas assumidas pela democracia representativa,- prossegue o Autor:

*" De resto, não existe hoje nenhum estado representativo em que o princípio da representação concentre-se apenas no parlamento: os estados que hoje nos habituamos a chamar de representativos são representativos porque o princípio da representação está estendido também a numerosas outras sedes onde se tomam deliberações coletiva, como são as comunas, as províncias e na Itália também as regiões." <sup>149</sup>*

Bobbio destaca que um Estado parlamentar pode muito bem não ser uma democracia representativa. Para isso, faz referência ao fato de que os próprios parlamentos surgiram anteriormente a adoção do sufrágio universal, - expressão mínima da democracia -, e assim, durante muito tempo, teriam existido Estados parlamentares que *eram representativos, mas não eram democráticos.*

Já no que tange ao instituto da representação em si considerado, Norberto Bobbio admite claramente as dificuldades que são surgidas quando se busca defini-lo, recordando que o secular debate sobre a representação política está dominado ao menos por duas questões que dividem a doutrina e conduzem à propostas políti-

<sup>148</sup>BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia - A Defesa das Regras do Jogo. Rio de Janeiro : Ed. Paz e Terra, 1990, p. 31.

<sup>149</sup>BOBBIO, Norberto. ob.cit., p. 32.

cas conflitantes entre si. São os temas: ***poderes do representante e conteúdo da representação.***

Segundo *Bobbio*, a representação pode ocorrer quando o representante assume a condição de "delegado" de interesses particulares; ou ainda quando investe-se como uma espécie de "fiduciário" dos interesses gerais.

O representante, então investido na condição de *delegado*, e para representar interesses específicos de uma categoria, deve em regra *pertencer a mesma categoria profissional dos representados*. Do outro lado, se o representante age como *fiduciário*, *não é necessário que pertença a mesma classe profissional dos representados*.

Assim, a representação política moderna seria caracterizada pela *presença majoritária de representantes fiduciários*, os quais *não encontram-se subordinados aos interesses específicos do eleitorado*, mas sim representam o interesse geral da nação, e exatamente por isso, não estando sujeitos ao mandato imperativo. Segundo o citado autor, o representante deve ser entendido nas democracias representativas atuais, por duas características principais:

*" a) Na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável;*

*b) Não é responsável diretamente perante seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria" <sup>150</sup>*

Tal concepção de mandato político nas democracias representativas modernas acabou ocasionado o surgimento dos denominados *políticos de profissão*, isto é, aqueles que, segundo a expressão *Weberiana*, *"não vivem apenas para a política, mas vivem da política"*.

---

<sup>150</sup>BOBBIO, Norberto. ob.cit., p. 47.

*Bobbio* ainda identifica duas questões consideradas relevantes, e sobre as quais centram-se as críticas contra a democracia representativa: 1º) a proibição do mandato imperativo, impossibilitando que os representados gozem de um vínculo mais estreito com os representantes, sem a possibilidade de revogação do mandato, como ocorre no mandato de direito privado; 2º) a crítica à representação de interesse geral, que deveria ser substituída, ou ao menos mitigada, pela representação de interesses particulares ou de categorias.

Sobre este aspecto, *Bobbio* lembra que a adoção das medidas acima identificadas, na verdade, não substituiriam a democracia representativa por uma democracia direta. Em outras palavras, *Bobbio* quer dizer que a possibilidade de revogar-se um mandato ou extinguirem-se os partidos, - substituindo-os por representantes corporativos,- *não traria mais democracia*, e tampouco isto poderia caracterizar uma *maior representatividade*.

Para *Bobbio*, é importante a chamada representação *orgânica*, mas desde que dentro dos limites que lhe são próprios. Segundo a sua ilustrativa exemplificação:

*"Nada a objetar quanto ao fato de que na escola os estudantes sejam representados por estudantes, na fábrica os operários por operários. Mas, quando já se passa ao bairro, onde os interesses em questão são os interesses dos cidadãos e não desta ou daquela categoria, os cidadãos devem ser representados por cidadãos, que se distinguiram entre si não à base das categorias que representam mas a à base das diversas visões globalizantes dos problemas que conseguiram formar, por pertencer não a esta ou àquela categoria mas a este ou àquele movimento político."* <sup>151</sup>

Quanto ao representante "*substituível*", ou seja, com a adoção do mandato imperativo, *Bobbio* entende que tal instituto pouco ou nada resolveria a eficácia da representação política.

---

<sup>151</sup> BOBBIO, Norberto. ob.cit., p. 51.

Em primeiro lugar, considera que não se pode revogar mandatos eletivos a todo o instante, sob pena de paralisar-se e inviabilizar-se totalmente qualquer processo de negociação política. Além disso, entende ser necessário levar-se em consideração o fato de que, - mesmo sendo substituível,- o delegado sempre será um *intermediário*, o qual apesar de vinculado as instruções que recebe da base, mesmo assim goza de uma certa liberdade de movimento.

Mas o ponto alto da crítica de *Bobbio* ao mandato imperativo está concentrado na questão da liberdade existente no mandato irrevogável, em contraponto a rigidez que ocorre nos mandatos imperativos. Para ele, quem age à base de instruções rígidas está via de regra bem distante da democracia.

Ora, o mandato imperativo, é forçoso reconhecer, diz ele, *"torna o representante um sujeito acuado, restrito aos interesses que o levaram a tal condição, e muitas vezes subordinado a posições conflitantes com a sua própria consciência."* E ainda de acordo com *Bobbio* :

*"A rigidez das instruções não é exatamente um modo característico do agir dos corpos coletivos. É uma característica dos organismos regulados por critérios hierárquicos, isto é, daqueles organismos nos quais o fluxo do poder procede do alto para baixo e não de baixo para cima, e é portanto muito mais adequada aos sistemas autocráticos que aos sistemas democráticos."* <sup>152</sup>

Enfim, *Bobbio* desmistifica por completo a tese de que a representação por mandato seja a causa da crise da democracia, bem como rejeita a concepção do mandato imperativo, com a seguinte conclusão:

*"Entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe, como crêem os autores da democracia direta, um salto qualitativo, como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem a outra. Não: os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de "ou-ou",*

<sup>152</sup>BOBBIO, Norberto. ob.cit., p. 51.

*"de escõlha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível."* <sup>153</sup>

Quanto ao "conteúdo" da representação, - Bobbio, - outrossim respaldado nas lições de Glotz, fornece-nos números ainda mais drásticos do que Darcy Azambuja, ao recordar que em Atenas, durante o período dito da democracia direta, *"raramente podiam ser vistos mais que dois ou três mil cidadãos, mesmo que na colina onde habitualmente se realizam as assembléias ordinárias pudessem estar vinte e cinco mil pessoas em pé e dezoito mil sentados."* <sup>154</sup>

Em resumo, falar em assembléia de cidadãos no mundo atual seria supor-se algo absolutamente inviável de ser colocado em prática. Mesmo na organização política mais próxima da base (associações de moradores, sindicatos, associações de classes profissionais), todas elas hoje são formadas com base no sistema representativo, indispensável quando o movimento passa da fase de espontânea formação inicial para a fase da sua legitimação e regulamentação.

Norberto Bobbio lembra também um dos institutos basilares da democracia "semi direta", - o "referendum", - tem restrita aplicação no mundo moderno:

*"Ninguém pode imaginar um Estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário prever em média uma convocação por dia. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão."* <sup>155</sup>

Enfim, Bobbio concentra-se no estudo dos meios de aprimoramento da democracia representativa, porquanto está convicto de que este sistema de representação continuará prevalecendo. Neste contexto, Bobbio assevera que a maior eficácia da representação pressupõe um alargamento da democracia política em sentido

<sup>153</sup> BOBBIO, Norberto. ob.cit., p. 52.

<sup>154</sup> BOBBIO, Norberto. ob.cit., p. 53.

<sup>155</sup> BOBBIO, Norberto. ob.cit., p. 54.

estrito para a democracia social, e que isto implicará em uma crescente necessidade da ocupação de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático, vale dizer, pela expansão das instâncias de participação política da sociedade civil.

E tal expansão, com efeito, tem sido crescente e veloz. Hoje em dia, notória é a importância das teses defendidas pelas denominadas “Organizações Não-Governamentais” (ONGs), ao lado das instituições de defesa do meio-ambiente, dos consumidores, do patrimônio histórico e artístico, dos deficientes, dos povos indígenas, dos estudantes, enfim, em um alargamento do processo de participação e representação política jamais visto ou imaginado pelas gerações anteriores.

Sem embargo desta nova realidade, Bobbio alerta quanto ao risco ainda presente da *apatia política* e a resistente *centralização da grande empresa e da administração pública*.

*Bobbio* adverte para a forte retomada do liberalismo individualista nos dias atuais, em função da contradição existente na sociedade entre o *desejo e a necessidade de auto governar-se*, em relação ao paradoxo *desejo de não ser de fato governado e de ser deixado em paz*.

Quanto ao segundo aspecto, entende o autor que tanto a grande empresa como a administração pública resistem ao avanço democrático da representação, permanecendo agarradas em uma forma de poder descendente, hierárquico e autoritário.

E se tal proposição é verdadeira, - como parece-nos efetivamente ser,- forçoso é o entendimento de que o cidadão comum, - se no seu cotidiano não goza de espaços suficientes para exercer qualquer representação nas atividades que lhe tocam diretamente o interesse,- encontra-se desmotivado em utilizar-se dos instrumentos de pressão adequados para que os interesses gerais da Nação sejam melhor representados.

“Por derradeiro, Bobbio entende que é o pluralismo que tornará a sociedade contemporânea menos oligárquica. Segundo este autor, o “dissenso”, - desde que mantido dentro de certos limites (estabelecidos pelas denominadas regras do jogo), - não é um elemento destrutivo para a sociedade, mas exatamente um elemento “solicitador”, bem argumentando que uma sociedade em que o dissenso não seja admitido é *uma sociedade morta ou destinada a morrer*.

E concluindo acerca dos benefícios à sociedade que o entrecchoque de grupos e posições possibilita, assim aduziu o pensador contemporâneo:

*“Tudo está portanto em conexão: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política”.*<sup>156</sup>

Este é o seu mérito, qual seja, o de propor fórmulas viáveis de fortalecimento da democracia representativa sem desconsiderar o contexto sócio-político do mundo contemporâneo, e tampouco cair na tentação de construir sonhos impossíveis de serem concretizados.

Enfim, Bobbio consegue ser suficientemente lúcido ao abordar tão intrincada questão, e sua lucidez pode ser bem demonstrada quando ele próprio afirma:

*“Estou também convencido de que a atitude do bom democrático é a de não se iludir sobre o melhor e a de não se resignar com o pior”*

Em suma, torna-se evidente a impossibilidade em chegar-se à uma teoria conclusiva acerca do instituto da representação, tal a sua complexidade e a infinidade de enfoques teóricos que o tema comporta, como visto acima.

---

<sup>156</sup>BOBBIO, Norberto. ob.cit., p. 64.

Deste modo, merece menção o raciocínio do emérito publicista Sahid Maluf, o qual apoiando-se na elucidativa concepção do Prof. Sampaio Dória, - que resumiu as várias teorias sobre a natureza do mandato representativo em duas simples mas esclarecedoras formulações: "ou o representante quer com o povo ou quer pelo povo",- resumiu:

*"Na primeira [o representante quer com o povo] se alistam todas as teorias verdadeiramente democráticas, segundo as quais os representantes não substituem pela sua a vontade dos representados, mas refletem e procuram realizar fielmente a vontade nacional.*

*Na segunda concepção [o representante quer pelo povo] os representantes substituem pela sua a vontade dos representados. É a sub-rogação da vontade dos governantes na vontade nacional. Só no ato da eleição é que se manifesta a soberania do povo; depois essa soberania sofre um eclipse, isto é, transfere-se completamente ao representante, por um determinado período.*

*O que ocorre atualmente, em verdade, é uma alarmante deturpação do sistema representativo no que ele tem de pureza doutrinária. A soberania popular tem sido confundida com a vontade arbitrária de uma classe - a classe dos representantes políticos. Não há como negar razão ao objetivismo prático do saudoso mestre quando afirma que "não deve o representante querer contra o povo, nem pelo povo, mas si, querer com o povo ou como povo.*

*A vontade geral é ainda evidentemente imperfeita e insegura, mas é suficientemente real para legitimar o poder de governo. As medidas cerceadoras ou restritivas dessa força originária do poder não conduzem, absolutamente, à solução dos graves problemas que afetam a ordem política democrática. Ao revés, é preciso dar maior campo de ação ao povo, permitir-lhe que manifeste permanentemente a sua autoridade, para que possa caminhar no sentido do aperfeiçoamento das instituições. Restringir a competência dos órgãos representativos, sem se chegar ao extremo do mandato imperativo, e manter a permanência da soberania nacional, como força atuante, fiscalizadora, superior à força da representação, é o ideal."<sup>157</sup>*

---

<sup>157</sup> MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 4ª edição. São Paulo : Ed. Sugestões Literárias, 1967, p. 258/59.

## **CAPÍTULO III - DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

- 1.) CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO**
- 2) A CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS**
  - 2.1) QUANTO À ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS**
    - 2.1.1) PARTIDOS DE QUADROS**
    - 2.1.2) PARTIDOS DE MASSAS**
  - 2.2) QUANTO À ORGANIZAÇÃO EXTERNA DOS PARTIDOS**
    - 2.2.1) O PARTIDO ÚNICO**
    - 2.2.2) OS SISTEMAS PLURALISTAS DE PARTIDOS**
      - 2.2.2.1) O MULTIPARTIDARISMO**
      - 2.2.2.2) O BIPARTIDARISMO**
      - 2.2.2.3) CONJUNTO DE FATORES ORIGINÁRIOS DOS SISTEMAS MULTIPARTIDÁRIO E BIPARTIDÁRIO**
- 3) A ORIGEM DOS PARTIDOS POLÍTICOS**
  - 3.1) O NASCEDOURO NA INGLATERRA**
  - 3.2) O SURGIMENTO DE DOIS GRANDES PARTIDOS POLÍTICOS NOS EUA**
  - 3.3) OS PARTIDOS POLÍTICOS NAS DEMOCRACIAS OCIDENTAIS**
    - 3.3.1) O SISTEMA PARADUALISTA**
    - 3.3.2) O MULTIPARTIDARISMO DOS PAÍSES NÓRDICOS**
    - 3.3.3) OS PARTIDOS POLÍTICOS NOS PRINCIPAIS PAÍSES MERIDIONAIS EUROPEUS**
    - 3.3.4) O "POPULISMO" NA ARGENTINA**
- 4) A TRAJETÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL**
  - 4.1) OS PARTIDOS POLÍTICOS NO IMPÉRIO**
  - 4.2) O PERÍODO REPUBLICANO DE 1889-1946**
  - 4.3) A "CONSTITUCIONALIZAÇÃO" DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CARTA DE 1946**
  - 4.4) O BIPARTIDARISMO FORÇADO NO REGIME MILITAR DE 1964**
    - 4.4.1) CIRCUNSTÂNCIAS POLÍTICAS ANTERIORES AO GOLPE DE ESTADO**

#### 4.4.2) O GOVERNO CASTELLO BRANCO E O BIPARTIDARISMO

#### 4.4.3) A ESCALADA DO MDB

#### 4.4.4) O PACOTE DE ABRIL DE 1977 E A POLÍTICA DE "DISTENSÃO" INICIADA NO GOVERNO GEISEL

#### 4.5) OS NOVOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 4.5.1) PLANO CRUZADO: ASCENSÃO E QUEDA DO PMDB. O SURGIMENTO DO PFL E DO PSDB

#### 4.5.2) AS MAIS RECENTES ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS E A ATUAL CONFORMAÇÃO DO QUADRO PARTIDÁRIO BRASILEIRO

## 1) CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO

Como bem assinala o publicista Paulo Bonavides, as três obras clássicas acerca dos partidos políticos produzidas no século XX (Duverger: *Les partis politiques*; Michels: *Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques des Démocraties*; e Ostrogorski: *La Démocratie et l'organisation des Partis Politiques*), não apresentam nenhuma concreta definição deste instituto. Destarte, o mestre cearense apoiou-se em outros doutrinadores para buscar a conceituação de partido político, senão vejamos.

Consta que o primeiro tratadista que objetivou uma definição de partido político foi Edmund Burke, o qual, em obra de 1770, - no ensaio *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, - conceituou-o como:

*" Um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, com base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo. "*<sup>158</sup>

<sup>158</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 5ª edição. Rio de Janeiro : Forense, 1983, p. 426.

Destaque-se como, na definição de *Burke*, já se é possível delimitar as características nascentes de um partido político: *reunião de pessoas; caráter nacional e base principiológica ou tendência ideológica de concepção do papel do Estado e da sociedade.*

*Bluntschli*, em 1862, caracterizava-os como " *grupos livres na sociedade, os quais, mediante esforços e idéias básicas de teor político, da mesma natureza ou intimamente aparentados, se acham dentro do Estado, ligados para uma ação comum.*" <sup>159</sup>

Da definição acima, é merecedora de ênfase a percepção de *Bluntschli* acerca da possibilidade de grupos não inteiramente coincidentes ("*intimamente aparentados*", em sua expressão) virem a unir-se no escopo de fazer valer as suas posições ideológicas, desde que respeitada uma pauta mínima de interesses semelhantes. Assim, ora denota-se outro papel preponderante dos partidos políticos: "*a aglutinação de forças políticas*", em busca de objetivos em comum.

Já no início deste século, em 1914, *Jellinek* consolidaria a opinião de *Bluntschli*, ao conceituar as organizações partidárias como "*grupos que, unidos por convicções comuns, dirigidas a determinados fins estatais, buscam realizar esses fins*". <sup>160</sup>

Para o sociólogo *Max Weber*, os partidos políticos são:

*" Organizações criadas de maneira voluntária, que partem de uma propaganda livre e que necessariamente se renova, em contraste com todas as entidades firmemente delimitadas por lei ou contrato".*  
<sup>161</sup>

Da definição de *Max Weber* pode-se acrescentar novas características dos partidos políticos, quais sejam: *a voluntariedade de sua criação*, o que sugere alta

<sup>159</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 427.

<sup>160</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 427.

dose de *liberdade política*; e o *dinamismo do seu funcionamento e de suas concepções*, inadmitindo-se que sejam os partidos políticos instituições estáticas, com posições imutáveis, mas sim como verdadeiros canais de representação dos interesses da sociedade, dinâmicos e conflitantes por natureza.

Para Kelsen, "os partidos políticos são organizações que congregam homens da mesma opinião para afiançar-lhes verdadeira influência na realização dos negócios públicos".<sup>162</sup>

Com Kelsen, os partidos políticos assumem outra característica que marcarão decisivamente sua atuação: o de serem importante *centro de influência* na gestão do Estado. Mesmo que se admita a pequena representatividade ou a oligarquia reinante nas organizações partidárias, o Estado moderno não prescinde de um "governo de partidos", materializado através da participação partidária nos quadros governamentais e sua influência no funcionamento do Parlamento.

Encontra-se na assertiva de Hasbach outra das características básicas dos partidos políticos: *a busca do poder*, sem o qual as suas idéias não poderão ser realizadas na prática. Segundo este autor, o partido político "é uma reunião de pessoas, com as mesmas convicções e os mesmos propósitos políticos, e que intentam apoderar-se do poder estatal para fins de atendimento de suas reivindicações".<sup>163</sup>

Tal posição foi corroborada por Schattschneider e Sait, autores americanos, que concebiam o partido político como "organização para ganhar eleições e obter o controle e direção do pessoal governante"; e "um grupo organizado que busca dominar tanto o pessoal como a política do governo", respectivamente.<sup>164</sup>

Em França, - Goguel,- seguindo a doutrina dominante, formulou o conceito de partido político como "um grupo organizado para participar na vida política, com o

---

<sup>161</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 427.

<sup>162</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 428.

<sup>163</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 428.

<sup>164</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 429.

*objetivo da conquista total ou parcial do poder, a fim de fazer prevalecer as idéias e os interesses de seus membros".*<sup>165</sup>

Entre nós, assim conceituou o próprio Paulo Bonavides:

*" O partido político, a nosso ver, é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para a realização dos fins propugnados."*<sup>166</sup>

Para Orlando Soares, após inicialmente lembrar que a expressão "partido" equivale , - grosso modo,- à idéia de algo dividido em partes, fracionado, quebrado, o partido político merece a seguinte formulação doutrinária:

*" Sob a ótica da Ciência Política, partido político é a união de muitas pessoas que têm as mesmas idéias ou seguem os mesmos princípios ou teorias. Em sentido lato, traduz a noção de bando ou facção.*

*(...) Modernamente, do ponto de vista jurídico, o partido político é classificado como pessoa jurídica de Direito Público interno, subordinado a um programa próprio e a princípios políticos específicos, como parte do contexto sócio-econômico existente e da ordem jurídica estatal, a que está subordinado."*<sup>167</sup>

Já o Prof. Darcy Azambuja, assim se manifesta acerca dos partidos políticos:

*" Sociedades permanentes que agrupam os indivíduos que pensam do mesmo modo sobre os problemas de governo e os assuntos políticos em geral, os partidos servem para exprimir e para formar a opinião pública. Contendo em seus programas indicações de solução e métodos de solução para aqueles assuntos e problemas, atraem os homens que aceitam os seus pontos de vista e concorrem, pela larga propaganda que fazem, para criar opinião política no povo.*

*São assim um foco permanente de difusão do pensamento político, além de direta e indiretamente estimular os indivíduos a manter, ex-*

<sup>165</sup>BONVAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 429.

<sup>166</sup>BONVAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 429.

<sup>167</sup>SOARES, Orlando. *Origens das Organizações Partidárias e os Partidos Políticos Brasileiros.* "In" Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. Volume XX. 1991, p. 355.

*primir e defender suas opiniões, a interessar-se portanto nas coisas públicas, como é dever de todo o cidadão."* <sup>168</sup>

A formulação do tratadista, acima reproduzida, traz à tona outra importante característica do partido político: a de atuar como *agente de formação política da sociedade*. Em outras palavras, mais do que um mero canal de expressão ou um instrumento de representação, o partido político pode se transformar em um importante instrumento de *educação política*, estimulando a cultura do povo, produzindo circunstâncias que aprimorem o grau de conscientização da sociedade para com os problemas a serem resolvidos, enfim, *democratizando a informação e o acesso ao poder*.

Com base nas definições acima, poder-se-ia assim resumir os principais conceitos citados acerca dos partidos políticos, com a seguinte formulação: *Os partidos políticos consistem em uma reunião voluntária de pessoas, em caráter nacional, unidas em torno de um programa mínimo de idéias acerca do modo de condução do Estado e da sociedade, e visando precipuamente a busca do poder, - escopo para o qual podem vir a integrarem-se com correntes ideologicamente afins - , e cujo funcionamento é influentemente marcado por um dinamismo de atuação, decorrente das próprias oscilações de interesses da sociedade, com a qual interagem-se, ora buscando nela os subsídios para as suas decisões, ora inversamente fornecendo tais subsídios à esta mesma sociedade através dos mecanismos de educação política postos ao seu alcance.*

## **2-) A CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Ao abordar-se o aspecto da classificação dos partidos políticos, é de fundamental importância levar-se em consideração os estudos desenvolvidos pelo publi-

---

<sup>168</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 27ª edição. Rio de Janeiro : Ed. Globo, 1988, p. 290/91.

cista Maurice Duverger, o qual indiscutivelmente constitui-se em um dos mais importantes teóricos a respeito do assunto ora sob enfoque.

Para Maurice Duverger, a classificação das agremiações partidárias está a exigir duas premissas de avaliação: a *"organização interna"* dos partidos; bem como a sua *"organização externa"*, compreendida como o seu relacionamento para com os demais partidos políticos existentes.

Porém, observa o teórico francês que a organização não se constitui necessariamente no único elemento a ser considerado para efeito da classificação dos partidos políticos, considerando igualmente importantes para a consecução deste objetivo, os fatores como a *ideologia*, a *infra-estrutura social*, a *participação*, a *estratégia* e os demais elementos sazonais influenciadores da atividade política.

O primeiro elemento adotado por Maurice Duverger para a classificação das agremiações partidárias, - a organização interna,- divide os partidos políticos em *"partidos de quadros"* e *"partidos de massa"*, distinguindo-se entre os *partidos de quadros* dois modelos distintos, o europeu e o norte-americano; e entre os *partidos de massa*, a distinção entre os regimes socialistas, comunistas e fascistas.

## **2.1) QUANTO À ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS**

### **2.1.1) Partidos de quadros**

Na concepção formulada por Maurice Duverger:

*" Os partidos de quadros não visam a agrupar um número de participantes tão grande quanto possível, e sim reunir os mais notáveis: a qualidade importa mais que a quantidade para eles. Estes mais*

*notáveis são procurados por causa de seu prestígio, que lhes confere uma influência moral, ou por causa de sua fortuna, que lhes permite ajudar a cobrir as despesas das campanhas eleitorais."* <sup>169</sup>

Assim, verifica-se da definição do mestre francês que existem partidos políticos cuja estrutura apresenta-se de forma relativamente diminuta, posto que procuram arregimentar, - para as suas fileiras,- prioritariamente, pessoas de prestígio perante a comunidade ou dotadas de uma boa condição financeira.

Em razão disso, Maurice Duverger constatou que tais grupos partidários apresentam-se debaixo de uma "fraca" organização interna, e que assim, a "sua autonomia é muito grande; os organismos centrais do partido quase não têm autoridade sobre eles, em regra geral" <sup>170</sup>

Vale dizer, nos *partidos de quadros* as lideranças encontram-se em uma posição onde torna-se bastante difícil a prevalência de eventuais chefes políticos únicos, incontestes em seu meio social. Ao contrário, todos buscam fazer valer as suas posições, pouco existindo de subserviência à uma liderança, restringindo-se o relacionamento entre os filiados à defesa de interesses comuns e a uma concordância ideológica geral, muito embora as diferenças acentuem-se quando entram em cena os interesses locais ou regionais..

Este comportamento é mais comum no partido de quadros do "*tipo americano*", mencionado por Duverger. Isto porque, na Europa, - e mais especificamente na Inglaterra,- "*os parlamentares desempenham um papel de dirigentes. (...) A disciplina de voto lhes é imposta em todos os escrutínios importantes; a autoridade do líder do grupo não é contestada.*" <sup>171</sup>

Já nos Estados Unidos da América, o desenvolvimento dos *partidos de quadros* alcançou dimensão diversa. Sendo o país considerado como o *berço do capita-*

<sup>169</sup> DUVERGER, Maurice. *Partidos Políticos e Elites Políticas*. "In" Curso de Introdução à Ciência Política. OPPO, Anna (org.). Brasília : Ed. UNB, 1988, p. 20.

<sup>170</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 20.

*lismo mundial*, os EUA jamais experimentaram um crescimento considerável dos partidos de massa de orientação comunista ou socialista, posto encontrarem-se tais partidos em lado diametralmente oposto às tendências ideológicas defendidas pela incontestada maioria da sociedade norte-americana..

Assim, os Estados Unidos da América desenvolveu mecanismos bastante peculiares para o funcionamento dos partidos políticos, destacando-se as figuras das "prévias" e do "captain".

Sobre as prévias eleitorais, Maurice Duverger conceitua-as como:

*" Espécie de pré-escrutínios em que a totalidade dos cidadãos é convocada para designar os candidatos dos partidos entre os quais a seguir escolherão. A eleição propriamente dita teve como consequência a quebra dos estreitos quadros dos comitês de notoriedades, (...) pois as prévias obrigavam os comitês a se abrirem à influência das massas eleitorais." <sup>172</sup>*

Por outro lado, outrossim desenvolveram-se nos EUA as atuações dos denominados "captains", os quais constituem-se como uma espécie de *cabo eleitoral qualificado*, responsáveis pela manutenção de um contato regular entre o partido e os eleitores, não se limitando tal comunicação somente nos períodos eleitorais.

Com efeito, a atividade do "captain" surgiu da crescente necessidade, - oriunda do sistema das prévias eleitorais,- em buscar-se uma aproximação maior entre os partidos políticos e o eleitorado. Assim, compete aos "captains" a promoção constante de práticas assistencialistas junto ao eleitorado, - com a viabilização do atendimento de pleitos pessoais,- com suas atuações guardando estrita obediência ao comando do chefe político local, o que mantém os "captains", por outro lado, relativamente distantes do poder central do partido, cuja referência permanece com a liderança política da localidade.

---

<sup>171</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 21.

<sup>172</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 21.

Nada obstante, como acentua Duverger:

*" Esta dupla evolução não transformou os partidos americanos em partidos de massas. Eles continuam a ser partidos de quadros, em que as diretivas essenciais emanam de comitês de notoriedades, que não são democraticamente escolhidos. "*<sup>173</sup>

### **2.1.2) Os partidos de massas**

Consoante a ora estudada definição de Maurice Duverger, já os partidos de massas compreendem quatro tipos fundamentais: *socialista; comunista; fascista e intermediário*. Para o citado autor:

*" A técnica de partidos de massas foi inventada há mais de meio século pelos movimentos socialistas. Foi a seguir adotada pelos partidos comunistas, pelos partidos fascistas e, mais recentemente, pelos partidos dos países subdesenvolvidos. "*<sup>174</sup>

#### **Partidos de Massa Socialistas**

A origem dos partidos socialistas remonta-se ao próprio crescimento do operariado no século XIX, notadamente após o advento da Revolução Industrial, fato que propiciou a formação dos grandes centros urbanos, em contraste com uma economia até então eminentemente agrária.

Deste modo, a concentração urbana criou as condições necessárias para que as pessoas principiassem a perceber que apresentavam problemas e aspirações em comum, e que o atingimento dos seus objetivos necessariamente precederia de um embate político com a classe dominante.

---

<sup>173</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 21.

<sup>174</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 22.

Em consequência, originaram-se tais partidos de massa para *"permitir o financiamento das eleições a candidatos operários, considerados na época como revolucionários, e não podendo, conseqüentemente, esperar o apoio de banqueiros, industriais, comerciantes, grandes proprietários, etc, que cobriam as despesas de propaganda dos candidatos liberais conservadores."*<sup>175</sup>

Assinala igualmente Duverger que os partidos de massa socialistas apresentavam objetivos *"financeiros"* e também *"educativos"*. De um lado, - como já se afirmou,- em não podendo contar com grandes contribuições dos detentores do capital, tais partidos buscavam arregimentar o maior número possível de filiados e simpatizantes, para que estes colaborassem com o caixa do partido mediante o pagamento de uma prestação regular.

Porém, além do aspecto financeiro, os partidos de massa externavam uma nítida preocupação em cooptar setores cada vez mais amplos da sociedade, inclusive promovendo-lhes a educação política. Destarte, *"as reuniões regulares dos partidos assumiam uma espécie de "soirées" políticas, destinadas a promover a educação cívica das massas populares e permitir-lhes exercer plenamente seus direitos."*<sup>176</sup>

Tais constatações permitem vislumbrar que os *partidos de massas* em muito diferenciam-se dos *partidos de quadros*. Enquanto estes não traduzem as tendências populares, limitando-se a reproduzir o interesse das classes dominantes, - portanto, elitizado,- já os *partidos de massas* promovem uma crescente *"inclusão política"* da sociedade.

Outra característica importante dos partidos de massa refere-se à sua organização interna. Com efeito, o grande número de adeptos obrigou-os, - ao contrário dos partidos de quadros,- a promoverem um rígido sistema de controle da atividade partidária, com a consolidação de estruturas internas fortemente hierarquizadas e centralizadas. Tal fenômeno provocou o aparecimento dos denominados *"dirigentes"*

---

<sup>175</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 22.

<sup>176</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 22.

*internos*" dos partidos, - em contraposição aos parlamentares,- os quais até então eram os comandantes gerais das organizações partidárias.

Consoante explicou Maurice Duverger:

*" A doutrina revolucionária dos partidos socialistas os levava a desconfiar da atmosfera parlamentar e do perigo de corrupção que ela comportava para os deputados operários: daí o princípio da subordinação estreita dos mesmos aos dirigentes internos, eleitos pelos militantes.*

*Sociologicamente, o conflito entre os dois grupos de chefes é interessante, pois traduz as duas comunidades de base: a dos adeptos, que escolhem os dirigentes internos, e a dos eleitores, que escolhem os deputados. Os adeptos, mais "partidários" que os eleitores, são, evidentemente, mais intransigentes." <sup>177</sup>*

Duverger asseverava ainda que este conflito haveria de diminuir com o advento da *social-democracia* e a aceitação, - por parte dos partidos socialistas,- do chamado "*jogo parlamentar*", o qual progressivamente conduziria o comando político aos parlamentares.

E o fato é que as tais disputas de poder entre parlamentares e dirigentes, e esta "*intransigência dos adeptos*" muito bem aventada por Duverger, continua a prevalecer em muitos partidos contemporâneos. No Brasil, especialmente as práticas políticas do Partido dos Trabalhadores bem revela-nos o acerto da constatação de Maurice Duverger.

Com efeito, são notórias as divergências internas do Partido dos Trabalhadores, o qual encontra-se dividido em múltiplas tendências, e sempre as voltas com intermináveis processos de discussão acerca da posição partidária acerca das questões nacionais. Como resultado destas discussões, - evidentemente polarizadas pelos filiados mais influentes no partido,- esta "*intransigência*" se faz notar nas manifestações públicas da militância ora "*orientando*" o voto do parlamentar de seu

---

<sup>177</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p 23.

partido político, ora "*censurando-o*" até, quando este eventualmente discordar da posição assumida pela aludida agremiação partidária.

Tais práticas acabam por aproximar o mandato parlamentar ao modo imperativo, nada obstante a diferença de que o representante, no exemplo em tela, "prende-se" à vontade dos "*adeptos partidários*", muitos dos quais não são necessariamente os seus eleitores.

### **Partidos de Massa Comunistas**

Não obstante as modificações históricas dos últimos anos que afetaram profundamente as tradicionais estruturas de poder e funcionamento dos partidos comunistas, permanece atual a frase de Maurice Duverger, para quem, - tecnicamente, - os partidos ditos comunistas são aqueles que apresentam a melhor organização entre todos os modelos de partidos, máxime através da adoção da "*célula*" como instituto organizativo de suas atividades.

No relato de Maurice Duverger:

*" Os partidos comunistas procuram atrair grande número de adeptos, mas não os distribuem do mesmo modo no plano local. Em vez de agrupá-los segundo o seu domicílio, eles os agrupam segundo seu local de trabalho: aos comitês e seções eleitorais sucedem-se assim as "células de empresa" (células de usina, de loja, de "ateli-érs", de escolas, etc).*

*A vantagem do sistema é dupla. Primeiramente, o contato entre os membros desta comunidade de base é mais constante e mais estreito: eles se vêem diariamente, na entrada e na saída do trabalho; podem dia-a-dia receber as diretiva do partido e deliberar. Por outro lado, os problemas da empresa e do trabalho fornecem elemento para as discussões da cédula.*

*Ligando-as à política geral, dá-se a esta uma fisionomia concreta, faz-se com que cada membro do partido sinta concretamente a importância e o significado de sua adesão.*

*As solidariedades de trabalho são mais estreitas que as do bairro ou cidade: elas ligam mais fortemente os membros de cada grupo que nelas se fundamenta."*<sup>178</sup>

Destarte, vê-se que a sistemática de atuação dos partidos comunistas veio precedida de aprofundados estudos estratégicos. Os comunistas, com efeito, - percebendo a facilidade com que as massas se alienam e dispersam,- procuraram concentrá-las em pequenos grupos, no escopo de criar-se um ambiente de permanente *identificação* entre os seus integrantes. Assim, ao contrário das "seções" dos partidos socialistas (que agrupavam centenas ou milhares de pessoas nas cidades), as "células" comunistas reuniam um reduzido número de pessoas, com um consequente aumento da solidariedade entre os seus membros filiados.

Outra característica anotada por Duverger, no que concerne à organização interna dos partidos comunistas, consiste em sua excessiva centralização dos poderes de direção, os quais guardam natureza eminentemente autoritária.

*" De fato, o centro desempenha o principal papel na escolha dos dirigentes. As decisões são tomadas pelo centro, e os chefes locais têm por função assegurar a sua execução. Sem dúvida, os seus dirigentes são formalmente eleitos, mas trata-se de eleições de ratificação, como na maioria dos partidos.*

*No entanto, os comunistas qualificam o centralismo de "democrático" porque discussões tão amplas quanto possível devem se dar em todos os escalões, antes da decisão, a fim de esclarecer o centro, que deve levá-las em conta para manter contato com a base."*<sup>179</sup>

Por fim, uma outra característica marcante dos partidos comunistas é o seu apego à *ideologia*, aos denominados *princípios doutrinários*. Em função dos efeitos do marxismo, - que é um sistema de cultura,- a ideologia assumiu um papel indubitavelmente preponderante nas atividades desenvolvidas pelo partido comunista, cujas expressões são quase sempre dogmáticas, enfáticas, pouco dispostas a ceder em prol dos posicionamentos assumidos por outras correntes ideológicas.

---

<sup>178</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 23.

## Partidos de Massa Fascistas

O movimento pelo qual denominou-se “fascismo” implicou em profundas e desagradáveis consequências para a humanidade, sendo o responsável imediato pela deflagração de duas grandes guerras mundiais, com a perda de milhares de vidas humanas.

Segundo o relato de Fernando Braga, o fascismo consistiu em uma:

*“Ideologia e organização política introduzida na Itália por Benito Mussolini e seus adeptos, em 1922, tendo como conteúdo a ditadura baseada num partido único, influenciado por idéias sindicalistas e por impulsos nacionalistas...O Estado fascista reagiu contra o liberalismo e o individualismo, tentando instituir, na Itália, um regime corporativo, em que o sistema político-social constitui a base do Estado, e os homens vivem naturalmente enquadrados em grupos sociais (família, profissão, município), harmonizando as relações entre capital e trabalho, produção e consumo.”*<sup>180</sup>

As maiores expressões do “fascismo” foram *Adolf Hitler* (Alemanha) e *Benito Mussolini* (Itália), os quais utopicamente visavam a implantação definitiva de uma doutrina nacional-socialista, em oposição às antigas estruturas ideológicas até então dominantes. Thierry Buron e Pascal Gauchon explicam que a orientação ideológica do fascismo pressupõe:

*“ A ruptura com as ideologias conservadoras ou liberais que o precederam. Mudar o homem pela educação, não somente intelectual, política, moral, mas também e sobretudo biológica, já que, assim como a inteligência, a vontade e a moral não passam de superestruturas da natureza biológica do homem, da sua raça.*

*Daí as medidas que começam a ser aplicadas até 1943; a eliminação progressiva das velhas elites tradicionais e dos elementos considerados refratários a essa educação, no sentido pleno, do povo alemão e ao seu progresso racial: os judeus. Daí também uma política de expansionismo na Europa que só pode ser compreendida de*

<sup>179</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 21.

<sup>180</sup> BRAGA, Fernando. *Conservadorismo, liberalismo e social-democracia: um estudo de direito político*. “In” Revista de Informação Legislativa nº 133. Brasília : Gráfica Senado Federal, 1997, p. 185.

*se atentar para o fato de que, para os nacionalsocialistas, um espaço suficiente para o povo alemão era indispensável à essa profunda mutação.”*<sup>181</sup>

Em relação aos *partidos fascistas*, assinala Duverger que estes são igualmente considerados *partidos de massa*, muito embora apresentando características bastante peculiares, o que os torna bastante diferenciados dos partidos comunistas. Para o estudado autor, *o fascismo tomou de empréstimo ao comunismo a idéia de partido único*, no entanto aplicando-a de maneira diametralmente oposta.

Para Duverger, os partidos fascistas apresentam-se debaixo de uma rígida centralização, e em um sistema de ligações verticais, apresentando-se, assim, com um caráter militar de organização.

Para compreender-se o contexto social em que propiciou-se o aparecimento dos partidos de massa fascistas, Duverger explicou-nos:

*" Por um lado, nas sociedades tecnicamente avançadas (Alemanha de 1933) em que a crise econômica faz a grande burguesia e as classes médias temerem o advento de um regime comunista ou socialista; por outro lado, em sociedades mais arcaicas (Espanha e Portugal), em que os feudos agrários temeram o advento da democracia; a Itália representa uma situação intermediária (mais semelhante à da Alemanha ao norte e a Espanha e Portugal ao sul). Nos dois casos, uma minoria privilegiada receia ser arrastada pela maioria da nação para um rumo que ela não aprova; e só a violência pode opor um obstáculo capaz de represar o curso desta maioria."*<sup>182</sup>

Note-se pela descrição de Duverger, como o *medo* e a *violência* estão fortemente unidos nos regimes ditos totalitários. Com efeito, o temor das classes dominantes às aspirações da maioria da sociedade, - as quais lhes poderão causar a perda de alguns de seus privilégios,- fez com que tais grupos se unissem aos líde-

<sup>181</sup>BURON, Thierry e GAUCHON, Pascal. *Os Fascismos*. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1980, p.

15.

<sup>182</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 24.

res políticos com pendão autoritário, surgindo-se, daí, a implantação do regime ditatorial, imposto com o rompimento da ordem constitucional.

Em tais situações históricas, a representação política é amordaçada e coibida com o uso da violência estimulada pelo fascismo, que atua perseguindo os "contrários", "fechando" o parlamento, e introduzindo o "partido único", o qual afigura-se como "representativo" apenas das elites reacionárias.

Deste modo, apresentam-se os partidos fascistas sob uma organização de tipo "claramente militar". A sistemática de tais partidos consiste em aplicar ao enquadramento político das massas, técnicas militares. Como nos conta Maurice Duverger:

*" Os membros das milícias fascistas fazem um treinamento análogo ao do soldado. Aprendem a usar uniforme, a saudar, a desfilar, a manejar armas, a bater-se; são ensinados sobre a maneira de sabotar uma reunião ou de lutar contra os diversos sabotadores, a tomar de assalto o plantão de um partido ou de um sindicato, a como fazer os inimigos "passarem a cigarro", a orientar uma guerra de rua.*

*Um partido fascista é, essencialmente, uma espécie de exército particular, por meio do qual se busca tomar o poder à força e conservá-lo do mesmo modo.*

*O elemento de base é um agrupamento bem pequeno (uma dezena de homens), que pode ser facilmente reunido devido a sua proximidade (mesma rua, mesmo prédio). Estes pequenos grupos se articulam uns com os outros, segundo uma pirâmide hierárquica de múltiplos degraus, como no Exército: assim, nos grupos de assalto nacional-socialistas, distinguem-se a esquadra (Schar), formada de 4 a 12 homens; a seção (Truppe), compreendendo de 3 a 6 esquadras; a companhia (Sturm), abrangendo 4 seções; o batalhão (Sturmbann), compreendendo duas companhias; a brigada (Untergruppe), abrangendo 3 regimentos; e por fim a divisão (Gruppe), compreendendo de 4 a 7 brigadas".<sup>183</sup>*

Complementa Duverger que toda a estrutura se prende a doutrina do fascismo, que contrapõe as elites às massas e reconhece às primeiras um direito natural de

---

<sup>183</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 24.

mando sobre as segundas. E para que este direito "natural" possa ser exercido, é preciso que o peso das armas compense a força do número.

Do exposto, percebe-se como os partidos fascistas negam explicitamente a representação política real, limitando-se a "*representar*" e "*assegurar*" a prevalência das elites. Já os partidos comunistas, mesmo que visem opostamente ao crescimento e à afirmação do proletariado, igualmente negavam a representação política, posto que também não toleravam opiniões contrárias e tampouco a participação dos grupos minoritários nas decisões políticas e demais atividades estatais.

### **Partidos Indiretos e Partidos de Países Subdesenvolvidos**

Ainda seguindo esta classificação, concernente à organização interna dos partidos, Duverger admite que ao lado dos partidos de quadros e de massas existem o que chama de "*categorias intermediárias*", ou seja, partidos que não se enquadram na distinção fundamental por apresentarem características próprias, embora, no seu todo, estejam mais identificados com os partidos de massas.

Nesta ótica, Duverger alerta para a existência dos chamados partidos indiretos, isto é, "*partidos de base corporativa, em que os comitês partidários são formados por delegados de sindicatos operários, por organizações agrícolas, por associações de classe média*", e que correspondem, em última análise "*a uma adaptação do mecanismo dos velhos partidos de quadros do século XIX; em vez das notoriedades tradicionais, escolhidas em virtude de sua própria pessoa (riqueza ou título), os comitês são formados por notoriedades "funcionais", representantes oficiais de organizações*"<sup>184</sup>, citando como exemplo típico o Partido Trabalhista Britânico em sua organização originária do início deste século.

---

<sup>184</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 25.

A principal característica destes partidos consiste em que, - embora formados basicamente por "*quadros funcionais*",- eles admitem a inclusão igualmente das massas. Como assevera Duverger, "*as massas populares são incluídas no sistema, porém apenas de maneira indireta. Não se adere ao partido em si; adere-se a uma organização que é membro coletivo do partido.*" (ob.cit., p.25)

## 2.2) QUANTO À ORGANIZAÇÃO EXTERNA DOS PARTIDOS

Consoante já assinalado, Maurice Duverger adotou dois critérios básicos no escopo de formular uma classificação dos partidos políticos: a sua *organização interna*, isto é, a estrutura e o modo de funcionamento das associações partidárias; e a organização externa ou sistemas de partidos, considerada no aspecto tomado pelo relacionamento existente entre os diversos partidos políticos em atividade.

No tocante ao que denominou *sistema de partidos*, Duverger argumenta que podem verificar-se três situações fundamentais: a existência de um **partido único**; o **bipartidarismo**, com apenas dois partidos em funcionamento efetivo; e o **pluripartidarismo**, onde diversas agremiações coexistem no cenário político, revezando-se no exercício do poder e na oposição.

### 2.2.1) O Partido Único

A expressão "*partido único*" veio à lume na terceira década deste século através dos principais teóricos do fascismo, significando a existência de um regime político onde se aceita apenas o legal funcionamento de *um partido político* vinculado ao poder e produzindo-lhe sustentação, portanto, inadmitindo-se partidos políticos de oposição.

Daí a sua estreita relação com os regimes totalitários, que freqüentemente utilizaram-se do expediente do partido único para a consolidação de seus objetivos.

Nada obstante esta inegável relação entre o partido único e o totalitarismo, adverte Duverger que vários outros fatores igualmente devem ser levados em consideração quando da análise do partido único, tais como a *importância do papel do Estado na vida política* e a *estrutura e ideologia* dos partidos únicos.

O autor credita a uma certa padronização conceitual do ocidente em considerar a ditadura um "*mal absoluto*", a circunstância de pouco se conhecer acerca das nuances desta modalidade de sistema partidário. Exemplifica tal assertiva com os acontecimentos históricos constatados na Turquia, país onde o Partido Republicano, - embora único e totalitário,- além de abrigar diversas dissidências internas, era muito mais próximo do Partido Radical-Socialista Francês do que de um partido ao estilo fascista ou comunista.

Mesmo em Portugal, conta-nos Duverger que durante a ditadura de *Salazar* a denominada União Nacional de Salazar *se assemelhava mais a um partido conservador do século XIX que a uma organização fascista*, o mesmo ocorrendo mais recentemente na Tunísia, onde a organização única do *Neo-Detsour* abrigava correntes comunistas e socialistas.

Tais afirmações são importantes para bem demonstrar que Duverger combatia o mero reducionismo em se considerar como *fascista* ou *comunista todo e qualquer partido único*, sem embargo das evidências históricas no sentido de que foi exatamente no fascismo e no comunismo que o partido único foi objeto de larga utilização. Em razão disso, merecem destaque os partidos únicos nestes sistemas. Maurice Duverger assim aponta-nos as diferenças fundamentais de ideologia e de significação política existentes nos partidos únicos de índole comunista e fascista:

*" Estes regimes de violência ocorrem em fases de crises profundas ou de transformações rápidas de estruturas. Têm por objetivo a*

*aceleração da evolução e a resolução da crise pela substituição do equilíbrio antigo por um equilíbrio novo. Ou representa uma tentativa de impedir a evolução e a restauração da ordem tradicional à custa de algumas transformações superficiais que não atingem a nada de essencial. Assim, as ditaduras podem ser ou revolucionárias ou conservadoras. A oposição entre o comunismo e o fascismo ilustra bem esta distinção fundamental.*

*(...) O comunismo é revolucionário; emprega a força para projetar a sociedade para uma nova ordem. O fascismo é conservador e reacionário: emprega a força para impedir a evolução da sociedade, para manter a ordem existente ou retornar a uma ordem anterior à mesma." <sup>185</sup>*

Tais diferenças ideológicas traduzem assim as distintas formas de atuação dos partidos únicos. Os partidos fascistas, destarte, *"são antes de mais nada a guarda pretoriana do regime: organismos paramilitares, preenchem primeiro as funções de segurança e policiamento. Sem dúvida, visam também a enquadrar a nação e propagar as diretivas do Estado; mas o enquadramento é de tipo militar mais que político e a propaganda mais obsessional que educativa." <sup>186</sup>*

Já os partidos comunistas, - para Duverger,- *"são antes de tudo a vanguarda da revolução; querem reunir os elementos mais entusiastas e mais conscientes. Sua principal tarefa consiste em ensinar e convencer por uma propaganda de tipo racional; igualmente, ser o aguilhão que excita a atividade em todos os setores da vida coletiva; enfim, conservar o depósito da ortodoxia doutrinal, que eles interpretam de maneira soberana. O papel de policiamento é secundário, o de guarda pretoriana quase inexistente" <sup>187</sup>*

Afora as diferenças encontradas no aspecto ideológico, na significação política e no modo de atuação dos partidos únicos, igualmente relevantes são os níveis de desenvolvimento sócio-econômico encontrados nos países em que se instala o sistema de único partido político legalizado e reconhecido. Anotava Duverger que as repercussões da atuação do partido único da Alemanha nazista, por exemplo, seri-

<sup>185</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 32.

<sup>186</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 34.

am muito mais relevantes do que as repercussões relativas às práticas de um partido único de uma ditadura asiática ou africana.

Finalmente, o papel representado por um partido único perante o próprio Estado constitui-se em um outro fundamento de relevância a denotar as diferenças entre estes partidos. Consoante o estudado autor, no caso dos partidos comunistas, estes são o próprio fundamento do Estado, a tal ponto que a hierarquia do partido tem praticamente mais força que a hierarquia formal do Estado, o mesmo não ocorrendo com os partidos únicos de outros regimes totalitários:

*" O papel do Partido Fascista na Itália de Mussolini era bem mais modesto; sob certos aspectos, parece ter decrescido. Ou melhor, passou por diversas fases de crescimento e decréscimo; segundo as circunstâncias, o Duce punha o partido de quarentena para satisfazer às reclamações das forças tradicionais ou o retirava de seu torpor quando estas pareciam muito potentes.*

*Na Espanha, a Falange jamais teve papel de projeção e sua influência não cessa de decrescer. Em Portugal, a União Nacional existe mais na teoria que na prática." <sup>188</sup>*

*Partidos Dominantes:* de outra parte, Maurice Duverger é considerado o criador, - em 1951,- da hoje conhecida expressão "*Partido Dominante*", o qual não se confunde com o partido único, posto que ambos apresentam características fundamentalmente distintas.

Tais partidos, como o próprio nome indica, são aqueles cuja *supremacia* no cenário político de uma Nação é bastante evidenciada. Os países onde aparecem os partidos dominantes formam, no dizer de Duverger, "*um sistema intermediário entre o pluralismo e o partido único*". (. 33)

Vale dizer, mesmo coexistindo-se vários partidos em um mesmo Estado, a realidade mostra um partido com estrutura e base de apoio eleitoral infinitamente maior aos demais, e assim, as eleições assumem um caráter quase que plebiscitário, com

---

<sup>187</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 33.

<sup>188</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 33.

o partido dominante conservando-se no poder por longos anos. É o exemplo recente do PRI - Partido Revolucionário Institucional - do México, o qual, mesmo convivendo com oposições formais, reiteradamente manteve o monopólio político daquele país.

Consoante Maurice Duverger:

*" No governo, em consequência, ele não encontra obstáculos, à semelhança do partido único. Tem no entanto que enfrentar as críticas da oposição, o que mantém um diálogo. O espírito do sistema é, pois, diferente do de um partido único." <sup>189</sup>*

Duverger, - após obterem no sentido de que fatores como a estrutura econômica e as tendências intelectuais das elites nos países subdesenvolvidos,- em muito contribuem para a consolidação dos partidos dominantes, aponta duas categorias básicas destes partidos políticos:

*" De um lado, a Índia apresenta a imagem de uma nação em que os partidos da oposição têm uma existência real, agrupando um número de votos que pesa, e onde se está, pois, mais próximo do multipartidarismo que do partido único. Em contraste, certas repúblicas africanas se aproximam deste último, pois a oposição aí é bastante reduzida e o partido dominante manifesta tendências autoritárias muito acentuadas. Na prática, tem-se passado na maioria das vezes do partido dominante para o partido único nos últimos anos, nestes países." <sup>190</sup>*

Por conseguinte, conclui-se que as condições sócio-econômicas em muito contribuem para que o partido dominante, - que por si só reduz consideravelmente o ambiente democrático de um país,- possa ver abrandado o seu poder de influência decisória em razão do crescimento de outros grupos partidários, ou, - ao contrário,- fortalecer-se ainda mais, esmagando as oposições, e transformando-se até em partido único.

Porém, felizmente as sociedades mais desenvolvidas, em regra, rejeitam a idéia do partido único. O já mencionado fenômeno contemporâneo da fragmentação

<sup>189</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 33.

<sup>190</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 33.

dos grupos sociais, produzindo-se um crescente entrechoque de interesses, criou um ambiente incompatível para a prosperidade do partido dominante. E tal fato, sem dúvida, é bastante positivo, posto que o partido dominante é antinômico com a democracia, que pressupõe uma periódica alternância de poder pela via do sufrágio livre e universal.

## 2.2.2) Os sistemas pluralistas de partidos

Em contrapartida ao sistema de partido único, nos países onde se adota o sistema pluralista de partidos é perfeitamente admissível a coexistência legal das agremiações partidárias, inexistindo uma superioridade indiscutível, sufocante e permanente de uma organização partidária apenas.

O sistema pluralista de partidos políticos pode apresentar-se sob duas formas: o *bipartidarismo* ou o *multipartidarismo*, conforme existam apenas dois partidos no primeiro caso, ou vários partidos, na segunda modalidade.

Tal classificação adotada por Duverger, contudo, - como esclarece o próprio autor,- não pode ser considerada demasiado rígida. Acontece que a prática das chamadas "*alianças eleitorais*", onde dois ou mais partidos unem-se temporariamente no escopo de atingir a vitória em um específico pleito eleitoral, - e que em caso de sucesso nas urnas constituem uma base parlamentar sólida para o governo,- acabam por desnaturar a rigidez desta classificação.

Assim, durante as eleições vários partidos podem agrupar-se em dois grupos fundamentais distintos, operando-se, na prática, um autêntico bipartidarismo, não obstante o sistema adotado fosse, em tese, multipartidário. Sem embargo de tais peculiaridades, para a finalidade do presente, importante é a classificação geral formulada por Duverger, dividindo o sistema pluralista de partidos políticos em multipartidário ou bipartidário.

### 2.2.2.1) O sistema multipartidário

O ora estudado publicista Maurice Duverger aponta três critérios fundamentais para efeito da categorização dos sistemas partidários, a saber: *distinção pelo número de partidos; a consideração das alianças partidárias; e a disciplina e a força de organização dos partidos políticos.*

Quanto a distinção pelo número de partidos políticos, os tipos de multipartidarismos são teoricamente infinitos, embora se possa constatar a existência de multipartidarismos com apenas três partidos, como a Bélgica e a Austrália; países com cerca de 4 a 6 partidos, como na França, Itália e na maioria dos países nórdicos; e ainda, Estados contando com um número bastante elevado de partidos, onde esta fragmentação parece corresponder à superposição de divisões étnicas ou regionais às divisões políticas.

Em relação ao segundo critério formulado por Duverger, - as *alianças eleitorais* -, estas da mesma forma afetam diretamente o funcionamento do sistema multipartidário:

*" Se duas coligações permanentes se formarem, apresentando aos eleitores um programa comum e agindo de acordo no Parlamento, aproximamo-nos das condições de funcionamento do bipartidarismo. Sob a aparência externa de um multipartidarismo, temos na realidade uma espécie de bipartidarismo profundo." <sup>191</sup>*

Isto implica em dizer que a suposta pluralidade das agremiações partidárias muitas vezes acaba sendo superada pela bipolarização que inevitavelmente se forma em torno do poder político do Estado. Este é o elemento essencial do aspecto ora enfocado: sendo o efetivo exercício do poder o instrumento que cada partido político utiliza para levar em execução as suas idéias e ambições, naturalmente todo o processo político gira ao redor dele, ocasionando a formação de dois gran-

---

<sup>191</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 26.

des grupos: aqueles que detêm o poder (situação); e aqueles que buscam o poder (oposição), traduzindo na prática um bipartidarismo.

No Brasil, muito comuns são as alianças partidárias, notadamente em períodos eleitorais. O problema de nossas alianças é que elas geralmente não guardam nenhuma outra identidade senão a própria conquista do poder. Daí decorre que um mesmo partido rivaliza nacionalmente com outro e, paradoxalmente, é o seu maior aliado na eleição regional ou municipal, ou vice-versa.

Porém, o exemplo tupiniquim confere possibilidade para melhor compreender-se o terceiro critério utilizado por Duverger para efeito da categorização do multipartidarismo, isto é, a *disciplina e a força de organização dos partidos políticos*. Sob este critério, quanto mais consistentes forem a disciplina e a organização partidárias, maior será a possibilidade de contar-se com um pluripartidarismo de espectro definido. Em sentido inverso, uma precária organização e a diminuta disciplina partidárias, com efeito, propiciam o crescimento de uma indesejável instabilidade no quadro partidário de um país.

A fragilidade do sistema partidário, como é cediço, decorre da conjunção de variadas causas. Destaque-se apenas, neste ponto, que o próprio mecanismo de funcionamento do Poder Legislativo colabora para com a manutenção da indisciplina partidária. Procedimentos como o "*voto de lideranças*" - através do qual os líderes partidários votam pelos liderados presentes e ausentes (cf. Regimento Interno do Senado, art. 293, II), - contribuem sobremaneira para que o parlamentar identifique-se cada vez menos com o seu partido político. Assim, mesmo sendo eleito para representar o povo de uma região ou o Estado de seu domicílio eleitoral, o Congressista vê-se à mercê de uma autêntica ditadura partidária, que impõe a todos os demais as decisões das castas partidárias.

Enfim, o multipartidarismo identificado por Duverger somente restará consolidado na proporção em que a disciplina e a organização partidárias assumam níveis suficientes, ao ponto de conferirem estabilidade e coerência ao sistema. Em caso

contrário, o multipartidarismo, - antes de ser benéfico e democrático,- jamais passará de uma mera pulverização que confunde e desacredita o eleitorado, favorecendo indiretamente as minorias fortemente organizadas.

### **2.2.2.2-) O Bipartidarismo**

No que concerne ao sistema bipartidário, obviamente, - como a própria nomenclatura o indica,- o número de partidos políticos existentes em um dado momento político de uma nação limita-se à duas organizações partidária, tão somente.

Neste sistema, via de regra, as alianças estão excluídas, restando nitidamente caracterizados dois grupos absolutamente distintos, heterogêneos, de posições ideológicas genericamente conflitantes, e eventualmente em constante alternância no poder. A exceção à esta cristalina divisão pode ocorrer em casos de política externa, quando então, - provisoriamente e para questões específicas,- os dois partidos contendores unem-se em defesa dos interesses gerais da nação.

Maurice Duverger comenta que as dimensões de cada partido no sistema bipartidário consistem em um elemento de grande importância para a caracterização deste sistema.

Vale dizer, importa avaliar se os dois partidos apresentam dimensões equivalentes, de regular diferença ou ainda de imensa dissemelhança, para relacionar-se tal fato à alternância do poder.

*" Ou os dois partidos são equivalentes durante um período mais ou menos longo, sendo suficiente, portanto, uma pequena margem de votos para mudar a maioria, que depende destes votos marginais pouco numerosos; uma certa alternância, com períodos curtos, pode então estabelecer-se. Ou os dois partidos se distanciam por uma margem de votos bastante significativa, em que um dos dois seja, na*

*realidade, fraco em relação ao outro; a alternância só se processa então por períodos longos. Ou ainda a distância entre os dois partidos é considerável, de maneira que o segundo não possa ter esperanças de chegar ao poder por um período bastante longo; aproximamo-nos então do sistema de partido dominante, em vez de um bipartidarismo verdadeiro ."* <sup>192</sup>

Ademais, outra vez constata-se que o aspecto relacionado à disciplina partidária exsurge como fundamental para a caracterização de um verdadeiro sistema bipartidário. Duverger ilustra magistralmente esta questão ao demonstrar as diferenças existentes entre o sistema bipartidário norte-americano e o inglês, aduzindo que a disciplina de votos dos parlamentares é essencial para a estabilidade e a autoridade do governo. Conforme o seu exemplo:

*" No Parlamento de Londres, o Primeiro Ministro, líder do partido majoritário, tem certeza de ser obedecido pelos membros da sua maioria; tem certeza de que esta maioria o seguirá durante todo o período da legislatura, a menos que se arrisque uma crise no partido, cujo primeiro efeito será retirá-lo do poder nas eleições seguintes.*

*No Congresso de Washington, pelo contrário, cada senador ou cada representante vota segundo as suas preferências pessoais, sem consultar seu partido; a linha que separa a maioria da oposição não segue, pois, a dos republicanos e democratas. Na realidade, há uma maioria e uma oposição diferentes de acordo com cada problema, não fundamentadas na divisão dos partidos. O bipartidarismo flexível de tipo americano está mais próximo do multipartidarismo que do bipartidarismo rígido de tipo britânico, sob o ponto de vista de consequências políticas. "* <sup>193</sup>

No Brasil, com o regime militar instaurado no ano de 1964, conheceu-se uma época de "*bipartidarismo forçado*", por força do contido no *Ato Institucional nº 2*, de 27 de outubro de 1965, o qual extinguiu os 13 partidos políticos então existentes, concentrando a legalidade da atividade partidária tão somente na *Aliança Renovadora Nacional (ARENA)*, - de situação,- e no oposicionista *Movimento Democrático Brasileiro (MDB)*.

<sup>192</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 27.

<sup>193</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 28.

O bipartidarismo brasileiro, pelo fato mesmo de ter sido forçado, foi artificial demais, não logrando em representar as verdadeiras tendências existentes na sociedade brasileira, e assim, meramente criando um maniqueísmo evidente de apoio ou oposição ao regime. A principal consequência produzida pelo bipartidarismo brasileiro foi a possibilidade de uma maior unidade da consciência democrática nacional, - agrupada na oposição,- a qual, historicamente fragmentada, conseguiu convergir unida durante o longo período ditatorial, até o momento da derrota do regime ditatorial então instalado.

O sistema bipartidário no Brasil era tão artificial que boa parte da doutrina questionava por que razão o regime militar não adotou de vez o partido único, aniquilando as correntes oposicionistas, como era desejo de muitos de seus seguidores. A resposta mais comum é que o regime ditatorial brasileiro não quis imitar a então URSS, - principal alvo de sua propaganda ideológica,- cuja estrutura política funcionava exatamente com a forma de partido único.

O bipartidarismo, em suma, - salvo em países considerados *centros de excelência* de cultura política e organização institucional, como sói acontecer na Inglaterra -, revelou-se impotente diante de uma sociedade cada vez mais pluralista em seus espaços não convencionais. Com efeito, apenas dois partidos não se revelaram capazes de agregar e representar interesses tão múltiplos de uma sociedade complexa como esta do final do século.

### **2.2.2.3) Conjunto de fatores originários dos sistemas bipartidário e multipartidário**

O fato de um sistema político de um país ser multipartidário ou bipartidário resulta de uma série de fatores que, - isoladamente ou conjugados,- contribuíram para a sua formação em uma determinada época. Não se pode considerar o sistema de

partidos de uma forma estanque, mas sim variável no tempo conforme as nuances vivenciadas pela própria nação como um todo.

Sensível a tais circunstâncias, identificou Duverger alguns elementos considerados determinantes para a caracterização dos sistemas de partidos. São eles: as *condições econômico-sociais*; as *origens histórico-nacionais*; e o *regime eleitoral* adotado por cada país.

Os fatores econômico-sociais, evidentemente, apresentam-se como os mais relevantes na formulação da sistematização partidária. Os partidos políticos, com efeito, buscam canalizar e expressar os anseios das classes e grupos sociais, sejam eles ideológicos, étnicos, econômicos ou religiosos.

Bem por isso, foi exatamente a expansão política da classe proletária que alavancou o crescimento dos partidos socialistas, os quais surgiram como uma autêntica terceira força política, excludente do então dualismo formado entre as correntes conservadoras e liberais. Tal aparição ensejou um reordenamento das forças tradicionais de representação política, com a conhecida decadência política do liberalismo, que não mais resistiu as ambigüidades da doutrina liberal clássica.

Nos dizeres de Duverger:

*" Portanto, o crescimento dos partidos socialistas colocou os partidos liberais diante de uma alternativa. Tanto um quanto o outro têm, em comum, a oposição às monarquias e às aristocracias, e consideram essencial a igualdade e a liberdade política; mas os liberais defendem sempre a livre empresa e a propriedade privada dos meios de produção, que os socialistas querem abolir. (...) Vemos aparecer, então, uma tendência à fusão dos conservadores e liberais em um único partido, oposto aos socialistas. Um "bipartidarismo do século XX" tende assim a substituir o "bipartidarismo do século XIX".*<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 28.

Em que pesem as posteriores alterações ocorridas na ordem política mundial, ausentes quando das formulações de Duverger, o fato é que esta antinomia entre conservadores e progressistas ainda teimosamente persiste, e nem mesmo o fato do surgimento do neo-liberalismo e ainda o revisionismo de muitas posições socialistas conseguiu efetivamente desnaturar a dicotomia direita ( conservadores e liberais ) e esquerda (socialistas e comunistas), portanto, permanecendo atualizado o raciocínio de Duverger.

Já em relação aos *fatores histórico-nacionais*, os conflitos existentes no seio de cada sociedade, igualmente concorreram para uma maior ou menor diversidade partidária, portanto, afetando diretamente a configuração do sistema de partidos.

Nos países-baixos europeus, por exemplo, conta Duverger que *"as divisões religiosas interferiram nas oposições políticas. A tendência conservadora dividiu-se desde a origem em dois partidos: conservadores católicos e conservadores protestantes (anti-revolucionários). Uma cisão entre estes deu origem aos cristãos históricos e levou, finalmente, a uma divisão dos conservadores em três partidos distintos."*

195

Esta vinculação entre tendência política e religião é notória na Holanda, país onde a possibilidade de fusão entre os partidos políticos é bastante remota, e portanto, levando este país à consolidação do sistema multipartidário.

Na França, os regimes políticos e os conflitos sociais ocasionaram um constante divisionismo da direita. Assim, desde a segunda metade do século XIX, os setores conservadores cindiram-se em três partidos legitimistas, orleanistas e bonapartistas.

Por fim, a adoção deste ou daquele *regime eleitoral* proporciona a adoção de um sistema bipartidarista ou pluripartidarista. Já no ano de 1946, Duverger elaborou

---

<sup>195</sup> DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 29.

três leis sociológicas que bem explicam a influência do *regime eleitoral* na configuração do quadro partidário, a saber:

*" 1º) o escrutínio majoritário de um só turno tende ao bipartidarismo;  
2º) a representação proporcional tende ao multipartidarismo;  
3º) o escrutínio majoritário em dois turnos tende a um multipartidarismo temperado por alianças."*<sup>196</sup>

Estas formulações, em regra, encontram correspondência com o que efetivamente ocorre nos processos eleitorais em diversos países. No sistema majoritário de um só turno, ou as forças políticas se fundem, originando dois grandes agrupamentos partidários, ou a corrente dividida corre o sério risco de ser facilmente derrotada pela tendência unificada. Por via de consequência, regularmente constata-se o fenômeno da *"polarização"* do processo eleitoral, geralmente entre os dois grandes agrupamentos concorrentes, isto é, a situação e a oposição.

Por outro lado, se o regime eleitoral adotado é o da representação proporcional, a possibilidade da existência do pluripartidarismo torna-se evidente. Isto porque, no critério da proporcionalidade, a polarização forçada desaparece, possibilitando o surgimento das minorias, as quais, mesmo frágeis politicamente no contexto global da nação, permanecem representadas no Parlamento.

Os problemas suscitados pelos dois regimes acima comentados restam claramente evidenciados. O sistema majoritário de um só turno cria um certo *"artificialismo"* político, com as tendências agrupando-se em dois grandes segmentos, porém movidas muito mais por uma necessidade de sobrevivência política do que por uma maior identificação ideológica ou programática. Ao contrário, o sistema de representação proporcional simples acarreta o fenômeno da *"pulverização"* político-partidária, com o aparecimento de variados partidos políticos de inexpressiva ou nenhuma base eleitoral, no cenário político.

Assim, a melhor solução encontrada para abrandar os efeitos negativos destes regimes eleitorais, foi aquela formulada na terceira lei sociológica de Duverger, ou

---

<sup>196</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 29.

seja, o *escrutínio majoritário temperado por dois turnos*. Tal regime, por um lado, não sufoca a organização partidária, que pode perfeitamente assumir um caráter pluralista; e de outro lado, evita-se a pulverização excessiva dos partidos políticos, ao obrigatoriamente exigir a formalização das chamadas "alianças partidárias" quando da realização do segundo turno do pleito eleitoral.

No dizer de Maurice Duverger:

*" Em um sistema majoritário de dois turnos, os partidos são múltiplos, porque a existência de um segundo turno permite que cada um experimente suas possibilidades no primeiro, sem que o desdobramento de tendências vizinhas provoque a sua derrota; pois o reagrupamento se efetua no segundo turno, pelo jogo das "desistências". Os partidos podem, pois, se multiplicar. Mas são levados a se aliar uns com os outros para derrotar seus adversários, por meio da "retirada" ou da "desistência". O segundo turno é essencialmente o escrutínio das alianças." <sup>197</sup>*

Assim, vê-se como o regime eleitoral adotado muito influencia na organização partidária, ora acelerando a criação de novos partidos, ora reprimindo ou impossibilitando o surgimento de novas agremiações.

A adoção de regras eleitorais sensatas, exigidoras de um mínimo de representatividade para a constituição de um partido político, constituiu-se em medida imperiosa no auxílio da melhoria de qualidade da representação política, a qual, - para efetivar-se a contento,- não pode ser tão rígida que exclua eventuais minorias influentes; e tampouco tão flexível que possibilite a aparição de correntes inexpressivas e meramente oportunistas.

### **3) A ORIGEM DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

---

<sup>197</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 30.

### 3.1) O NASCEDOURO NA INGLATERRA

A doutrina dominante entende que foi somente no século XVII, - mais precisamente em 1680,- que ocorreu o surgimento dos partidos políticos. Tal aparecimento das agremiações partidárias teria ocorrido na Inglaterra, quando do surgimento do "whig party", por ocasião das discussões travadas acerca da "Exclusion Bill".

Na lição de Pinto Ferreira:

*" Historicamente os partidos políticos começam a surgir na sociedade européia já desde o reinado da rainha Isabel (1558-1603) na Inglaterra, porém de tal forma que antes nascem na época como centros de polarização de forças, que só no século XVII se definem precisamente. Por isso o professor Munro em seu livro "Os governos da Europa" (Nova York, 1945, pág. 601), bem como Rudlin em ensaio sobre "Partidos Políticos", publicado na Enciclopédia de Ciências Sociais (Nova York, XI, pág. 601) sustentam que eles surgiram no ano de 1680, com a polêmica travada acerca do "Exclusion Bill".*

*Desde então aceitou-se pacificamente a doutrina da oposição política, isto é, a doutrina clássica da democracia, segundo a qual os inimigos do governo não são rebeldes ou inimigos do Estado, porém simples opositores, cujos direitos devem ser respeitados".*<sup>198</sup>

Como visto, até o surgimento dos partidos políticos não se reconhecia democraticamente o direito à oposição política. A visão autoritária do processo político da época revelava uma evidente intolerância em relação às vozes eventualmente discordantes do regime instalado no poder. Com efeito, ou se apoiava o "status quo" vigente ou se era rotulado como um rebelde, um inconformista, ou seja, jamais se aceitava que alguém pudesse sistematicamente discordar de um determinado modo de condução dos negócios do Estado.

---

<sup>198</sup> FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*. Volume II. São Paulo : Saraiva, 1975, p. 720.

Segundo o relato de *David Jardim Júnior*:

*" Não é de se admirar, por isso mesmo, que no século XVIII, quando surgiu a democracia representativa na Europa e na América do Norte, a idéia de partidos políticos diferentes fosse encarada com desconfiança, ou mesmo com franca repulsa, em ambos os lados do Atlântico.*

*A noção de partido se confundia com a de facção, em seu sentido depreciativo, índice de uma atitude repreensível, inconformista ou rebelde, incompatível com a disposição de colaborar com todos, para o bem comum, que é, teoricamente, a essência da democracia." <sup>199</sup>*

Daí porque inúmeros estadistas, filósofos e pensadores tão veementemente criticavam o aparecimento dos partidos políticos, revelando uma aberta intolerância para com as opiniões divergentes, ora por suas raízes autoritárias, ora porque impregnados da utopia da construção de uma sociedade homogênea, de consenso, onde o *bem comum* pudesse ser construído de modo harmônico e ausente de conflitos no interior da sociedade.

Revela-nos Paulo Bonavides que, - para o filósofo escocês *David Hume*,- "*do mesmo modo que os legisladores e fundadores de Estados devem ser honrados e respeitados pelo gênero humano, os fundadores de partidos políticos e facções devem ser odiados e detestados, porquanto os partidos exercem uma influência diretamente contrária à das leis.*" <sup>200</sup>

Semelhante pensamento era o de *Hobbes*, o qual afirmou que "*os partidos, divididos entre si, geram as cedições e a guerra civil, fazem triunfar o ódio e a violência*". <sup>201</sup>

Nos EUA, *Henry Jones Ford* assim ferozmente considerava: "*o partido político é uma gangrena, um câncer, que os cidadãos patriotas deviam unir-se para erradi-*

<sup>199</sup> JARDIM JÚNIOR, David. *Dicionário de Ouro da Política*. Rio de Janeiro : Ediouro, 1979, p. 115.

<sup>200</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 5ª edição. Rio de Janeiro : Forense, 1983, p. 431.

<sup>201</sup> BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 431.

car" ; enquanto John Marshall afirmava que *"nada rebaixa ou polui mais o caráter humano do que um partido político"*.<sup>202</sup>

Nada obstante a veemente condenação que então se fazia contra as agremiações partidárias, o fato é que os partidos políticos encontravam-se destinados a surgir no cenário histórico mundial, de forma irreversível.

Segundo o abalizado relato de *Orlando Soares*:

*"Na idade moderna, também na Inglaterra, surgiram, durante o reinado de Carlos II (1.680), dois partidos políticos perfeitamente definidos, que receberam os nomes de Tory (Tories, plural de tory, reunindo os conservadores da corte e adeptos da Igreja Anglicana) e os Whig (Whigs, plural de whig, adeptos dos sentimentos nacionais). Em 1.832, esses partidos mudaram de nome, respectivamente, para Conservador e Liberal."*<sup>203</sup>

Esses dois grupos acabam sendo então considerados como os responsáveis pelo nascedouro da organização partidária, em uma época em que passou-se a aceitar o exercício da oposição política de forma tolerante, como parte integrante da democracia. Na lição do saudoso Afonso Arinos de Melo Franco:

*" Então aparecem em formações mais definidamente políticas os dois grandes grupos que, por tanto tempo, disputariam o poder: os "tories", representantes dos interesses remanescentes do feudalismo agrário e defensores incondicionais das prerrogativas régias; e os "Whigs", expressão de novas forças urbanas e capitalistas que, embora também monarquistas, esposavam os princípios mais liberais, sem os quais não se poderiam desenvolver os interesses novos que representavam."*<sup>204</sup>

Note-se que os partidos precursores já sinalizavam claramente como se daria a representação político-partidária: de um lado os *Tories*, de feição nitidamente conservadora, feudal e agrária; e de outro os *Whigs*, que representavam os interes-

<sup>202</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 432.

<sup>203</sup>SOARES, Orlando. ob.cit., p. 352.

<sup>204</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. 3ª edição. São Paulo : Ed. Alfa-Omega, 1980, p. 12.

ses da nascente burguesia e com objetivo de, - como asseverou *Francesco Leoni*, - "*limitar las prerrogativas régias y a defender el principio de la tolerancia religiosa*".<sup>205</sup>

Além de ser considerada o nascedouro dos partidos políticos, o fato é que a Inglaterra sempre apresentou-se com a mais completa e estável formulação partidária até hoje realizada em todo o mundo. Nas palavras de Paulo Bonavides:

*" Com efeito, em nação alguma do ocidente, vota o eleitor tanto nas idéias, nas plataformas, nos programas políticos e na moral dos seus representantes quanto na Inglaterra. A lealdade partidária, a fidelidade aos programas, a obediência ideológica no interior dos quadros políticos é ali convicção antes de ser imposição. Pouco valem os interesses, as promessas, as personalidades, o "carisma", tudo isto que, referido a pessoas é de praxe nas pugnas eleitorais dos Estados Unidos.*

*(...) Forte na Inglaterra, em primeiro lugar, é o partido; depois o candidato. Disso resultou uma das virtudes mais patentes do sistema, assinalando-lhe a superioridade, em contraste com o que se passa nos Estados Unidos e em países da América Latina: a considerável resistência que o partido está em condições de oferecer aos grupos de pressão."*<sup>206</sup>

Realmente, é na Inglaterra onde efetivamente é encontrada a principal expressão, - senão a única,- de um sistema partidário verdadeiramente *bipartidarista*. A expressão política tanto do *Partido Conservador* quanto do *Partido Trabalhista* praticamente aniquila a possibilidade de sucesso de qualquer outra agremiação partidária naquele país. A diferença está que no século XIX a polarização verificava-se entre os conservadores e os liberais, enquanto que neste século, com a expansão do proletariado, o Partido Trabalhista acabou por ocupar o espaço outrora consagrado aos liberais, cujo partido foi lançado ao ostracismo político.

<sup>205</sup> LEONI, Francesco. *Los Partidos Políticos en el Estado Moderno*. "In" Revista de Estudios Políticos nº 45. Buenos Aires, junho/1985, p. 152.

<sup>206</sup> BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 464.

### 3.2) O SURGIMENTO DE DOIS GRANDES PARTIDOS POLÍTICOS NOS EUA

Nos Estados Unidos da América, - em que pesem as consideráveis resistências quanto à sua institucionalização,- os partidos políticos principiaram a esboçar sua existência já durante a época em que ocorreu a independência das 13 Colônias. Neste período, os EUA contavam com duas lideranças políticas bastante distintas: *Jefferson* e *Hamilton*, cuja rivalidade político-ideológica aflorou na Convenção de Filadélfia de 1774, foro de debates das lideranças que alavancaram a independência dos Estados Unidos em relação ao jugo da Coroa Britânica.

Como assinala *Orlando Soares*, "*Jefferson (republicano) defendia a autonomia dos Estados, enquanto Hamilton (federalista) apoiava a idéia de crescimento dos poderes da União.*" <sup>207</sup>

Sobre este embate, assim doutrinou o prof. Afonso Arinos, apoiando-se nas lições de *Bryce*:

*" Estas forças, sob o ponto de vista político, exprimiam, como lembra Bryce, a centralização e a descentralização. As primeiras, coordenadas pela ação de Hamilton, apresentavam-se na moldura do partido Federalista, antepassado ideológico do Republicano. As segundas, representadas pelas idéias de Jefferson, vieram a constituir o partido antigamente chamado Republicano, depois dividido em Republicano Nacional e Democrático, e que foi o antecessor do que conserva este último nome".* <sup>208</sup>

E o mesmo Afonso Arinos, agora escudado nas anotações de *Wilfred Binkley*, demonstra como as tendências econômicas e político-ideológicas diretamente influenciaram a formação partidária norte-americana.

*" Hamilton...apesar da sua indestrutível integridade pessoal, representava interesses não propriamente pessoais, mas de todo grupo*

<sup>207</sup> SOARES, Orlando. ob.cit., p. 352.

<sup>208</sup> MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 13.

*social a que se achava ligado pela formação, pelo casamento e pelo convívio com as forças econômicas, mercantis, capitalistas e centralizadoras de Nova York. Estes interesses se confundiam, em suma, com a tradição inglesa de estratificação social e de aristocracia, inclusive na própria organização pouco democrática do partido Federalista, dominado pelos comitês diretores.*

*A mentalidade anti-federalista ou jeffersoniana exprimia, para Binkley, a atmosfera regional, isto é, colonial. Eram as novas forças despertadas pelo homem do povo, imigrante, em contato direto com a terra e a vida agrária, sob condições muito diversas do passado europeu".*<sup>209</sup>

Destarte, vê-se que nos países de cultura política mais avançada, possível é a criação de partidos fortes, intensamente representativos. E a estabilidade política dos EUA está em muito apoiada na bipolarização existente entre os Partidos Democrata e Republicano, os quais buscam canalizar e refletir as tendências majoritárias do povo norte-americano.

Não se pode olvidar, neste ponto, que nos EUA inexistente a obrigatoriedade do bipartidarismo. Com efeito, a legislação norte-americana não veda a criação de partidos políticos representativos de interesses de segmentos menores da sociedade. Conta-nos Orlando Soares que *"no Estado de Nova Iorque, por exemplo, já está registrado, e concorrendo às eleições, o Partido do Direito à Vida, no qual se congrega o movimento anti-aborto. Também ali o Partido Liberal participa de campanhas eleitorais"*<sup>210</sup>

Porém, a prática política nos EUA tem revelado a institucionalização de um autêntico "bipartidarismo de fato". De um lado, o *Partido Republicano*, - originado do Partido Federalista de *Hamilton*, - de tendência nitidamente mais conservadora, contando com o apoio dos segmentos componentes da alta burguesia norte americana. E de outro, o atual Partido Democrata, que um dia chamou-se Republicano, depois Nacional e Democrático, e que possui posições político-ideológicas mais *progressistas*, no sentido em que busca aproximar-se das minorias e dos grupos

<sup>209</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 15/16.

<sup>210</sup>SOARES, Orlando. ob.cit., p. 352.

formadores da classe média americana, com propostas nitidamente mais flexíveis, posto que sua composição mesma abrange um espectro social mais extenso que os quadros do Partido Republicano.

Poderia-se ainda argumentar acerca da artificialidade decorrente de apenas dois partidos quase que monopolizarem as preferências do eleitorado, em desprezo aos denominados interesses das minorias, face a inviabilidade de apenas dois partidos apresentarem-se no cenário político como representantes de uma sociedade com mais de 250 milhões de habitantes.

Ocorre que a sociedade civil americana é altamente organizada. Através de suas várias entidades, os norte-americanos manifestam-se e influenciam a condução dos negócios públicos, e os direitos das minorias, - em que pese um certo radicalismo no trato da questão racial,- encontram-se satisfatoriamente reconhecidos nos Estados Unidos.

Ademais, os partidos políticos norte-americanos, não obstante sua inegável estabilidade, carecem de uma divergência ideológica mais profunda, que pudesse propiciar formas diferentes de concepção e de condução do Estado.

Como anota o prof. Paulo Bonavides:

*" O partido ideológico do tipo europeu é ali desconhecido.(...) As questões de fundo não entram senão mui raramente nas plataformas e na política dos dois partidos, de modo que a distinção entre ambos é quase nenhuma e se torna invisível se tomada por esse último ângulo. A opinião terá conseqüentemente que repartir-se ao redor de nomes ou pessoas e não de idéias ou programas. "*<sup>211</sup>

Deste modo, face as peculiaridades do povo norte-americano, a divisão republicana (conservadora) e democrata (liberal) permanece até hoje, e a esquerda jamais conseguiu firmar-se no processo político dos EUA.

---

<sup>211</sup>BONAVIDES, Paulo. ob.cit., p. 465.

Tal orientação da atividade partidária norte-americana acabou por *exportar* ao terceiro mundo esta escassa consistência ideológica dos partidos políticos. Assim, ao contrário da coerência e da fidelidade partidárias constatadas no modelo inglês, o nosso continente acabou influenciado por esta concepção *pragmática* da atividade partidária, na qual o líder político é em regra maior que o partido político em que encontra-se filiado; que a propaganda partidária pouco ou quase nada apresenta de ideológica; onde, enfim, geralmente vota-se em nomes, e não em partidos ou programas.

Os partidos norte-americanos,- assim como a grande maioria dos partidos brasileiros,-, nas afirmações de Bonavides, "*têm uma organização interna feudal, pluralista, fragmentária, que lhe consente, em face das questões legislativas, contemporizar com a liberdade de movimento e opinião dos seus membros, cujo voto nas duas casas do Congresso é livre de qualquer coação partidária.*"

### **3.3) OS PARTIDOS POLÍTICOS NAS DEMOCRACIAS OCIDENTAIS**

#### **3.3.1) O sistema paridualista**

Alguns países, como a *Áustria*, a *Alemanha* e a *Bélgica*, encontram-se enquadrados, - consoante o critério de Duverger -, em um sistema denominado de *paridualista*. Vale dizer, o sistema onde dois grandes partidos, embora predominem no processo político, não logram uma maioria absoluta no Parlamento que eventualmente lhes dispensassem a necessidade de recorrer às alianças políticas.

A *Bélgica* vivenciou, no século XIX, um bipartidarismo tão rígido quanto aquele verificado na Inglaterra. Em um pólo proeminente da vida política belga encontrava-se o *Partido Conservador Católico*, e no outro pólo do sistema evidenciava-se o

*Partido Liberal*. E assim como no sistema de partidos bretão, os liberais acabaram sendo suplantados, neste século, pelos socialistas, o que acabou por desviar o eixo bipartidário para a dicotomia entre conservadores e socialistas.

A diferença é que no caso belga não se verificou o aniquilamento completo do Partido Liberal, que continua na cena política como uma espécie de *terceira força*, com atuações instáveis, porém determinantes no jogo político, posto que nenhum dos dois outros partidos consegue folgada maioria eleitoral ao ponto de governarem isoladamente. O Partido Liberal belga, portanto, permanecia na condição de *"fiel da balança"*, e sua política de alianças permite até mesmo ocasionais junções com os socialistas, conforme as sazonais variações do jogo do poder.

Na Áustria, dois grandes partidos dominam o cenário político. O *Partido Popular*, de ideologia democrata-cristã, e o *Partido Socialista*, de universal ideologia, distribuem entre si a grande maioria das cadeiras do Parlamento. Não obstante, mesmo diminuto, o Partido Liberal permanece vivo no processo político austríaco em função de nuances no mínimo curiosas, assim descritas por Maurice Duverger:

*" Nenhum dos dois grandes partidos admite a idéia de que seu adversário possa governar sozinho. Nenhum obteve ainda maioria no Parlamento e parece que os eleitores se esforçam por impedir que isto aconteça, deslocando seus votos para o partido contrário quando um dos dois grandes parece prestes a consegui-lo. (...)*

*Para melhor vigiar-se mutuamente, os dois grandes partidos governam então juntos, em uma coligação quase permanente, embora abalada por crises. Esta coligação, por outro lado, baseia-se em uma distribuição rigorosa dos postos, dos lugares, das vantagens, entre democratas-cristãos e socialistas: é a famosa "propoz", que se aplica do mesmo modo aos lugares no funcionalismo, às subvenções, às condecorações, à Universidade, etc, e que engendra um grande imobilismo."*<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 52/53.

Na Alemanha, antes de 1933, o multipartidarismo era a tônica, "*favorecido no tempo do Império pelo escrutínio majoritário de dois turnos e durante a República de Weimar pela representação proporcional*".<sup>213</sup>

Com o término da segunda guerra mundial e a conseqüente derrocada do nazismo, a extrema-direita alemã viu-se completamente enfraquecida. Além disso, os ressentimentos da ocupação soviética no território alemão resultaram na proscricção do *Partido Comunista* na então Alemanha Ocidental, impossibilitando-se, destarte, o crescimento do lado oposto, ou seja, da extrema esquerda.

Em função de tais circunstâncias, propiciou-se na Alemanha as condições ideais para o crescimento da *democracia-cristã*, - que atraiu para si os elementos mais conservadores,- bem como do *Partido Socialista*, atraindo os setores mais progressistas, e com tais agremiações despontando nas lutas políticas daquele país.

Vale acrescentar que, - embora muito menor que os seus tradicionais adversários,- o Partido Liberal acabou permanecendo no cenário político alemão, exercendo o papel de uma terceira força que adquire relativa importância nas votações do Parlamento, posto que nenhum dos dois partidos principais tem conseguido maioria folgada no "*Bundestag*".

Os exemplos da Bélgica, Áustria e Alemanha, enfim, confirmaram a concepção do *sistema paradiualista* formulado por Duverger, - em razão da existência de duas forças políticas principais, mas também de um terceiro partido com alguma influência nas decisões legislativas,- cujo fenômeno não foi constatado com regularidade nos demais países europeus.

---

<sup>213</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 52

### 3.3.2) O multipartidarismo dos países nórdicos

Em relação ao sistema de partidos encontrado na Europa nórdica, apresentam-se fortalecidos, em regra, quatro partidos políticos principais: a *social-democracia*; os *conservadores*; os *liberais*; e os *partidos agrários*.

A *social-democracia* é quem exerce um papel político preponderante nestes países, notadamente naqueles situados na região escandinava. A *Finlândia* foi o primeiro país do mundo em que a social democracia obteve a maioria das cadeiras parlamentares, ainda no início deste século.

Tanto na *Suécia*, - como na *Noruega* e *Dinamarca*, - a *social-democracia* permanece sendo a opção política de representatividade preferida dos seus nacionais. Com efeito, nestes países, a política do "*welfare state*" atingiu seu ponto culminante, com um sistema previdenciário e de assistência e bem-estar social bastante aperfeiçoado, praticamente inexistindo camadas excluídas da rede de benefícios estatais. Como a social-democracia foi a precursora desta política de assistencialismo social, é muito natural que consiga assim o seu prevalecimento na vida política destes países.

Por seu turno, nos países baixos europeus, assevera Duverger que

*"O sistema de partidos se caracteriza pela estreiteza de laços existentes entre a política e religião. (...) Estes laços levaram a uma cisão da tendência conservadora em três partidos, um católico e outros dois protestantes (o Partido Anti-revolucionário e o Partido Cristão-histórico, sendo a diferença entre ambos não apenas políticas, mas também religiosas, pois os cristãos históricos correspondem a uma interpretação particular do protestantismo."* <sup>214</sup>

Tal fenômeno é verificado notadamente na *Holanda*, país onde os católicos exercem o papel de partido de *centro*, enquanto os cristãos-históricos e protestantes anti-revolucionários desempenham um papel político tipicamente de *direita*. Neste

intrincado quadro, - onde confundem-se representação política e convicções religiosas,- a Holanda tem vivenciado um igualmente sazonal sistema de alianças partidárias.

Como elucida Duverger: *"de 1946 a 1959, os Países Baixos foram dirigidos por uma coligação católico-socialista que foi a seguir substituída por uma coligação católico-protestante. As alianças holandesas são, portanto, muito variáveis, o que se explica pelo fato de nenhum partido ser dominante. Mas, uma vez constituídas, permanecem estáveis por muito tempo".*<sup>215</sup>

### **3.3.3) Os partidos políticos nos principais países meridionais europeus**

Na França, o surgimento dos partidos políticos restou mais tardio que em relação a Inglaterra e os EUA. Com efeito, é certo que a França já contava com inúmeros clubes e associações políticas, como o famoso *"Clube dos Jacobinos"*.

Porém, como assevera Afonso Arinos: *" tais associações atingiram, naturalmente, a um grande desenvolvimento, mas nem por isso adquiriram o caráter de autênticos partidos "*, acrescentando, - ao comentar especificamente sobre o *"Clube dos Jacobinos"*, - que este *"não representava, assim, um grupo ideológico homogêneo, mas um foco de agitação e de debate geral"*, entendendo o ilustre acadêmico que os partidos políticos somente surgiriam na França nos últimos governos dos *Bourbons*, no período da Restauração (1814-1830), após a queda *Bonapartista*, quando ocorreu *" a importação e a adaptação das fórmulas representativas inglesas, cuja adoção se tornara impossível enquanto duraram a tormenta revolucionária e o seu desfecho bonapartista."*<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 54.

<sup>215</sup>DUVERGER, Maurice. ob.cit., p. 54.

<sup>216</sup>MELO FRANCO. Afonso Arinos de. ob.cit., p. 16/17.

Assim, o fato é que a história política da França, - sem embargo da notável contribuição para a humanidade com a Revolução Francesa,- sempre foi marcada pela *instabilidade*, pelo "sobe e desce" dos mais diversos regimes de governo, o que indiscutivelmente afetou o regular desenvolvimento do processo de formação dos partidos políticos na França.

Na Itália, relata Afonso Arinos que " o Estado se foi organizando pelo crescimento gradativo dos reinos de Piemonte e Sardenha, até a proclamação do reinado da Itália, em 1861, com a lei de 27 de março".. Nada obstante, entende que a história constitucional italiana somente deve ser contada à partir da Unificação (1861-1870), quando então "revelou-se a democracia italiana incapaz de se organizar em bases partidárias estáveis", prosseguindo a história italiana sempre com a instabilidade política bem característica dos países latinos, proporcionando o que Arinos denominava de "caldo de cultura para o fascismo", posto que, "a decomposição partidária foi o solo que favoreceu a germinação do mata-pau fascista, que terminou por enlaçar e asfixiar o tronco democrático".<sup>217</sup>

Historicamente, merece destaque na Itália o *Partido Democrata-Cristão*, o qual até hoje conta com numerosos adeptos, embora com uma organização interna indisciplinada, posto abrigar tendências várias (da direita a centro-esquerda) em suas fileiras. Mesmo assim, como assinalou Duverger, "estas tendências organizam-se bem, com um sistema de representação proporcional no Congresso."<sup>218</sup>

A Itália, enfim, caracteriza-se pela existência de um grande número de partidos políticos, com ligeiro predomínio histórico da democracia cristã. No espectro partidário italiano, encontram-se bastante fortalecidas as tendências radicais de direita e esquerda. O *Partido Comunista Italiano* foi considerado o maior partido do gênero no ocidente, nos áureos tempos do comunismo. De outro lado, também foi a Itália o berço do *fascismo*, através da participação política de radicais de direita, liderados por *Mussolini*.

---

<sup>217</sup>MELO FRANCO. Afonso Arinos de. ob.cit., p. 20.

<sup>218</sup>DUVERGER, Maurice. ob.citi., p. 54.

Outro aspecto relevante a se considerar quando da avaliação do quadro partidário italiano refere-se a sua formação histórica. Com efeito, criada após um longo processo de unificação, a integridade territorial italiana permanece sendo alvo de muitos grupos de tendência separatista, como é o caso da atual *Liga Norte*, - de direita,- a qual apregoa a separação daquela região em relação ao restante do país. Assim, posturas políticas desta natureza, as quais encontram eco no forte sentimento nacionalista italiano, contribuem para a crescente expressão das tendências de direita na Itália.

Finalmente, na *Espanha*, o regime representativo e o voto universal somente surgiram em 1869, como lembra Afonso Arinos, baseado nos ensinamentos de *Adolfo Posada*..

No país basco, - assim como na França,- a permanente instabilidade política também produziu nocivos efeitos sobre o processo de organização do sistema partidário. A intensa mudança de regimes políticos e os longos períodos ditatoriais verificados na Espanha, outrossim produziram partidos fragilizados, que não lograram satisfatoriamente representar a opinião pública.

### **3.3.4) O “Populismo” na Argentina**

Uma breve incursão pela experiência partidária argentina possibilita-nos uma genérica compreensão de um dos mais importantes fenômenos políticos deste século, - o *populismo*,- cuja expressão maior, na América Latina, foi constatada exatamente neste país vizinho.

Com o término da segunda guerra mundial e a crescente tendência anticolonialista e nacionalista revolucionária, um campo fecundo foi formado para o advento do populismo, com a criação do *Partido Justicialista*, de *Juan Domingo Perón*.

Como assinala *Emílio Corbiere*:

*" El peronismo es producto de la Segunda Guerra Mundial, vinculándose a la gran crisis que, tras la contienda, se produjo en los países coloniales e dependientes de Africa, Asia y América Latina. Apareció en las postrimerías de la llamada "década infame" (la dos gobiernos conservadores oligárquicos), en momentos en que crecía, pujante, una nueva clase obrera, producto de las migraciones internas (del campo a la ciudad) y de la industrialización.*

*En el campo popular, el peronismo es la fuerza mayoritaria, integrado especialmente por la clase trabajadora, la pequeña burguesía, sectores medios y de la burguesía. Es un típico partido popular policlasista latinoamericano. Ha reunido tres millones de afiliados, una cifra de gran importancia si se considera que la población total de Argentina alcanza a 26 millones de habitantes".<sup>219</sup>*

O *Peronismo*, constituindo-se na mais importante experiência populista da América do Sul, utilizava-se do que *Emilio Corbiere* denominou de "*política pendular*", ou seja, uma política conciliadora, visando-se constantemente a anulação dos contrários ao governo justicialista.

Ora aproximando-se dos conservadores, ora dos liberais, ou ainda da esquerda; ora servindo ao empresariado, ora concedendo benefícios sociais à classe trabalhadora, o *peronismo* enfim caracteriza por uma atuação política volúvel, muito mais ligada a figura do chefe político do que a uma concreta orientação político-ideológica, circunstância esta que afeta inclusive o processo de consolidação atual das lideranças nacionais no partido peronista, conforme o relato de *Liliana de Riz*:

*" O problema que enfrenta hoje o partido no governo é precisamente o velho problema que sempre teve o peronismo que, na realidade, não é um partido. Autodefiniu-se sempre como um movimento político e organizou-se assim sob a liderança de Perón. A dificuldade de sua crise de identidade vem não só da morte física de seu condutor e da não-substituição dessa liderança, como também da resistência entre seus heterogêneos componentes a subordinar-se a alguma autoridade central que os conduza.*

<sup>219</sup>CORBIERE, Emílio. *Los Partidos Políticos Argentinos*. "In" Revista Nueva Sociedad. Buenos Aires, 1983, p. 124/25.

*A forma com que emergiu contra o aparato partidário a nova liderança do hoje presidente Menem, todavia, não ocultou a crise de identidade que atravessa este partido e a dificuldade que emerge claramente no plano eleitoral, de aglutinar lideranças em torno de uma fórmula comum.*<sup>220</sup>

Embora poucos tenham conseguido a expressão política de *Peron* (talvez entre nós apenas *Vargas*, e o simulacro de *Jânio Quadros*), o fato é que esta concepção de partido político, - massivo, ideologicamente inconsistente, "pendular" e de discurso nacionalista -, tem sido predominante em nosso continente.

No contraponto ao *Peronismo*, a classe média argentina de maior formação cultural agrupou-se na *União Cívica Radical*, antigo Partido Popular, fundada no ano de 1945.

A Argentina, como é cediço, foi um país de mais intensa imigração europeia, cujos descendentes identificaram-se com o *Radicalismo*, embora hajam se dividido na metade deste século, originando-se daí a *União Cívica Radical do Povo (UCRP)* e a *União Cívica Radical Intransigente (UCRI)*, com "um típico programa nacionalista-democrático, com postulados de esquerda",<sup>221</sup>

Ademais, destacam-se na Argentina os conservadores, cuja história encontra-se intimamente ligada aos setores economicamente mais abastados, contando ainda com o apoio da burguesia ascendente e dos empregados qualificados e com altos salários. Porém, como assevera *Corbière*, "*su estructura provincial (local) impidió a los conservadores organizar-se como una fuerza nacional. Fue un típico partido de cuadros (partido de dirigentes) pero sin una estructura interna.*"<sup>222</sup>

Os conservadores argentinos estiveram constantemente ligados aos militares, permanecendo ao lado destes nos sucessivos golpes militares ocorridos no país

<sup>220</sup>RIZ, Lilliana de. *A Questão da Reforma Eleitoral e a Crise dos Partidos Políticos na Argentina*. "In" *Reforma Eleitoral e Representação Política*. TRINDADE, Hélio (org.). Porto Alegre : Ed. Universidade/UFRGS, 1992, p. 168.

<sup>221</sup>CORBIERE, Emílio. ob.cit., p. 129.

<sup>222</sup>CORBIERE, Emílio. ob.cit., p. 130.

vizinho. E em que pese terem sofrido os desgastes da última experiência ditatorial argentina (1976-1982), ainda assim constituem-se os conservadores em uma considerável força eleitoral no país.

Complementando o quadro partidário argentino, aparecem os denominados "*partidos confessionais*", cuja maior expressão é o *Partido Demócrata Cristão*; e ainda os partidos de esquerda, de conotação socialista ou comunista.

A democracia cristã argentina surgiu oficialmente no ano de 1952, - nascida da luta travada pelos católicos contra o peronismo,- estando hoje dividida em dois grandes grupos: a "*Línea Nacional*", ligada a democracia cristã europeia; e o grupo "*Humanismo y Liberación*", que representa a esquerda católica.

Em relação aos partidos de esquerda argentinos, estes ao longo do tempo acabaram sofrendo as consequências da *avalanche peronista*. Nas palavras de *Corbière*:

*" El fenomeno peronista dejó sin clientela electoral a la izquierda tradicional argentina, reduciendo al socialismo y al comunismo, a partidos de cuadros con una base de clase média y pequeña burguesía (empleados, profesionales, estudiantes, trabajadores independientes, algunos obreros). "* <sup>223</sup>

Um efetivo crescimento dos partidos de esquerda somente foi constatado no decurso dos últimos governos militares, no final da década de 70, quando exerceram importante papel de resistência ao regime.

#### **4) A TRAJETÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL**

---

<sup>223</sup>CORBIERE, Emílio. ob.cit., p. 135.

#### 4.1) OS PARTIDOS POLÍTICOS NO IMPÉRIO

Muito embora tanto a Europa quanto os Estados Unidos da América tenham vivenciado momentos de grande transformação política, principalmente na segunda metade do século XIX, já o Brasil, neste período, ainda caracterizava-se como um país escravocrata, agrário e com a ausência de qualquer integração entre os habitantes de suas diversas regiões.

Apesar do atraso cultural e político brasileiros no século anterior, o fato é que os agrupamentos e associações políticas, - embora longe de poderem ser caracterizados como partidos políticos,- já existiam desde o movimento pela independência nacional em relação ao jugo da Coroa portuguesa. Remonta à esta época o surgimento dos *Inconfidentes*, e ainda dos *Nacionalistas*, que repugnavam as tentativas de invasão promovidas pelos holandeses.

Deflagrado e vitorioso o movimento pela independência em 1822, o ano seguinte assistiu à instalação da primeira Assembléia Nacional Constituinte brasileira, convocada no escopo de idealizar a primeira Carta Magna da nação então independente. Destarte, na Constituinte de 1823, exurgem dois grupos: de um lado, os *Monarquistas*, com posições conservadoras e em defesa dos privilégios da Coroa, destacando-se entre estes o político José Bonifácio; de outro, os setores considerados liberais, os quais que buscavam limitar os poderes da Coroa.

No relato de Afonso Arinos, o agrupamento liberal era “ *o mais verdadeiramente constitucional, pois, segundo a clássica concepção, as constituições se apresentavam principalmente como forma de limitação de poderes. Os mais radicais desta última tendência eram, às vezes, chamados exaltados, às vezes democratas e pareciam menos apegados à tradição monárquica, embora não houvesse ambiente propício a uma clara posição republicana. Os moderados, chamados independentes,*

*procuravam uma posição de centro, protegendo as atribuições da Constituinte sem hostilizar o Monarca.”<sup>224</sup>*

A Assembléia Nacional Constituinte de 1824 acabou logo dissolvida pelo Monarca, e assim, não se poderia afirmar que este período propiciou o surgimento de partidos políticos, mas tão somente de facções no Parlamento.

Nada obstante, as facções conservadora e liberal foram as nascentes dos partidos políticos brasileiros, - com o advento dos partidos Conservador e Liberal, - durante a regência do Padre *Diogo Feijó* (1835-1837).

As causas históricas determinantes do nascimento destas agremiações partidárias encontram-se bem identificadas por *Barbosa Lessa*:

*“ O experimentado Senador Bernardo de Vasconcelos percebeu que no país já havia condições psicológicas para a formação de um primeiro grande partido político, que servisse de trincheira dos senhores de terras contra a subversão republicana. Foi-lhe fácil congregar em torno desse objetivo a tradicional aristocracia rural de Pernambuco e Bahia e alguns dos grandes proprietários rurais da Província do Rio de Janeiro, fundando assim o Partido Conservador, cuja liderança foi entregue ao senador pernambucano Araújo Lima. Manejando habilmente os cordéis da política, Bernardo de Vasconcelos atraiu para o partido não só as figuras exponenciais da classe ruralista como também alguns nomes de maior projeção nas forças armadas, entre estes o Tenente-Coronel Luís Alves de Lima e Silva. Por tais motivos, e com a vantagem do pioneirismo, o Partido Conservador logo se firmou como a primeira força política orgânica do país, transformando o Congresso em irredutível cidadela dos ideais conservadores.*

*Feijó, sentindo que Bernardo de Vasconcelos e o líder Araújo Lima terminariam absorvendo o poder da Regência, tratou de agrupar também os seus correligionários. Assessorado pelo veterano jornalista Evaristo da Veiga, fundou em fins de 1836 o Partido Liberal. Qualquer partido que quisesse prosperar precisaria atrair os senhores de terras; por isso Feijó também endereçou sua prédica às forças ruralistas, mas para logo certificar-se de que Araújo Lima, por sua própria filiação ao patriarcado nordestino, já conquistara o maior crédito de confiança para o Partido Conservador. Restava ao Re-*

---

<sup>224</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 26.

*gente buscar apoio entre os fazendeiros da área paulista e mineira; foi o que realmente fez, começando por firmar aliança com o riquíssimo fazendeiro Rafael Tobias de Aguiar, de São Paulo, e com o líder mineiro Teófilo Otoni.”*<sup>225</sup>

O *Partido Liberal*, consoante Afonso Arinos, foi concentrando-se e organizando-se na Câmara desde a abdicação de D. Pedro, até tornar-se maioria no Parlamento no ano de 1834, quando as condições políticas vigentes possibilitaram o surgimento da efetiva ação política de uma agremiação partidária: uma Constituição vigente, conforme explicações de Afonso Arinos: “a Câmara funcionando e, dentro dela, elementos reunidos em ação contínua para o cumprimento de um programa liberal comum.”<sup>226</sup>

Sobre o aludido Partido Liberal, ainda comentou o autor em tela:

*“ De um modo geral (em tais caracterizações, a generalização é sempre sujeita a retificações pessoais) o partido Liberal representava e representou sempre os interesses da burguesia urbana, do capitalismo comercial, e as convicções dos intelectuais progressistas, escritores, jornalistas, professores, magistrados.”*<sup>227</sup>

Constatou Arinos que os principais objetivos dos liberais pátrios no Império eram: estabelecimento da Federação; a extinção do Poder Moderador; a seletividade no Senado, com mandatos não vitalícios; a extinção do Conselho de Estado; e a instauração do Poder Legislativo nas províncias, este último objetivo inclusive concretizado à época.

Já o Partido Conservador brasileiro apareceria em cena quando do advento de duas circunstâncias históricas: a consolidação da cultura cafeeira; e a necessidade de união dos interesses agrários, em contraponto ao crescimento político dos liberais urbanos.

<sup>225</sup> BARBOSA LESSA, Luiz Carlos. *Problemas Brasileiros - Uma perspectiva histórica*. Volume 1. Porto Alegre : Ed. Globo, 1980, p. 198/99.

<sup>226</sup> MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *ob.cit.*, p. 31.

Conforme asseverou Arinos, “ o café passara, de experiência e cultura marginal, a centralizar as atenções e os interesses dos lavradores do sul. Concorrendo com o açúcar do norte, em breve o suplantaria na vida econômica nacional. (...) O café, foi, assim, a base econômica do movimento conservador, a princípio chamado “regressista”, por oposição ao excessivo progresso liberal.”<sup>228</sup>

Quanto ao aspecto ideológico que originou a necessidade da união entre os conservadores agrários, ilustrativo é o discurso de *Bernardo de Vasconcelos*, - o qual é considerado o manifesto inicial do Partido Conservador,- citado por Arinos:

*"Fui liberal, então a liberdade era nova no país, estava nas aspirações de todos, mas não nas leis, não nas idéias práticas; o poder era tudo: fui liberal. Hoje, porém, é diverso o aspecto da sociedade. Os princípios democráticos tudo ganharam e muito comprometeram; a sociedade, que então corria risco pelo poder, corre agora risco pela desorganização e pela anarquia. Como então quis, quero agora servi-la, quero salvá-la, e por isto sou regressista."*<sup>229</sup>

O Partido Conservador, originado em 1836, foi influente durante todo o período imperial, somente dissolvendo-se em 1889, - antes do Liberal,- notadamente em decorrência da abolição, posto que a *Lei Áurea*, como é cediço, ao libertar os escravos acabou por atingir duramente os valores morais e os interesses econômicos dos senhores do engenho e do café.

Ainda nos idos tempos do Império, merece menção a existência do *Partido Progressista*, que originou-se das eleições de 1860, quando tiveram assento à Câmara três figuras proeminentes do liberalismo brasileiro, ou seja: *Teófilo Ottoni*, *Francisco Otaviano* e *Saldanha Marinho*.

Relata Afonso Arinos que a situação geral do país já se modificava com alguma intensidade na segunda metade do século anterior. Vale dizer, “o volume das trocas internacionais, a expansão do capitalismo financeiro interno, conseqüente à

<sup>227</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 33.

<sup>228</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 34.

*supressão do tráfico pela disponibilidade dos fundos nestes investidos, entre outros fatores, colocavam em novas bases a situação política. Começava, sobretudo, a fazer-se sentir o problema da Abolição...Com ele avultava um dos dois episódios que alteraram completamente a fisionomia política do Império, propiciando a República; o outro foi a guerra do Paraguai.”<sup>230</sup>*

Destarte, o movimento abolicionista e o crescimento da burguesia urbana constituíram-se em dois golpes mortais à manutenção do mando político concentrado nos proprietários rurais, sustentados politicamente pelo Partido Conservador. Nasceria, neste contexto, o Partido Progressista, como fruto da união verificada entre os liberais, - muitos já manifestando ideais republicanos,- e os ditos moderadores.

O crescente desgaste do Império preparou as condições para o surgimento do Partido Republicano. Ademais inúmeras causas econômicas, culturais, militares e de política econômica igualmente influenciaram o incremento do discurso em favor da proclamação da República.

Para Arinos, o Partido Republicano nasceu fundamentalmente como consequência do deslocamento da lavoura cafeeira para novas regiões, como o noroeste paulista e a Zona da Mata mineira, criando novos centros de influência; culturalmente, em razão da aceitação da filosofia positivista pelos publicistas pátrios, - notadamente Benjamin Constant,- no que foi seguido pelos militares e ainda por vultos como “*Silva Jardim, Júlio de Castilhos, João Pinheiro, Demétrio Ribeiro...e isto sem falar nos grandes teóricos do movimento, que tanta influência exerceram no pensamento político, embora nunca tenham atuado muito diretamente: Teixeira de Freitas e Miguel Lemos.*”<sup>231</sup>

---

<sup>229</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 35/36.

<sup>230</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 40.

<sup>231</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 48.

As causas militares evidenciam-se na formação, no meio militar, *“de um espírito de classe ou de casta, que se foi erguendo ao mesmo tempo contra as instituições políticas e seus representantes”*, bem como a efetivação de *“uma tomada de posição do exército para a conquista do poder, tomada de posição francamente confessada por Floriano, antes do 15 de novembro, e que era o resultado natural de um conjunto de idéias e situações novas: interesses de classes exacerbados na guerra, propaganda abolicionista no seio dos oficiais, difusão do positivismo entre eles, senectude e desprestígio do Imperador, além de outros menos relevantes.”*<sup>232</sup>

Já no tocante às causas políticas, destaca Arinos que o primeiro motivo foi *“a descrença da esquerda liberal na capacidade da Monarquia brasileira de praticar com lisura o sistema representativo”*(*ob.cit.*,p.50). Com efeito, as constantes práticas políticas autoritárias da Monarquia faziam com que os liberais mais jovens fossem paulatinamente *“se convencendo de que somente a substituição do Império pela República poderia remediar os vícios inerentes à nossa prática de sistema representativo”*<sup>233</sup>, marcadamente pautado pelo desprezo do Imperador em relação ao Parlamento.

Por fim, como causas políticas internacionais, Arinos destaca a influência da derrota da França na Guerra Franco-Prussiana, que acarretou o colapso do 2º Império e o estabelecimento da 3ª Republica; e o contágio do federalismo norte-americano, veementemente defendida naquela época no Brasil, *“para atender às necessidades da expansão econômica das províncias, por meio de Governos locais mais estáveis e próximos, e aos reclamos das liberdades públicas, que encontram nos poderes estaduais barreiras contra a prepotência do Centro. A premência da Federação, subestimada pelo partido Liberal, foi uma das forças principais para a ruptura das estreitas muralhas que o regime monárquico impunha ao crescimento natural do Brasil.”*<sup>234</sup>

---

<sup>232</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *ob.cit.*, p. 49/50.

<sup>233</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *ob.cit.*, p. 51.

<sup>234</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *ob.cit.*, p. 52.

Assim, todos estes fatores conjugados alavancaram o crescimento do Partido Republicano, - que reuniu em seus quadros os contrários ao Império,- e que, unido aos militares, triunfou em 15 de novembro de 1889, com a proclamação da República, período estudado a seguir..

#### 4.2) O PERÍODO REPUBLICANO DE 1889-1946

O início do período republicano caracterizou-se por um profundo sentimento anti-partidário, e os partidos políticos poucos avanços lograram. A proclamação da República brasileira somente tornou-se possível com o apoio dos militares, que neste período principiariam seus momentos de efetiva participação política em nosso país.

A influência militar era de tal ordem que *“o exército foi se tomando, no fim do Império, uma espécie de partido político “sui generis”, partido que funcionava fora do jogo constitucional, mas que nem por isso dispunha de menor prestígio. Antes, a começar na indisciplina de Caxias e a terminar na questão militar, via-se cada vez mais claro que o partido militar ia se fazendo preponderante”*.<sup>235</sup>

Nada obstante a predominância militar, tentativas foram feitas na sociedade civil no escopo do alavancamento da organização partidária. No início da República (1910-1913), objetivou-se a constituição do *Partido Republicano Federal*; o *Partido Republicano Conservador*, de Pinheiro Machado e Quintino Bocaiúva; e o *Partido Republicano Liberal*, de Rui Barbosa, todos sem uma maior expressão no tocante às suas atividades, salvo em momentos específicos pré-eleitorais..

Mais adiante, como reflexo imediato da *“política dos Governadores”*, - oficialmente criada pelo Presidente *Campos Sales*, - verificou-se no Brasil o surgimento

---

<sup>235</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 54.

quase epidêmico dos *partidos republicanos estaduais*, fundamentalmente ligados aos interesses regionais e provinciais, e com uma escassa intercomunicação entre estes partidos.

A criação dos partidos republicanos estaduais foi uma consequência do forte sentimento federalista então instaurado no país, o qual repelia a formação de partidos em caráter nacional, o que, - pensava-se,- poderia constituir-se em risco ao processo de solidificação do federalismo brasileiro.

Os destaques foram o *Partido Republicano Paulista* e o *Partido Republicano Mineiro*, em razão de que estes dois Estados representavam majoritariamente o poderio econômico e político do país, e exerciam, por conseguinte, o comando do processo político nacional, através da clássica política do "*café com leite*".

Como bem explicou Afonso Arinos:

*" Na primeira República, a política dos Estados foi, no fundo, como não poderia deixar de ser, a política dos grandes Estados. Ela representou, se bem analisada, um novo processo de centralização. Debaixo da capa federal havia o corpo nacional, cuja unidade precisava se apoiar em alguma coisa, na falta de partido nacional. E esta coisa foi o rotativismo mineiro-paulista no poder."*<sup>236</sup>

Mas a "*política dos Governadores*" acabou por não resistir aos efeitos do chamado *Tenentismo* (1922-1927), movimento liderado pelos oficiais militares de baixa patente, os quais encarnando as aspirações da classe média urbana, revoltaram-se contra a política dos governadores e pregaram o estabelecimento de diversos direitos ainda não existentes em nossas terras, como o do *voto secreto*.

O episódio mais marcante do movimento tenentista foi a *Revolta do Forte de Copacabana*, - no final do governo de Epitácio Pessoa,- e dois meses depois, o episódio dos "*Dezoito do Forte de Copacabana*", quando o Tenente Antônio Siqueira

---

<sup>236</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 58.

Campos e 16 companheiros, mais o civil Otávio Correia, enfrentaram sozinhos as tropas do governo.

Como consequência deste novo momento político, ressurgiam no Brasil as vozes autorizadas em defesa do estabelecimento de um sistema partidário de caráter nacional, entendido como a única forma de superação do amplo domínio exercido por paulistas e mineiros.

A República Velha esgotaria-se com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930. Fortalecido pelas contingências imediatamente posteriores ao golpe de estado, Vargas chegou a governar por um ano sem uma Constituição, o que gerou a Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo, pressuposto para a formação da futura constituição liberal de 1934, a qual marcou o início do intervencionismo estatal nos domínios social e econômico.

A Carta Política de 1934, - embora os constituintes não escondessem um certo descontentamento para com o oficialismo partidário estadual,- acabou impondo poucas transformações no sistema partidário, como anotou Afonso Arinos:

*“ Manteve os partidos estaduais, mas confirmou o sistema proporcional e a Justiça Eleitoral, duas conquistas memoráveis, preparatórias da organização partidária do futuro. Por outro lado, adotou o hibridismo da representação profissional dentro das Assembléias eleitas por sufrágio universal, traço tipicamente fascista, que importava a criação de uma grande bancada apartidária, a qual funcionava, dentro das Assembléias, como uma espécie de instrumento permanente dos Governos contra a livre ação dos partidos.”<sup>237</sup>*

Arinos ainda ressalta que, - antes mesmo da Constituição de 1934,- Getúlio Vargas promulgara o *Decreto 21.076*, de 24/02/32, que reconhecia a existência jurídica dos partidos políticos, classificando-os em permanentes e provisórios. Estes últimos não tinham personalidade jurídica, eram ocasionais, posto que *“se formavam transitoriamente à véspera dos pleitos, apenas para disputá-los.”* Ao contrário,

---

<sup>237</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 62.

os partidos políticos permanentes, - em conformidade ao disposto no art. 18 do Código Civil,- deveriam registrar os seus contratos, atos constitutivos, estatutos e compromissos, no escopo de adquirirem personalidade jurídica e estarem em atividade inclusive nos períodos não eleitorais. Ademais, pelo mesmo decreto, em equiparados aos partidos as *Associações de Classe*, institucionalizando-se, destarte, a representação política das categorias profissionais, de cunho corporativista..

Outra peculiaridade da época era a possibilidade da candidatura avulsa, ou seja, do candidato não vinculado a partido político algum, e que poderia integrar as listas eleitorais desde que sua candidatura houvesse sido subscrita por um número mínimo de eleitores.

Com tantas variantes, era natural que os partidos políticos ainda restassem deveras enfraquecidos. Bem por isso, correta é a afirmação de Afonso Arinos de que *“a nacionalização dos partidos só poderia vir mais tarde. Não estava, ainda, dentro da mentalidade da época. Seria fruto da evolução natural do pensamento político e também da experiência centralizadora da ditadura.”*<sup>238</sup>

Assim, a Constituinte de 1934 acabou protagonizada pelos numerosos e temporários partidos estaduais, como o *Partido Libertador do Rio Grande do Sul*, além do incipiente *Partido Socialista*, de Zoroastro Gouveia, marxista e filiado à Segundo Internacional, que já dava mostras de quebrar a visão regionalista e caudilhista ainda reinante à época.

Anos mais tarde, no dia 10 de novembro de 1937, - notoriamente influenciado pelo fascismo europeu,- Getúlio Dornelles Vargas promoveu um *golpe de Estado*, com o conseqüente fechamento do Congresso, o sepultamento dos princípios políticos elencados na Carta de 1934, e a outorga de uma nova Constituição, idealizada já em 1936 por *Francisco Campos*.

---

<sup>238</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 63.

A nova ordem política instaurada no país foi implacável para com os partidos políticos, dissolvendo-os através do Decreto-Lei nº 37, de 02 de dezembro de 1937. Com efeito, como relatou Afonso Arinos, “ *o regime instalado em 10 de novembro era, por suas origens e seus fins, incompatível com os partidos políticos. A imprensa dirigida, a propaganda oficial do rádio, a opinião ortodoxa dos magnatas do Estado Novo manifestavam-se unânimes em atribuir às disputas partidárias uma porção de relevo nas desgraças nacionais.*”<sup>239</sup>

Tampouco escaparia de tal proscrição o partido Integralista de Plínio Salgado, - de orientação nitidamente fascista e contando com a simpatia do meio militar,- e que já poderia ser considerado um partido nacional, face a sua evidente expansão verificada desde a Constituinte de 1934.

Os integralistas, inconformados com a extinção de seu partido,- a *Ação Integralista Brasileira* -, rebelaram-se contra o governo Vargas, invadindo o Palácio da Guanabara em 11 de agosto de 1938, ocasião em que as tropas leais ao ditador lograram êxito contra os invasores.

O fruto da revolta integralista foi a criação, pelo ditador Vargas, da *Legião Cívica Brasileira*, a qual mesmo que travestida de mero *agente de mobilização das forças populares*, era na realidade a tentativa de estabelecimento de um *partido único*, conforme o relato de Arinos:

*“ Era a Legião Cívica, no fundo do núcleo inicial, o ponto de saída para um partido único, adaptação brasileira dos partidos do mesmo gênero que pululavam em tantos países da Europa, da Ibéria aos Balcãs. (...) Se não conseguiu estabelecer o partido único, o Estado Novo, entretanto, não se esquece de suprimir todos os outros.”*<sup>240</sup>

Destarte, na fase negra do Estado-novo, - desde o Decreto-Lei nº 37, de 02/12/1937 até o final da ditadura de Vargas,- as agremiações partidárias foram impiedosamente suprimidas, somente renascendo com a redemocratização alcançada

---

<sup>239</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 74.

pela Constituição de 1946, quando iniciamos o período da constitucionalização dos partidos políticos.

#### **4.3) A “CONSTITUCIONALIZAÇÃO” DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CARTA DE 1946**

A redemocratização de 1946 não se daria por uma mera obra do acaso. Com efeito, adentrando-se a 2ª Guerra Mundial em sua fase mais aguda e definitiva, o fato é que o Governo Vargas ainda hesitava sobre uma tomada objetiva de posição, se a favor do nazi-fascismo, - para quem Vargas pendia, mas o majoritário sentimento da nação rejeitava,- ou em prol dos países aliados.

Com o ataque a *Pearl Harbour*, - cujo episódio precipitou a entrada direta dos Estados Unidos da América na deflagração bélica mundial,- o Brasil então viu-se forçado a cooperar com os aliados contra o nazi-fascismo, em função das pressões recebidas em consequência da notória influência norte-americana historicamente exercida sobre o Brasil.

Neste quadro, era natural o crescimento da revolta nacional contra as barbáries praticadas pelos nazistas e seus aliados, tanto na sociedade civil quanto nos quartéis. E inevitáveis foram os seus reflexos em nossa política interna, afetando diretamente as bases de sustentação político-ideológica da ditadura.

Fortalecida a oposição ao Estado Novo, o Governo Vargas começou, enfim, à ceder espaços. Deste modo, ainda em 1945, veio à lume o Decreto Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, - conhecido como a *Lei Eleitoral “Agamenon Magalhães”*,- a qual continha disposições reguladoras das eleições vindouras, bem como formalmente reconhecia a existência dos partidos políticos.

---

<sup>240</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 77.

Uma das mais relevantes alterações do novo Código Eleitoral consistiu na exigência de organização de partidos nacionais, os quais *“deveriam apresentar assinaturas de 10.000 (dez mil) eleitores distribuídos entre pelo menos 5 (cinco) estados, nenhum estado com menos de 500 (quinhentas) assinaturas, a fim de obterem o competente registro”*<sup>241</sup>, sepultando-se, destarte, definitivamente, a antiga concepção de sistema partidário fundamentado em agremiações de âmbito estadual.

O saudoso Ministro *Victor Nunes Leal* bem compilou as importantes alterações implantadas no processo político-eleitoral brasileiro, durante este período de redemocratização:

*“ A Constituição de 1946 integrou a justiça eleitoral na estrutura do poder judiciário e reservou o exercício da plena jurisdição eleitoral aos juizes de direito, embora permitindo que a lei outorgue a outros juizes “competência para funções não decisórias”. (...) A apuração dos votos, tanto nas eleições municipais, como nas estaduais e federais, ficou a cargo das juntas apuradoras, presididas por um juiz vitalício e integrada por mais dois cidadãos “de notória integridade moral e independência”, designados pelos Tribunais Regionais.*

*Quanto ao sistema de representação, foram adotados, para a eleição de deputados federais e estaduais e de vereadores, dois turnos simultâneos: cada partido elege tantos representantes quantos indicar o quociente partidário, na ordem de votação dos candidatos inscritos sob a mesma legenda, cabendo todas as cadeiras restantes à legenda majoritária. Esse critério de aproveitamento dos restos foi, mais tarde, impugnado em face da Constituição de 18 de setembro, mas o Tribunal Superior Eleitoral declarou a lei válida.”*<sup>242</sup>

No bojo desta nova legislação, surgiram três importantes partidos políticos ainda no ano de 1945: a *União Democrática Nacional (UDN)*, o *Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)*, e o *Partido Social Democrático (PSD)*. Ademais, neste ano também ocorreu a legalização do *Partido Comunista do Brasil (PCB)*.

---

<sup>241</sup>CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo : Ed. Alfa-Omega, 1976, p. 114.

<sup>242</sup>LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 4ª edição. São Paulo : Ed. Alfa-Omega, 1978, p. 235/36.

Nada obstante a inegável importância para o desenrolar do sistema partidário brasileiro, a institucionalização dos partidos nacionais adveio de mais uma tentativa de manobra levada a efeito pelo governo Getulista, segundo o entendimento de *Maria do Carmo Campello de Souza*:

*“ Não surpreende, evidentemente, que o governo de Getúlio Vargas se inclinasse pela nacionalização dos partidos, depositário que era de uma importante corrente de militância e de pensamento forjada no combate aos regionalismos e aos partidos estaduais da Velha República e dos primeiros anos da década de trinta. (...) O momento de sua implantação, num processo eleitoral controlado pela máquina getulista e com os partidos políticos em processo de estruturação inicial, conferia-lhe aspecto até certo ponto arbitrário.*

*A obrigatoriedade imediata de afiliação nacional afigurava-se à oposição como uma manobra getulista, dado que o partido do governo, através das interventorias, dispunha de articulações nacionais, ao passo que as demais agremiações eram em geral restritas a um ou dois estados.”<sup>243</sup>*

Sem embargo de tais vicissitudes, a Assembléia Nacional Constituinte de 1946 reuniu-se com representantes eleitos sob legendas de partidos políticos nacionais, sendo que, - pela primeira vez,- receberiam os partidos políticos a inclusão no próprio Texto Constitucional de disposições a respeito de seu funcionamento e organização.

Deste modo, na Carta Magna de 1946, em seu art. 134, assim encontrava-se estabelecido: *“O sufrágio é universal e direto; o voto é secreto e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer”*.

Outros dispositivos constitucionais contemplavam os partidos políticos: o art. 31, "VI", que instituiu *imunidade tributária aos partidos sobre seus bens e serviços*; o art. 40, que instituiu a *proporcionalidade partidária nas comissões permanentes do Congresso*; o art. 160, que era permissivo aos partidos políticos para, *na qualidade*

---

<sup>243</sup>CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. ob.cit., p. 114/15.

*de pessoa jurídica, serem acionistas de Sociedades Anônimas e empresas jornalísticas ou de radiodifusão; e o art. 141, parágrafo 13, no capítulo dos direitos e garantias individuais, que assim expressava: "É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseando na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem".*

Pontes de Miranda, ao comentar este parágrafo, assim entende a adoção do pluripartidarismo pela Carta de 1946:

*"A Constituição de 1946 é pluripartidária, e exige que os partidos políticos não se afastem da forma democrática, baseada na pluralidade de partidos. Não deixa de haver certa contradição entre a não-admissão de partido que pregue a unipartidariedade, ou pregue o Estado Patriarcal, que cerceia a liberdade; e a permissão de emenda à Constituição que estabeleça aquela, ou esse. Psicanaliticamente, vedou-se o registro ou funcionamento de partido que em seu programa adote aquele ou esse fim, mas deixou-se porta aberta à ditadura (unipartidarismo, com cerceamento dos direitos do homem) de origem pessoal. O jurista tem de reduzir a contradição, entendendo que a emenda não seria repelível, de início, porém implicaria em golpe na Constituição, se acrescente ao art. 217, parágrafo 6º, após "tendentes a abolir a Federação ou a República, à pluralidade de partidos e dos direitos do homem".<sup>244</sup>*

O alvo visado pela norma constitucional acima reproduzida era o Partido Comunista Brasileiro (PCB), revelando que a democracia constitucional havia-se instalado "armando o Estado de poderes legais muito fortes contra o comunismo" no dizer de Afonso Arinos, que prossegue explicando que a reação na Constituinte de 1946 contra o caráter marxista-leninista do comunismo era tão forte, que os próprios representantes comunistas votaram à favor da redação dada ao parágrafo 13 do art. 141 da Carta de 46, em razão de "seus próprios adeptos não julgarem oportuno, aqui, procederem à sua pregação franca, como fazem em outros países nos quais a

---

<sup>244</sup>MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. Tomo IV. 3ª edição. Rio de Janeiro : Ed. Borsoi, 1960, p. 486/87.

*opinião geral aceita, dentro dos quadros democráticos, a coexistência do marxismo comunista com as demais correntes, de orientação pluripartidária.”*<sup>245</sup>

Tendo sido fundado no Brasil em março de 1922, na cidade de Niterói-RJ, - no bojo da Revolução Russa de 1917,- o Partido Comunista Brasileiro inicialmente agregaria em seus quadros certos pensadores vanguardistas brasileiros, bem como alguns anarquistas europeus que fixaram-se no Brasil desde o final do século XIX. A sua primeira liderança foi *Astrogildo Pereira*, e seus primeiros anos foram voltados para o processo de organização interna, em estado de semi-clandestinidade.

Em um segundo momento, veio à tona a liderança de *Luís Carlos Prestes*, um ex-militar que viria a tornar-se o grande líder dos comunistas brasileiros.

Em 1935, os comunistas intentaram um golpe militar, iniciado no quartel do 21º Batalhão dos Caçadores, em Natal (RN), quando os rebeldes tomaram a cidade, controlando-a por 04 dias até serem derrotados pelas forças legalistas. O movimento também eclodiu no Recife e no Rio de Janeiro, mas com menores resultados. Este erro de ação dos comunistas acarretou consequências mais graves do que os golpistas imaginaram: além de fomentar reações e posições fascistas, a Intentona Comunista foi o germe da ditadura do Estado Novo de 1937, a qual colocou o partido na ilegalidade até o ano de 1945, e ainda prendeu e torturou inúmeros de seus líderes.

E nada obstante a perseguição sofrida pelos comunistas durante a ditadura do Estado Novo, estes anos após, paradoxalmente acabaram aderindo ao então denominado "*queremismo*", - movimento continuísta com o slogan "*Queremos Getúlio*",- formado pelo operariado, sindicatos e comunistas, cuja tática, segundo Arinos, era "*apoiar ostensivamente o ditador, sob pretexto da convocação imediata da Constituinte, mas, de fato, no propósito de, tornando-se a única força política de*

---

<sup>245</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos. ob.cit., p. 104.

*apoio à ditadura, ficar indispensável a ela, orientá-la e enquadrar o governo dentro do partido".*

Mas o "queremismo" acabou não logrando êxito, com o ditador deixando o poder em 1945, - quando já eram notórios os desgastes políticos dentro do próprio grupo de apoio a Vargas,- ocasião em que decidiu não concorrer às eleições presidenciais ocorridas naquele ano.

Mesmo assim, o PCB conseguiu uma boa votação para a composição da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, elegendo 8,8% do Congresso, bem próximo ao PTB (10%), embora distante das duas principais legendas, a UDN (26,6%) e o PSD (42,7%). Porém, já no ano de 1947, o PCB foi novamente colocado na ilegalidade.

Durante o período da Constituinte de 1946, o Partido Comunista Brasileiro viveu o seu principal momento político. *Antônio Rubim* comenta que:

*"De menos de mil filiados em 1943, a organização passa a ter 3 mil membros em abril de 1945 e chega a 200 mil em maio de 1947, quando já havia sido jogada na ilegalidade. Grande parte de intelectuais filia-se ou está próxima ao PC, como Jorge Amado, Graciliano Ramos, Carlos Drummond de Andrade, Dorival Caymmi, Oscar Niemeyer, Villanova Artigas, Di Cavalcanti, Cândido Portinari, Caio Prado Jr, Arnaldo Estrela, Carlos Scliar, Procópio Ferreira, Monteiro Lobato e outros." <sup>246</sup>*

Além do Partido Comunista Brasileiro, o período da redemocratização na década de 40 propiciou o surgimento de outros importantes partidos nacionais. São os denominados "Partidos Liberais Democráticos", - consoante a definição de Afonso Arinos,- posto exprimirem, embora em graus diversos, o liberalismo democrático. São eles o *Partido Social Democrata (PSD)*, a *União Democrática Nacional (UDN)*, o *Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)*, e com menor expressão, o *Partido Republicano..*

---

<sup>246</sup>RUBIN, Antônio. *Anuário de Antropologia, Política e Sociologia*. Brasília : Ed. UNB, 1988, p. 32.

Arinos alerta para os semelhanças existentes entre o PSD e o PR, ambos de base predominantemente rural ou semi-rural, partidos do oficialismo, pregadores da estabilidade e da ordem, com posições de apoio ao governo *"de onde se conclui serem eminentemente conservadores, ordeiros, nada reformistas, quer no sentido político administrativo, quer no social."*<sup>247</sup>

Sobre o surgimento dos grandes partidos nacionais, comentou Carolina Nabuco o seguinte:

*" Partido de união brasileira, abrangendo o âmbito nacional, em vez de, como o velho P.R., retalhar-se pelos Estados, e afinal submeter o país apenas às diretrizes de São Paulo e Minas, a UDN quando nasceu já era aguardada por muitos como uma necessidade. Seria um partido do equilíbrio entre o socialismo de esquerda e o reacionarismo de direita. Seu nome - União Democrática Nacional - surgiu espontaneamente dos ideais que o norteavam.*

*(...) A UDN nascia como um partido de oposição, oposição que alcançava, além da pessoa de Getúlio, todos os que haviam acompanhado o regime, beneficiando-se dele. Juntamente com a UDN, e sob as bençãos do governo, nasceu outro partido de âmbito nacional, o Partido Social Democrático. Este logo tomou posição oposta, de apoio ao General Dutra, candidato do Ditador."*<sup>248</sup>

A UDN sempre foi caracterizada pela sua heterogeneidade. Era o partido que mais possuía membros da *inteligência* brasileira, os quais, mesmo longe de poderem ser considerados revolucionários, eram de certa forma dotados de ideais progressistas.

Em contrapartida, a UDN contava também em seus quadros com grandes latifundiários, além de industriais e os demais elementos da alta burguesia, os quais defendiam as suas posições direitistas no seio do partido, portanto, em posição de conflito quase que permanente com a ala progressista do partido.

<sup>247</sup> MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 87.

<sup>248</sup> NABUCO, Carolina. *A Vida de Virgílio de Melo Franco*. Coleção Documentos Brasileiros nº 111. Rio de Janeiro : Livraria José Olympio Editora, 1962, p. 170/72.

Os intelectuais outrossim encontravam-se agrupados no *Partido Socialista Brasileiro*, o qual nitidamente caracterizava-se como um *partido de quadros*, com poucos militantes e uma certa dificuldade para a conquista de apoio político junto a massa popular de esquerda. Isto porque os setores de esquerda, àquela época, sentiam uma atração muito maior pelo próprio Comunismo e seus caudilhos, posição esta que era combatida pelos socialistas.

Criado por influência de Vargas, com base na estrutura sindical com base no Estado Novo, o *Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)* revelou-se a última tentativa do ditador para permanecer no poder.

Com efeito, o Partido Trabalhista Brasileiro nasceu dentro do *Palácio do Catete* e do *Ministério do Trabalho*, e iniciou a sua atuação política amparado por uma grande publicidade oficial e considerável força econômica. Era um partido com posições populistas, sem dirigentes intelectuais, e desprovidos de uma linhagem teórico-ideológica bem definida, vivendo de propostas imediatas e sazonais, em uma linha comparável ao *peronismo* argentino, o qual lhe foi contemporâneo..

Arinos, em livro escrito naquele período, apontou duas causas principais as quais favoreceram a consolidação do PTB, liderado por Getúlio Dornelles Vargas:

*“ A primeira é a existência de uma sólida base territorial...Ela é composta do proletariado menos esclarecido ( o “lumpen Proletariat” dos alemães), presos à tradição da propaganda ditatorial e levados, por patriotismos ou outras razões, a não votar com os comunistas.*

*(...) A segunda vantagem é a dissolução do partido Comunista. Por mais que façam reservas aos trabalhistas (e os comunistas, no fundo, hostilizam a estes tanto quanto aos socialistas), a verdade é que, em muitos casos, por imperativos de fato, terão os vermelhos que apoiá-los, embora procurando incluir representantes nas suas listas.”*  
249

---

<sup>249</sup>MELO FRANCO, Afonso Arinos de. ob.cit., p. 91/92.

Já os demais partidos existentes nunca passaram de forças localizadas, regionais, sem uma maior homogeneidade nacional, vivendo do carisma de alguns líderes isolados, tal como o *Partido Social Progressista (PSP)*, em São Paulo, sob a liderança de *Adhemar de Barros*; o *Partido Democrata Cristão (PDC)*, o *Partido Trabalhista Nacional (PTN)*, o *Partido Rural Trabalhista (PTR)*, *Partido de Representação Popular (PRP)*, este último de orientação fascista, com fins totalitários, mas que, ao contrário do Partido Comunista, não sofreu qualquer represália com o advento da legislação de 1946 que proibia o funcionamento de partidos considerados *anti-democráticos*, que fossem filiados a organização internacional ou recebessem auxílio financeiro do exterior.

#### **4.4) O BIPARTIDARISMO FORÇADO NO REGIME MILITAR DE 1964**

##### **4.4.1) Circunstâncias anteriores ao golpe de estado**

Em 24 de agosto de 1954, Getúlio Vargas suicidou-se. O seu ato extremado significaria o encerramento de um ciclo político na história do Brasil, centralizado que estava na figura do ex-presidente.

Sobre este episódio, o também ex-presidente Tancredo de Almeida Neves prestou o seguinte depoimento:

*“ O suicídio, a meu ver, foi um grande protesto. Quando se sentiu realmente desapoiado, abandonado por aqueles que lhe deviam trazer o seu apoio, Vargas achou que o suicídio era realmente o único protesto que podia formular contra a sua solidão. Mais do que isso, era um protesto contra as pressões externas e internas que passavam a circundar o país e frustrar os seus projetos.*

*O Congresso, as maiorias, os governadores, todos esses, que sofreram um processo de intimidação... Houve um processo de intimida-*

*ção em torno dessas forças, porque o Lacerda e as forças interessadas na queda de Vargas criaram no país, naquela época, um clima de terror. nos últimos dias de Vargas, para apoiar o Vargas era preciso muita coragem.”<sup>250</sup>*

Após a deflagração de uma grave crise política com o suicídio de Vargas, assumiria a Presidência da República o político mineiro Juscelino Kubitschek. Destarte, já no final dos anos 50, com o governo de Juscelino Kubitschek chegando ao término após cinco anos de política desenvolvimentista, - cujas maiores expressões foram a construção de Brasília e o ousado plano de metas, com ênfase na implementação da indústria automobilística,- a espiral inflacionária já encontrava-se em um nível altíssimo, revelando-se os primeiros sinais de afetação na economia nacional.

Em consequência do período recessivo que então instalava-se, segmentos determinados da sociedade brasileira principiaram a externar o seu descontentamento contra Juscelino Kubitschek, sob a liderança do líder paulista Jânio Quadros.

Para as eleições presidenciais de 1960, a UDN lançou a candidatura janista, - tendo como vice o mineiro Milton Campos, da UDN,- que concentrou toda a sua campanha com críticas contra os excessivos gastos do dinheiro público e a corrupção verificados no governo Juscelino, e que ao final saiu-se vitoriosa, sendo Jânio Quadros eleito com quase 6 milhões de votos, - um recorde na época,- derrotando os seus adversários General *Lott* e *Adhemar de Barros*.

Maria Victória Mesquita Benevides assim explicou as circunstâncias históricas que proporcionaram o que chamou de “*explosão janista*”:

*“ 1) a crescente insatisfação de vários setores sociais com a alta do custo de vida, despertados para a participação reivindicatória exatamente pelos frutos do desenvolvimento num governo politicamente aberto;*

---

<sup>250</sup>LIMA, Valentina da Rocha. e RAMOS, Plínio de Abreu. *Tancredo Fala de Getúlio*. Porto Alegre : L&PM Editores, 1986, p. 36.

*2) a transformação gradativa do sistema partidário, com a decadência dos grandes partidos conservadores - Partido Social Democrático e União Democrática Nacional-, o crescimento do Partido Trabalhista Brasileiro e das agremiações interpartidárias, com o consequente processo de realinhamento.*

*Estes dois aspectos refletem, é claro, um fenômeno mais amplo, relativo à crônica debilidade institucional brasileira, patente nas relações desiguais entre um Estado cada vez mais forte e uma sociedade civil frágil e desarticulada.”<sup>251</sup>*

A citada autora entende que a vitória de Jânio Quadros representou a ruptura do sistema partidário do período, desmoronando a até então vitoriosa aliança partidária entre o Partido Social Democrático e o Partido Trabalhista Brasileiro:

*“ Jânio Quadros surge com força total nesse aparente vácuo institucional e caos partidário, agravados pela crise econômica. Sua postura tradicionalmente suprapartidária será, ao mesmo tempo, causa e consequência do esfacelamento do sistema partidário. Não se trata apenas da famosa “crise do poder”, como também da crise de representatividade dos partidos políticos. Jânio apresenta-se ostensivamente como o candidato independente, “acima dos partidos”, prometendo um governo sem donos e sem influências.*

*(...) Jânio Quadros, que centrava sua campanha nos ataques à “corrupção do governo anterior”, à inflação e à alta do custo de vida, o desperdício com as obras “faraônicas” de Brasília e as “irresponsabilidades do presidente voador”, reunia todos os descontentes e os sem partido.*

*(...) A UDN dava uma guinada de 180 graus. Abandonava a sua austera visão antipopulista e partia para um festival de rua, com as “Caravanas da Liberdade” e o “Caminhão do Povo”, trocando o lenço branco das memoráveis campanhas do Brigadeiro [ Eduardo Gomes ] pela vassoura janista.”<sup>252</sup>*

Destarte, a União Democrática Nacional, já cansada de ser derrotada pela até então consolidada aliança nacional do PTB-PSD, abrigou em suas hostes a candi-

<sup>251</sup>BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. O Governo Jânio Quadros. 2ª edição. São Paulo : Ed. Brasiliense, 1982, p. 20.

<sup>252</sup>BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. ob.cit., p. 24.

datadura populista de Jânio Quadros, que pouco tempo permaneceu no poder, renunciando a presidência da República poucos meses após a sua investidura no cargo.

Conforme já asseverado, de outra parte a aliança PSD/PTB disputou as eleições presidenciais de 1960 com o militar General Teixeira Lott (PSD), apresentando como candidato a vice-presidente João Goulart (PTB), de posicionamento político-ideológico completamente diverso em relação ao seu companheiro de chapa. Porém, como a aliança objetivava fins conciliadores, tais candidaturas prosperaram, e Jango Goulart acabou sendo eleito, já que inexistia naquela época a obrigatoriedade de votar-se em uma chapa completa.

Embora com um discurso cuidadoso, a candidatura PSD/PTB já de certa forma defendia as posteriormente conhecidas "*Reformas de Base*", no fito de estimular-se o processo de modernização do Brasil. Neste contexto, Jango já pronunciava-se a favor de uma reforma agrária, bem como de uma reforma imobiliária.

Jango Goulart favoreceu-se do divisionismo existente entre os próprios membros do PSD e do PTB, quando setores descontentes com a candidatura Jango haviam fundado o denominado "*Movimento Trabalhista Renovador*", com o fito de lançarem um outro candidato à vice-presidência, o qual acabou sendo Fernando Ferrari. Com o processo de escolha de candidaturas dividido. João Goulart, - por apertada diferença,- venceu Milton Campos e o candidato do aludido movimento.

Como é cediço, a renúncia de Jânio Quadros caracterizou-se como o início de fato de todo o movimento golpista que viria a seguir. Em primeiro lugar, ocorreu a crise política para a posse de João Goulart, - a qual foi deflagrada pelas Forças Armadas,- e a adoção de um *parlamentarismo de ocasião*, instituído por uma emenda constitucional que concedeu a Jango a *chefia do Estado*, mas a um conselho de ministros a *chefia do governo*, sob a liderança de Tancredo Neves.

Após isso, houve o plebiscito de 03 de outubro de 1962, cujo resultado restituiu o presidencialismo, bem como reconheceu a plenitude de poderes a ser cons-

titucionalmente confiada a João Goulart. No governo Jango, constatou-se o crescimento da esquerda dentro do governo, - e fora dele,- dos movimentos populares, como os Sindicatos e a União Nacional dos Estudantes (UNE). Além disso, seguidos movimentos grevistas, a crescente inoperância das empresas estatais e a tentativa de implantação das já prometidas "Reformas de Base", - ponto de honra para Jango,- apressaram o advento da ditadura militar, e o conseqüente encerramento do sistema partidário pluralista brasileiro, principiado em 1946.

Destarte, neste conturbado quadro político, acrescido da recessão econômica que abalou a tranqüilidade financeira do empresariado e da própria classe média, a reação começou a se manifestar de forma explícita. Na área política, três governadores de peso colocaram-se em posição cristalina de confronto em relação ao governo: *Magalhães Pinto (MG)*, *Carlos Lacerda (Guanabara)* e *Adhemar de Barros (SP)*.

A própria sociedade civil já articulava-se em instituições como a *CONCLAP (Conselho Superior das Classes Produtoras)*, *IPES (Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais)* e, - como conta *Barbosa Lessa*, - até "*uma inesperada força de reação ativada por Dona. Amélia Molina Bastos, da sociedade carioca, ao fundar a CAMDE (Campanha da Mulher pela Democracia), com apoio dos educandários femininos católicos e das congregações paroquiais*".<sup>253</sup>

O movimento reacionário igualmente manifestava-se no Congresso Nacional, onde as reformas de base não logravam aprovação, motivando a realização, - em 13 de março de 1964,- de uma grande concentração popular no Rio de Janeiro, ocasião em que o Presidente João Goulart, perante 150 mil pessoas, anunciou que iria promover as *reformas de base* de qualquer forma, independente da posição do Congresso. E com efeito, os seus primeiros atos foram a estatização das companhias petrolíferas e confisco de áreas marginais em rodovias.

---

<sup>253</sup>LESSA, Luís Carlos Barbosa. *Problemas Brasileiros - Uma Perspectiva Histórica*. Volume II. Porto Alegre : Ed. Globo, 1980, p. 115.

Em contrapartida, no dia 19 de março, na cidade de São Paulo, os setores descontentes com as "Reformas de Base" promoveriam uma imensa passeata, intitulada "*Marcha da Família com Deus pela Liberdade*", - promovida pela CAMDE,- onde as mulheres entoavam hinos religiosos e lançavam manifesto pedindo proteção contra a "*sorte e o sofrimento das mulheres martirizadas de Cuba, Polônia, Hungria e outras nações escravizadas*".

De outro lado, a última manifestação de apoio a Jango ocorreu em 30 de março, orquestrada pelos sargentos, no Rio de Janeiro. Mas, àquela altura, o movimento já estava deflagrado. Os governadores oposicionistas conclamavam publicamente a nação ao golpe, tropas avançaram contra o Rio de Janeiro, a Academia Militar das Agulhas Negras, sob o comando de Emílio Médici também participara, e restou a Jango abandonar o Rio, voando a Brasília, e dali, para Porto Alegre, onde o governador Brizola buscava resistir à revolução. Porém, em 1º de abril de 1964, ambos fugiriam para o Uruguai, e uma nova ordem institucional instaurava-se no país.

#### **4.4.2) O governo Castelo Branco e o bipartidarismo**

Com a ascensão do regime ditatorial militar, verificaram-se inúmeras alterações no cenário político-econômico brasileiro em geral, e no sistema partidário em particular.

Com efeito, foram criados o Conselho de Segurança Nacional e o Sistema Nacional de Informações (SNI), - com o incremento dos denominados *Inquéritos Policiais Militares*, - no escopo da apuração e repressão dos crimes considerados políticos; bem como o Ministério do Planejamento, para atuar junto com o Ministério da Fazenda, especialmente no objetivo da implantação do Imposto de Renda na Fonte.

Ademais, assitiu-se ao fortalecimento da participação do Estado nas atividades empresariais, com a incorporação da Companhia Telefônica Brasileira; a criação do Conselho Monetária Nacional, do Banco Nacional de Habitação, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; e os crescentes impulsos ao desenvolvimento de empresas públicas do porte da Petrobrás, Eletrobrás, Companhia Siderúrgica Nacional e Companhia Vale do Rio Doce.

Foi outrossim a época do chamado “milagre brasileiro”, com o aporte de grandes somas de recursos financeiros na construção de obras como a ponte Rio-Niterói, a Transamazônica, a rodovia Belém-Brasília e as usinas nucleares no município fluminense de Angra dos Reis.

No campo político, - sem embargo dos esforços do General Humberto Castelo Branco no sentido de governar com a Constituição, enviando todos os projetos de lei à apreciação do Congresso Nacional,- o regime militar iniciou a prática da edição dos chamados “*Atos Institucionais*” e “*Atos Complementares*”, os quais visavam estabelecer modificações nos dispositivos constitucionais. Tais atos institucionais eram impostos compulsoriamente à nação, sem a possibilidade de qualquer discussão mais ampla à respeito dos temas tratados pelas referidas medidas de exceção.

Destarte, o sistema partidário brasileiro outrossim foi afetado com a edição destes atos, máxime através do *Ato Institucional nº 2*, de 27 de outubro de 1965, que implantou o bipartidarismo forçado no Brasil.

A anterior vitória da oposição nos estados de Minas Gerais e da Guanabara, - nas eleições estaduais já realizadas sob a égide do novo regime,- acabou por preocupar sensivelmente o comando revolucionário, o qual, em função disso, deliberou em apressar a reforma partidária, assim extinguindo os 13 partidos políticos de então, e permitindo apenas a existência de duas agremiações partidárias: a *ARENA (Aliança Renovadora Nacional)* e o *MDB (Movimento Democrático Brasileiro)*.

Neste novo quadro partidário implantado forçosamente, coube à ARENA exercer as funções típicas do *partido situacionista*, assumindo posturas nitidamente con-

servadoras. A ARENA foi originalmente composta pela grande maioria dos políticos concentrados nos extintos Partido Social Democrático (PSD) e União Democrática Nacional (UDN), e sua principal base eleitoral concentrava-se nos estados da região nordeste, além da maioria da classe média que habitava os centros urbanos.

Por sua vez, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) absorveu as forças contrárias ao golpe de 64, assumindo assim o papel do *partido de oposição*. Seus quadros iniciais foram formados com a filiação da maioria dos remanescentes do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), parcelas consideráveis dos ex-integrantes do Partido Democrata Cristão (PDC), do Partido Social Progressista (PSP) e do Partido Socialista Brasileiro (PSB), além de alguns membros do PSD e pouquíssimos da UDN. Depois, o MDB começou a crescentemente angariar em seus quadros os descontentes com os rumos do novo regime.

O Bipartidarismo forçado foi implantado debaixo de uma rigorosa legislação partidária. Já na Lei Orgânica dos Partidos (Lei 4.740, de 15/07/65), ainda na vigência dos partidos anteriores, as condições para a legalização dos partidos eram bastante exigentes: 3% dos votos nas eleições legislativas, em 11 Estados, com um mínimo de 2% por Estado; eleição de 12 Deputados Federais em 07 Estados, no mínimo; e implantação de 11 Diretórios Estaduais, organizados por Diretórios Municipais, que por sua vez só seriam organizados com um número mínimo de eleitores no município.

Já pelo Ato Institucional nº 2, - com as exigências acrescentadas pelo Ato Complementar nº 4, de 30/11/65,- as dificuldades tornariam-se ainda maiores. Com efeito, foi concedido o exíguo prazo de 45 dias para que os novos partidos políticos restassem devidamente organizados, contando com um mínimo de 120 Deputados e 20 Senadores, sendo-lhes vedado o uso de nomes, siglas ou símbolos das antigas organizações partidárias existentes.

Muitos foram os óbices impostos à organização partidária no período inicial do regime militar:

*"Para se ter uma boa idéia das dificuldades para a formalização de novos partidos, basta lembrar os esforços de Pedro Aleixo - Vice-Presidente de Costa e Silva, impedido de tomar posse quando da morte deste, em 1969 - e depois de seu filho, Maurício, para obter o registro de seu Partido Democrático Republicano: entre 1971 e 1977 foram feitas sete tentativas, todas frustradas diante do rigor da legislação".*<sup>254</sup>

Quando do envio da mensagem presidencial à Câmara dos Deputados, no ano de 1966, o então Presidente Castello Branco alegou que a *"multiplicação dos partidos era fator de perturbação da estrutura política do país"*. Com tal assertiva do General-Presidente, contatou-se a inevitável criação do bipartidarismo brasileiro, baseado nos modelos norte-americano e inglês, nações onde, - embora tolerável o pluripartidarismo,- apenas dois partidos contam com força política, revezando-se no poder.

A opção do regime militar pela adoção do bipartidarismo, - ao invés da imposição do partido único, perfeitamente possível naquele período, face ao rígido comando político que detinha,- deve-se ao fato de que o novo governo não gostaria de ser acusado de implantar um modelo partidário semelhante a URSS, que o mesmo tanto combatia.

Para escapar de tal contradição, o regime militar obrigou-se a tolerar as vozes oposicionistas do MDB, cujo crescimento, em longo prazo, acabou sendo uma das razões para a exaustão do próprio regime que concedeu o seu nascimento.

#### **4.4.3) A escalada do MDB**

O crescimento do MDB ocorreu em meio a seguidas repressões e tumultuárias situações políticas. Em 1967, os ex-governadores Carlos Lacerda e Magalhães

---

<sup>254</sup>PEREIRA, Raimundo Rodrigues (org.). Os Grilhões Partidários - A Evolução dos Partidos e da Legislação Partidária. Série Retrato do Brasil, Volume II. São Paulo : Ed. Política, 1984, p. 237.

Pinto, ambos apoiadores do movimento revolucionário, já demonstravam sua insatisfação com os rumos do regime. Buscaram, então, organizar uma *frente ampla*, conquistando alianças mesmo entre os conservadores. Chegaram a firmar o "*Pacto de Montevideú*", em reunião em que ambos participaram, - juntamente com João Goulart e Juscelino Kubitschek,- na capital uruguaia. Mas foi a *Frente Ampla* proscrita por um Decreto-lei baixado pelo regime militar em 1968, no momento mais agudo da repressão.

No mesmo ano de 1968, viria à lume o *Ato Institucional nº 05*, originado de uma situação até certo ponto corriqueira, quase que um pretexto. Nesta ocasião, o Congresso Nacional ainda fervilhava, e os políticos do MDB ocupavam constantemente a tribuna da Câmara para formalizar denúncias contra o regime.

Em um desses pronunciamentos, o então jovem deputado *Márcio Moreira Alves* resolveu conclamar a nação para que boicotasse as comemorações militares do 07 de setembro, data em que ocorriam por todo país a parada militar do Dia da Independência, e momento em que a população pessoalmente conferia o grandioso aparato militar.

E o Deputado Moreira Alves, - em aparte ao pronunciamento da Deputada Júlia Steinbruch, no pequeno expediente,- solidarizou-se com a leitura do manifesto da União das Mulheres Brasileiras, pela deputada, e indo além, sugeriu às mulheres brasileiras que resistissem ao governo militar, e recusassem-se a namorar oficiais que silenciavam diante da repressão, ou participavam das violências cometidas pelo Estado.

Sentindo-se ofendido com o teor de tal pronunciamento, o Governo pediu licença a Câmara para processar o deputado, mas tal pedido foi negado. Como consequência, na noite de 13 de dezembro de 1968 era assinado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), o qual conferia ao Presidente da República o poder em legislar sobre qualquer matéria, bem como o Ato Complementar nº 38, decretando o recesso do Congresso Nacional.

Díficeis e revanchistas foram os tempos do AI-5, conforme o relato de Hélio Silva:

*“ Após a edição do AI-5, iniciou-se a caça aos políticos e cidadãos considerados inimigos do regime. O comandante do I Exército, Syzeno Sarmiento, mandou prender o ex-Presidente Juscelino Kubitschek e o Sr. Hugo Gouthier. Do Gabinete Militar veio o pedido de prisão do ex-governador Carlos Lacerda. Os deputados Márcio Moreira Alves e Hermano Alves foram presos; foi preso o Dep. Davi Lerer.*

*Os processos passaram a ser examinados pelo Conselho de Segurança Nacional, que aplicava as representações com base no AI-5. O primeiro processo foi o do Dep. Márcio Moreira Alves, seguiu-se a punição dos deputados Hermano Alves, José Lerer, Hélio Henrique Pereira Navarro, Gastone Righi, Matheus José Schmidth, Henrique Henkin, Maurílio Filgueira Ferreira Lima, José Lutz Sabiá, Renato Bayna Archer, José Carlos Estelita Guerra. O Gen. Pery Constant Bevilacqua, Ministro do Superior Tribunal Militar, recebeu a punição de aposentadoria do cargo. O juiz José Joaquim de Souza Neto, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, teve seus direitos políticos suspensos por dez anos, acusado de corrupção.*

*Em janeiro [1969] o AI-5 foi aplicado em processos contra dois senadores, 24 deputados do MDB, 11 deputados da ARENA e contra a Sra. Niomar Bittencourt, do Correio da Manhã; em fevereiro, foram cassados mais dois senadores e 18 deputados federais do MDB. Ainda nesse período, assinou-se o Decreto-Lei nº 477, ‘definindo as infrações disciplinares praticadas por professores, alunos e funcionários dos estabelecimentos de ensino público ou particulares’.”<sup>255</sup>*

Neste repressivo quadro institucional, tranqüila foi a vitória do partido da situação, - a ARENA,- nas eleições de 1970, realizadas logo após a edição do Ato Institucional nº 5. A ARENA acabou elegendo 233 deputados contra 87 do MDB, com uma diferença ainda maior nas Assembléias Legislativas Estaduais. No entanto, o crescimento do MDB era lento e quase clandestino, pois o temor à repressão era ainda um sentimento muito arraigado na população.

Assim, para o pleito de 1974, esperava a ARENA uma nova vitória esmagadora, para que as eleições servissem para uma legitimação ainda maior do governo

militar. Data desta época o início do acesso dos candidatos ao rádio e à televisão, - embora com muitas restrições,- e a mensagem oposicionista cresceria vertiginosamente.

Maria Helena Moreira Alves conta-nos alguns detalhes desta campanha eleitoral:

*"No início, muitos políticos do MDB acreditavam que a oposição não teria condições de êxito nas urnas. Poucos candidatos chegavam a considerar o partido capaz de organizar-se. Este sentimento começou a mudar no Rio Grande do Sul, onde o candidato do MDB, Paulo Brossard, sustentou acalorados debates com o candidato da ARENA, Nestor Jost. No início de agosto, ambos haviam concordado com um debate pela televisão. Seria a primeira experiência do gênero desde antes do AI-5, em 1968. O intenso interesse despertado por este debate, as repercussões políticas que teve, estimularam outros candidatos do MDB a assumir uma posição política mais agressiva e a valer-se dos meios de comunicação. A população reagiu com entusiasmo, e a campanha do MDB ganhou multidão de voluntários. Os militantes do partido descobriram que os períodos eleitorais poderiam ser utilizados para a transmissão de informações e a mobilização política da população.*

*(...) O MDB concentrou-se nas questões da repressão, da injustiça social e da iniquidade do modelo econômico. Candidatos da oposição manifestaram-se pelo rádio e pela televisão sobre assuntos até então proibidos, como a Lei de Segurança Nacional, a repressão, a necessidade de revogar o AI-5 e a legislação de controle salarial. (...) Duas idéias dominaram a campanha de 1974. A primeira expressava-se no "slogan" da campanha do partido: "Enquanto houver um homem vivo, haverá esperança". A segunda era o desejo de ir adiante e progressivamente pressionar por reformas, numa estratégia que a oposição definia como a ocupação de todo o espaço político disponível. O silêncio e o isolamento haviam começado a romper-se, e novos setores da população podiam participar da política formal".*

256

<sup>255</sup>SILVA, Hélio. *O Poder Civil*. Porto Alegre : L&PM Editores, 1985.

<sup>256</sup>MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis : Vozes, 1986, p. 187/88.

E os resultados finais do pleito eleitoral de 1974 acabariam por comprovar o crescimento da oposição: o MDB fez maioria no Senado, e ainda quase dobrou a sua representatividade na Câmara dos Deputados, isto sem contar a maioria peemedebista nas principais Assembléias Legislativas brasileiras, notadamente São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná.

O governo militar, avaliando os resultados que lhe foram amplamente desfavoráveis no pleito eleitoral 1974, acabou por concluir que as eleições assumiram um caráter plebiscitário contra as ações do governo; bem como que o livre acesso ao rádio e à televisão contribuiu fundamentalmente para a vitória da oposição. Destarte, se medidas concretas não fossem imediatamente tomadas, a tendência seria a concretização de um novo fracasso eleitoral do governo nas vindouras eleições municipais de 1976.

Por conseguinte, em julho de 1976, o presidente Ernesto Geisel editou o Decreto-Lei nº 6.639, o qual, - assinado pelo então Ministro da Justiça Armando Falcão,- seria conhecido pelo nome de "*Lei Falcão*".

Nos termos previstos por esta famigerada lei, nas campanhas eleitorais para as eleições municipais daquele ano, "*os partidos políticos limitar-se-iam a apresentar, no rádio e na televisão, seu nome, o número e o currículo dos candidatos, com uma fotografia destes no caso da televisão*"<sup>257</sup>, restando-se assim vedada a propagação das idéias dos candidatos ou as plataformas dos partidos no rádio e televisão, veículos de comunicação que tanta influência haviam exercido sobre o eleitorado no processo eleitoral imediatamente anterior.

As implicações práticas da instituição desta rígida censura à campanha eleitoral encontram-se bem resumidas por Maria Helena Moreira Alves:

*"O significado deste tipo de censura fica evidente se lembrarmos que o maiores jornais do país na época tinham tiragem máxima de*

---

<sup>257</sup>MOREIRA ALVES, Maria Helena. ob.cit., p. 190.

*aproximadamente 300.000 exemplares, atingindo cerca de 20.000.000 de pessoas; em compensação, o rádio atingia 65 milhões de pessoas e a televisão aproximadamente 45 milhões.*

*A propaganda eleitoral transformou-se em monótona sucessão de nomes, números, currículos e fotografias de centenas de candidatos de ambos os partidos. (...) A campanha para as eleições municipais de 1976 reduziu-se a virtual silêncio, negando-se à oposição o emprego de seu principal recurso: o debate e a argumentação." <sup>258</sup>*

E nada obstante todas essas drásticas medidas restritivas ao regular desenvolvimento da campanha eleitoral, o fato é que a vitória do partido governista foi pouco convincente, porquanto o MDB novamente logrou-se vencedor nos maiores centros urbanos do país, locais onde o descontentamento para com os rumos do regime militar tornava-se mais evidenciado.

#### **4.4.4) O "pacote de abril" de 1977 e a política da "distensão"**

Como consequência de minuciosas avaliações acerca das desfavoráveis experiências eleitorais vivenciadas nos anos de 1974 e 1976, o governo militar percebia que era a hora de iniciar-se ao processo de liberalização do regime, no escopo de aplacarem-se as crescentes manifestações de oposição aos rumos do Estado no pós-64.

E para atingir-se tal desiderato:

*"O Presidente Geisel precisava aplacar os setores de linha dura da coalizão civil-militar, que exigiam controles mais permanentes sobre o Judiciário". <sup>259</sup>*

Dai porque a proposta governamental das Emendas Constitucionais nº 07 e 08, de 13 e 14 de abril de 1977, com a criação de um Conselho da Magistratura com

---

<sup>258</sup>MOREIRA ALVES, Maria Helena. ob.cit., p. 190.

poderes de controle sobre o exercício da magistratura, e a alteração da competência para o julgamento dos policiais militares, saindo-se da jurisdição civil para uma jurisdição militar especial.

Como tais propostas encontraram veementes protestos de inúmeros setores da sociedade civil organizada, o Congresso Nacional acabou por rejeitar a aprovação das mencionadas emendas constitucionais, posto que os situacionistas não conseguiram os dois terços de votos necessários à aprovação das emendas à Constituição.

E esta derrota parlamentar do governo foi o estopim para a edição do denominado “*Pacote de Abril*”, contendo em seu bojo profundas modificações no ordenamento jurídico pátrio.

Consoante o resumo de Helio Silva:

*“ Com a promulgação da emenda constitucional nº 8, e os decretos-lei, o Poder Executivo realizou a mais ampla e profunda alteração dos dispositivos que regulam a vida político-eleitoral brasileira, tornando indireta a eleição dos governadores e, pela primeira vez na história da República, de um terço no Senado, criando o que se chamará “senadores biônicos”. As novas leis mudam para demográfico o critério para a composição das bancadas na Câmara dos Deputados; estendeu para seis anos o mandato presidencial a partir do sucesso do então Presidente; limitou a propaganda eleitoral aos padrões previstos na Lei Falcão; o Congresso foi autorizado a funcionar a partir da data da promulgação dessa lei.*

*(...) Cria-se um mandato-tampão de dois anos para prefeitos e vereadores. A Câmara dos Deputados passa a ter limite mínimo para as suas bancadas: 420 membros. O critério da sua composição deixa de ser calculado com base no eleitorado mas sobre a população. Cada Estado terá, no mínimo, cinco deputados. Cada Território, dois.”<sup>260</sup>*

---

<sup>259</sup>MOREIRA ALVES, Maria Helena, ob.cit., p. 192.

<sup>260</sup>SILVA, Helio. *O Poder Militar*. Porto Alegre : L&PM Editores, 1984, p. 505/05.

Porém, uma lacuna do novo sistema acabou por gerar novos episódios. Ocorreu que a *Lei Falcão* aplicava-se especificamente às eleições, restando omissa quanto ao uso, pelos partidos, do espaço gratuito na televisão para efeito da apresentação de programas partidários em períodos não-eleitorais.

Deste modo, em junho de 1977, o MDB apresentou programa no rádio e televisão em que quatro dos seus líderes apresentaram algumas das propostas daquele partido político às questões nacionais, ao mesmo tempo em que apontavam as contradições do governo Geisel. Os líderes em tela foram Franco Montoro, Alceu Collares, Alencar Furtado e Ulisses Guimarães.

Segundo conta *Maria Helena Alves*, o resultado desta investida foi a cassação do mandato do Deputado Alencar Furtado (PR), a incursão do Deputado Ulisses Guimarães em crime do art. 347 do Código Eleitoral vigente; e a proibição, via Ato Complementar, do acesso pelo MDB ao rádio e à televisão.

Apesar das crescentes restrições, as eleições em 1978 foram bastante disputadas. Naquela altura dos acontecimentos, o MDB já conquistara o apoio dos movimentos populares, como as entidades representativas dos estudantes, dos sindicatos, da igreja, e de várias outras organizações da sociedade civil.

E a oposição venceu novamente as eleições para o Senado, enquanto a ARENA fazia maioria na Câmara dos Deputados. No Senado, apesar da maioria, o MDB conquistou apenas 09 cadeiras, enquanto a ARENA angariou 36, entre "normais" e "biônicos", estes últimos em número de 21. Já na Câmara, embora a diferença de votos fosse de 50,4% para ARENA contra 40,5% do MDB, - por força do Pacote de Abril,- a ARENA fica com 231 cadeiras contra 189 de oposição.

Maria Helena Moreira Alves assim avaliou os resultados das eleições de 1978:

*"De modo geral, confirmou-se nas eleições de 1978 o quadro de maior força do MDB nas regiões mais desenvolvidas e nos estados do Sul e Centro-Sul. A ARENA preservou sua forte influência nos Estados menores do Norte e do Nordeste, onde caciques e burocrata-*

*cias locais podiam desenvolver um sistema de clientelismo político. Embora atingisse a credibilidade da política de "distensão" do governo, o Pacote de Abril conseguiu conter a força eleitoral da oposição. Estava assegurada a maioria da ARENA em ambas as casas do Congresso. Tal monopólio do poder era elemento essencial da distensão."*<sup>261</sup>

Com efeito, a "distensão" mencionada pela autora supra citada, consistia na tentativa de uma abertura política "lenta, gradual e segura" promovida pelo Presidente Geisel, que prevendo os crescentes e inevitáveis desgastes do regime militar, entendia necessária uma maior liberalização do regime, sob pena de seu abrupto encerramento, face à insatisfação popular.

Luciano Martins aborda da seguinte forma esta iniciativa liberalizante principada no governo Geisel:

*" O modelo de liberalização adotado no Brasil sob a administração Geisel e em parte do governo Figueiredo pode ser resumido da seguinte forma: 1) restauração progressiva dos direitos civis e políticos; 2) restabelecimento de alguns canais de representação de interesses, e 3) adoção de formas de validação legal para a escolha dos dirigentes e para os atos do governo. Mas ao mesmo tempo, controles autoritários foram institucionalizados para conter o exercício desses direitos e funções políticas dentro dos limites impostos pela autoridade executiva.*

*Estes limites (...) podiam, da mesma forma, tornar-se objeto de negociação parcial, - desde que determinados itens não-negociáveis fossem aceitos como tais pela oposição. Esses itens não-negociáveis parecem consistir do seguinte: 1) os protagonistas do regime não deve ser chamados a responder pelos atos arbitrários realizados em nome da revolução; 2) os setores oposicionistas, que propõem o que poderia ser percebido como uma organização fundamentalmente diferente da sociedade, não podem ser representados politicamente; 3) as forças oposicionistas não podem aspirar a governar antes de o "trabalho da revolução de 1964" ter sido consolidado."*<sup>262</sup>

<sup>261</sup>MOREIRA ALVES, Maria Helena. ob.cit., p.200.

<sup>262</sup>MARTINS, Luciano. A "Liberalização" do Regime Autoritário no Brasil. "In" Transições do Regime Autoritário - América Latina. São Paulo : Vértice, 1988, p. 129.

Neste período, a censura à imprensa já havia consideravelmente diminuído, permitindo-se a publicação de entrevistas com exilados políticos. Mas o ponto culminante da *"política de distensão"* ocorreu no final do governo Geisel, - em 29 de dezembro de 1978,- quando o então Presidente anunciou à nação, para vigorar já em 1º de janeiro de 1979, a revogação do famigerado Ato Institucional nº 05, bem como dos demais Atos Complementares e Institucionais.

Encerrava-se, assim, consoante o entender do Presidente Geisel, *"o término de um longo período autoritário de exceção, a que não houve como eximir-se a nação"*.

Outras consequências importantes da revogação do aparato jurídico da ditadura foram a restauração do pleno cabimento do *habeas-corpus* para as prisões políticas ilegais, o impedimento da decretação de recesso no Congresso, a proibição da demissão arbitrária ou de aposentadoria compulsória dos funcionários públicos, além da possibilidade de formação de novos partidos políticos.

Através da Emenda Constitucional nº 11, abrandaram-se as exigências a serem cumpridas para efeito de possibilitar-se o funcionamento dos partidos políticos. Se anteriormente exigia-se uma representatividade mínima de 5% (cinco por cento) do eleitorado que houvesse votado 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; já a Emenda nº 11 diminuía tal exigência para um mínimo de 5% de apoio, expresso em votos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em 09 Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles.

O ano de 1979 foi o da posse do último General-Presidente, - João Baptista de Figueiredo,- e representou o início da derrocada definitiva do regime militar instalado no país desde o movimento revolucionário de 1964.

Já às voltas com um cada vez mais agravante quadro de recessão econômica, e o que era mais problemático, com a responsabilidade de gerenciar politicamente um ciclo militar que entrava em irreversível exaustão, - recebendo pressões de todos os lados, incluindo-se até os seus antigos colaboradores,- o Presidente Figueiredo, ao contrário de todos os seus antecessores, encontrou pela frente uma nova ordem político-institucional.

Herdando do Presidente Geisel um processo de abertura política em pleno andamento, o novo Presidente não poderia mais retroceder em tais objetivos. Exatamente neste contexto, ao novo Presidente só restaria uma opção, expressada na clássica frase *"prometo fazer deste país uma democracia"*.

Conforme o relato do historiador Helio Silva:

*" O general João Batista de Figueiredo trazia, inerente à sua indicação, o compromisso de cumprir as exigências do sistema que o escolheu. Embora desde a apresentação e em seus primeiros pronunciamentos, adotasse uma postura liberal, afirmando o solene compromisso de "fazer do Brasil um Democracia", no próprio consenso desta frase reconhecia que o Brasil ainda não era uma Democracia, desde que se comprometia a fazer do Brasil uma Democracia." <sup>263</sup>*

Assim, no próprio ano de 1979, o Presidente Figueiredo promulgou a *Lei da Anistia*, que, embora parcialmente, permitiu o retorno ao país de todos os exilados políticos, bem como a restauração dos direitos políticos de todos os líderes deles privados. Alterou-se também a Lei de Inelegibilidades, e assim retomava-se a possibilidade da candidatura de todos os anistiados.

Tantas alterações propiciaram as condições para o surgimento de novos partidos políticos, libertando-se o país do rígido bipartidarismo forçado, em direção a um novo sistema pluripartidário.

---

<sup>263</sup>SILVA, Helio. *O Poder Militar*. Porto Alegre : L&PM Editores, 1984, p. 534..

## 4.5) OS NOVOS PARTIDOS POLÍTICOS

O retorno do pluripartidarismo no Brasil deu-se com o advento da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, no encerramento do primeiro ano do Governo Figueiredo.

Maria Helena Moreira Alves entende que o processo de retorno ao pluripartidarismo foi motivado pelo interesse do regime militar em dividir as hostes oposicionistas, afirmando que:

*"Tomava-se portanto necessário, como admitiu o próprio General Golbery do Couto e Silva, tentar dividir e fragmentar a oposição e controlar mais cuidadosamente a organização dos partidos políticos. Impunha-se, além disso, agir com rapidez na remodelação do quadro partidário, enquanto o governo ainda detinha maioria no Congresso (garantida pelos senadores "biônicos"). (...) A nova Lei Orgânica dos Partidos extinguiu o MDB e a ARENA. Esperava-se, não sem razão, que os membros do partido governamental poderiam ser mantidos unidos para formar um novo partido, e que além disso desfrutariam de vantagem eleitoral com a mudança de nome. Assim foi que os membros da antiga ARENA puderam descartar-se da identificação com as políticas impopulares do Estado, imediatamente formando o Partido Democrático Social. "*<sup>264</sup>

Pelos termos previstos na nova *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, era obrigatório atingir-se o "quorum" de 5% (cinco por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados, e distribuídos em pelo menos nove Estados, com mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles, sem o qual, o partido político não teria direito à representação no Senado, Câmara e Assembleias Legislativas. Porém, na antevéspera das eleições gerais de 15 de novembro de 1982, este índice de 5% em nove Estados, foi diminuído para 3% .

---

<sup>264</sup>MOREIRA ALVES, Maria Helena. ob.cit., p. 269/70.

A aludida Lei 6.767 não deixou também de inserir preceitos fiscalizadores e limitadores da liberdade partidária. Exemplo claro desta assertiva era a exigência de publicação prévia, no Diário Oficial da União, - no prazo mínimo de 06 meses antes da data da convenção nacional,- de toda e qualquer proposta de alteração estatutária ou programática no partido.

Mas a principal exigência estabelecida neste texto legal, - a qual alteraria todo o quadro partidário originariamente configurado, - encontrava-se em seu art. 19, inciso IV, que assim estabelecia: *"É proibido aos partidos políticos fazer coligação com outros partidos para as eleições à Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais."*

Embora omissa inicialmente a respeito, a Lei 6.767/82 estenderia a proibição de coligação partidária também às eleições para os cargos de governador e prefeito.

Neste novo contexto, nasceriam os novos partidos políticos brasileiros, isto é, o Partido Democrático Social (PDS), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT), e o Partido Popular (PP)..

O Partido Democrático Social (PDS) foi o desaguadouro natural dos integrantes da extinta ARENA. Era o partido do governo, com maioria no Congresso, organizado em quase todos os municípios brasileiros, e por isso mesmo detentor, - naquele momento,- de uma considerável força política. Era um partido escorado na burocracia estatal e de práticas clientelistas, em consequência de sua vinculação com a máquina administrativa federal.

Já o *Partido Popular* apresentava uma proposta política nitidamente de centro. Seus fundadores foram os membros da ala mais conservadora do antigo MDB, os quais, - aliados a antigos arenistas que já haviam afastado-se do regime militar,- objetivavam a criação de um partido que possibilitasse a transição política, que na-

quele momento configurava-se, de uma forma moderada, sem sobressaltos, receios e radicalizações.

Preocupados com o maniqueísmo resultante, de um lado, da postura radical de certos membros do ciclo militar que resistiam às mudanças políticas; e de outro, das práticas precipitadas por parte dos setores mais intransigentes da esquerda; preocupavam-se os partidários do PP, assim, viabilizar uma posição de aglutinadores das forças liberais.

Inicialmente liderados por Tancredo Neves e Magalhães Pinto, acreditavam no pensamento de Joaquim Nabuco: *"os exacerbados são indispensáveis às revoluções, mas danosos aos governos"*. Não obstante os seus nobres ideais, o Partido Popular teve uma curta existência, não resistindo às medidas eleitorais impeditivas de coligação para as eleições de 1982, e assim obrigando-se a incorporar com o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), daí surgindo o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Tecendo considerações acerca da breve existência do Partido Popular, assim posicionou-se o emérito Prof. Paulo Bonavides:

*" (...) Emergiu um partido de oposição moderada, cujo florescimento só seria possível se se preservasse a sinceridade daqueles propósitos. Essa agremiação, denominada Partido Popular, esteve fadada a ser a terceira força que, intervindo no processo político, constituiria a saída, ou seja, a alternativa tão almejada por quantos confiadamente aguardavam o fim de quase duas décadas de enfermidade das instituições. (...) O Partido Popular poderia desempenhar em nosso meio político um papel semelhante ao dos democratas liberais na Alemanha. Coligados de último com os sociais democratas, para onde eles pendem, fazem o Governo, Nada obsta que amanhã estejam dando o seu apoio aos democratas cristãos, desde muito fora do poder.*

*A vocação do nosso Partido Popular teria sido também no sentido do cumprimento de missão idêntica, neutralizando o dualismo passional que separa o Governo e oposições em suas respectivas concepções de poder. É de lastimar porém que a grande força modera-*

*dora em formação haja sido atropelada e destruída pelo funesto casuísmo do pacote de novembro.”<sup>265</sup>*

A incorporação do Partido Popular ao Movimento Democrático Brasileiro proporcionou assim um vertical crescimento do PMDB, o qual teve ampliadas as suas bases eleitorais, pavimentando-se o caminho para a chegada aos seus melhores momentos, vivenciados no período 1982-1986.

Contando com vários quadros, o PMDB organizou-se rapidamente e assim surgiu como o maior partido de oposição, congregando sob a sua bandeira desde interesses das organizações clandestinas de esquerda, - como os adeptos do PCB, o PC do B e do Movimento Revolucionário 08 de outubro (MR-8),- até os interesses de grandes empresários capitalistas, forças conservadoras e mesmo ex-integrantes dos governos militares.

Já o renascimento do Partido Trabalhista Brasileiro deu-se por três vertentes distintas, na percepção de *Maria Helena Alves*: *"o trabalhismo populista de Getúlio Vargas, representado por sua presidente Ivete Vargas, sobrinha do ex-presidente; o Janismo, liderado em São Paulo pelo ex-presidente Jânio Quadros; e a herança conservadora do ex-governador Carlos Lacerda. no Rio de Janeiro".<sup>266</sup>*

Após intensa disputa jurídica entre Leonel Brizola e Ivete Vargas, a sigla PTB acabou ficando para a falecida sobrinha do ex-presidente. Mas o ressurgido PTB não conseguiu sequer aproximar-se da grandeza assumida por este partido nos velhos tempos de Getúlio Vargas, e assim, o Partido Trabalhista Brasileiro, de antigo partido de massas, atualmente resume-se a um partido de quadros, com eleitorado e propostas sazonais.

É certo que o PTB poderia ter tomado outros rumos, acaso Leonel Brizola houvesse logrado o recebimento da sigla para o seu comando. Mas tal incorreu, restan-

---

<sup>265</sup>BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição - a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. Fortaleza : Edições Universidade Federal do Ceará/EUFC, 1985, p. 206.

<sup>266</sup>MOREIRA ALVES, Maria Helena. ob.cit., p. 275.

do a Brizola a fundação de seu *Partido Democrático Trabalhista (PDT)*, agremiação política herdeira do antigo trabalhismo, e que de início procurou afinar-se com os postulados da social-democracia européia.

Inicialmente vinculado em demasia à figura de seu líder Leonel Brizola, o PDT apresentava densidade eleitoral apenas nos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, praticamente inexistindo em São Paulo e nos estados da região nordeste do país. Consciente de tais dificuldades, o PDT então promoveu uma ampla campanha de filiação partidária, o que, - se traduziu um inegável crescimento eleitoral,- custou-lhe a desfiguração de sua original proposta social-democrata, face às diversas lideranças e correntes ideológicas que instalaram-se naquele partido.

Por sua vez, o *Partido dos Trabalhadores* seria originado fundamentalmente do movimento sindical brasileiro, o qual saíra bastante fortalecido em razão do sucesso das greves ocorridas entre 1978 e 1980 em São Bernardo do Campo, no Estado de São Paulo.

Márcio Moreira Alves assim comenta este movimento, considerado por ele um marco em nossa história recente:

*"Paralelamente ao crescimento da indústria automobilística e da mecânica pesada, ao longo dos anos 70, os sindicatos operários cresceram na região do ABC Paulista (...).*

*Buscaram organizar-se modernamente, formando os seus quadros, estabelecendo contatos com o exterior, financiando suas próprias atividades, e sobretudo, buscando sua independência da tutela do Ministério do Trabalho. O longo trabalho formativo que realizaram eclodiu aos olhos da nação em 1979, quando das primeiras greves desde a implantação da ditadura militar (...)*

*Lula, Presidente do Sindicato de São Bernardo, o mais organizado e combativo, saltou para a notoriedade súbita. Na medida em que os órgãos de comunicação de massa descobriram não estar ele sozinho, não representar um fenômeno isolado, e sim ser a principal cabeça de um conjunto de líderes de um novo tipo, capazes não só de reconhecer as contradições entre os donos do capital e os donos da*

*força do trabalho, Lula e os seus companheiros tornaram-se para muitos o símbolo de uma sociedade em gestação (...)*

*Em São Paulo, abril é o mês das greves, por ser quando se vence o contrato anual de trabalho dos metalúrgicos com os seus patrões. E, em 1980, abril foi o mês do confronto, do drama, da quase tragédia. Lula e os seus companheiros, Djalma Bom, Rubão, Osmarzinho, Alemão e outros, achavam já ter chegado o tempo de consolidarem a organização que haviam testado nas fábricas durante a greve do ano anterior e de obterem por ela o reconhecimento oficial e patronal. Caso tivessem sucesso, maiores seriam as chances de estruturar um velho sonho dos operários brasileiros - a Central Única dos Trabalhadores -, nos moldes que desde o início do século existiam na Argentina, no Uruguai e no Chile." <sup>267</sup>*

O Partido dos Trabalhadores nasceria, assim, do sucesso do movimento sindical, aliado ao incremento dado em suas fileiras pela adesão de importantes segmentos da intelectualidade brasileira.

Com efeito, o PT conseguiu congregiar em torno de si uma série de movimentos sociais, tais como as comunidades eclesiais de base dos católicos ditos progressistas, as representações de ativistas camponeses, associações de moradores, parcela considerável do movimento estudantil, bem como a classe artística e de intelectuais em geral.

O Partido dos Trabalhadores surgiria, - independentemente de aceitar-se ou não a integralidade de seu posicionamento ideológico -, como a expressão mais autêntica de organização partidária na história recente do país. Enquanto os demais partidos políticos originavam-se de junções ou cisões de correntes políticas tradicionais, = baseadas em estruturas regionais, de interesses imediatistas e com pouca ou nenhuma consistência ideológica,- o Partido dos Trabalhadores, ao contrário, nasceria com projetos políticos de longo prazo, prevendo modificações profundas na estrutura da sociedade brasileira, e ainda preocupando-se com a educação política. Para atingir tal desiderato, o PT outrossim preocupou-se em laborar no proces-

---

<sup>267</sup>ALVES, Márcio Moreira. Theotônio, Guerreiro da Paz. Petrópolis : Vozes, 1986, p. 46.

so de organização dos movimentos sociais, vale dizer, ocupando tanto o espaço formal como o informal da estrutura política brasileira.

Formado, destarte, este novo quadro politico-partidário, assistiu-se o embate relativo às eleições de 15 de novembro de 1982, a qual colocou em disputa exatos "56.235 cargos eletivos, marcando a primeira eleição pluripartidária, depois do contragolpe de 1964".<sup>268</sup>

Tais cargos diziam respeito ao restabelecimento das eleições para Governador, Senadores, Deputados federais e Estaduais, Vereadores e Prefeitos, excetua-dos, - em relação à estes últimos,- os prefeitos das capitais e de municípios consi-derados como *áreas de segurança nacional*, que assim excluídos ficaram, naquele momento, do amplo processo de redemocratização nacional.

Neste pleito, como nos anteriores, proibidas estavam as coligações para es-colha de candidatos aos governos dos Estados. Além disso, estabeleceu-se a obri-gatoriedade do voto vinculado, isto é, obrigando-se o eleitor a proceder a escolha dos candidatos do mesmo partido para todos e cada um dos níveis de representa-ção, de vereador a governador, sob pena de nulidade do voto. Finalmente, releva notar que a legislação eleitoral impedia a mera desistência de candidaturas, salvo se o partido se retirasse das eleições.

A consequência principal deste pacote eleitoral foi a incorporação do PP ao PMDB, em 14 de fevereiro de 1982, prevalecendo a sigla deste último. A presidên-cia do partido ficou com Ulisses Guimarães, e o então Presidente do PP, Tancredo Neves, assumiu a 1ª vice-presidência. O Presidente de honra do PP, - o banqueiro mineiro Magalhães Pinto,- discordando da incorporação acabou transferindo-se para o PDS. Por isso, na prática, a eleição foi polarizada entre o PDS situacionista e o PMDB opositorista, com os demais partidos ficando absolutamente prejudicados com a instituição do voto vinculado.

---

<sup>268</sup>SILVA, Helio. *O Poder Civil*. Porto Alegre : L&PM Editores, 1985, p. 336.

Pregava-se, na época, o "voto útil", ou seja, o voto dos descontentes com o regime sendo concentrados no PMDB, único partido oposicionista com reais chances eleitorais. Porém, se a campanha eleitoral de 1982 foi extremamente competitiva e estimulante, perdeu-se uma grande oportunidade de avanço institucional graças à manutenção da antiga *Lei Falcão*, silenciando-se o debate nos meios de comunicação, e logo, impossibilitando-se uma discussão mais aberta da sociedade durante o período eleitoral.

Mesmo assim, a oposição ao regime militar sairia uma vez mais vitoriosa nas urnas.

Segundo o historiador *Hélio Silva*:

*" O governo esperava que o PDS elegeisse de 14 a 16 novos governadores. Conseguiu 12, abaixo do mínimo anunciado, enquanto a oposição fazia 11, e entre eles, 03 dos maiores Estados da Federação: Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.*

*As eleições mostraram um Brasil dividido entre os grandes e os pequenos estados; os estados economicamente mais dependentes do governo federal, das suas verbas, mantidos na dependência, em cadeia que vai do eleitor ao coronel, ao chefe de polícia, ao deputado, ao senador, ao governador, ao Palácio do Planalto, à Secretaria do Planejamento, ao Ministério da Fazenda, ao BNH, à Previdência Social, às verbas contra as secas. A oposição ficou com os estados produtores de 93% do café; 89% do algodão, 67% da cana-de-açúcar e figuram com 80% do PIB. Contudo o governo atingiu eleitoralmente a sua meta, mantendo uma vantagem de 30% do Colégio Eleitoral, com 46 dos 69 senadores, incluindo os "biônicos", e 234 dos 479 deputados federais na Câmara, onde perdeu a maioria. O PDT elegeu o Governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola".<sup>269</sup>*

De fato, o PMDB venceu as eleições para Governador nos importantes estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, sem contar a vitória oposicionista no Rio de Janeiro, com o sucesso de Leonel Brizola. Já o partido da situação (PDS) venceria as eleições no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Ceará, Pernambuco e Bahia,

---

<sup>269</sup>SILVA, Hélio. ob.cit., p. 336/37.

dentre os estados de maior relevância no contexto da Federação. O sucesso eleitoral do PDS, como um todo, ocorreu nos estados politicamente menos influentes, e historicamente mais vulneráveis ao clientelismo político oficial.

Destarte, a composição do Congresso Nacional ficaria assim estabelecida: PDS (235 Deputados e 46 Senadores, incluídos os biônicos), PMDB (200 Deputados e 21 Senadores), PDT (24 Deputados e 01 Senador), PTB (13 Deputados e 01 Senador) e PT (08 Deputados Federais).

#### **4.5.1) Plano Cruzado: ascensão e queda do PMDB. O surgimento do PFL e do PSDB**

Descrente no êxito prático final da campanha das “diretas já”, o político mineiro *Tancredo Neves* antecipadamente preparou-se para a disputa presidencial de 1984 no próprio Colégio Eleitoral.

A reação dos setores governistas à candidatura do político paulista Paulo Salim Maluf (PDS), estimulou Tancredo Neves a costurar um amplo quadro de alianças políticas, contando, para isso, com o apoio de inúmeros integrantes do antigo regime, inclusive o então vice-presidente Aureliano Chaves de Mendonça, além de outros líderes influentes como José Sarney e Marco Antônio Maciel.

E como Paulo Maluf não abriria mão de disputar a Presidência da República no Colégio Eleitoral, após ter logrado-se vencedor na convenção nacional do PDS, Tancredo Neves então selaria aliança com os descontentes deste partido, lançando-se à Presidência, tendo o nome do antigo presidente do PDS, José Sarney.

Neste quadro político, surgiu assim o Partido da Frente Liberal, - fruto do esfacelamento do PDS,- e seus membros acabaram por formar, junto ao PMDB, PDT, e

PTB, a chamada "Aliança Democrática", agrupamento suprapartidário que elegeu Tancredo Neves Presidente pela via indireta. O PT acabou por não alinhar-se com as oposições no Colégio Eleitoral, mantendo firme posição em prol das eleições diretas, e rejeitando veementemente o pleito indireto, por considerá-lo espúrio e anti-democrático.

Nada obstante a impossibilidade de o povo participar diretamente da escolha do novo Presidente, o fato é que diversos setores da população acabaram por manifestar apoio à eleição de Tancredo Neves, cuja campanha eleitoral foi paulatinamente cooptando o apoio da imensa maioria da população.

De acordo com as memórias de Helio Silva:

*“ Brasília teve seu maior dia de festa. Nem vale recordar a alegria da inauguração da Nova Capital, em 54, nem a comemoração da conquista da copa do mundo, em 70. Não era uma festa oficial nem a explosão de alegria popular. Muito mais. O povo alforriado da ditadura, marcando a maioridade política aos 21 anos de ditadura, enchia as largas avenidas, cercava as casas do Congresso, onde um grupo selecionado acompanhava o candidato Tancredo Neves no auditório Petrônio Portella.*

*(...) Quando o 344º voto foi dado a Tancredo Neves, assegurando-lhe a maioria absoluta, a manifestação tornou-se delírio no auditório Petrônio Portella, no recinto da Câmara dos Deputados, nas ruas de Brasília, no país inteiro. O deputado paulista João Cunha, como declarou em seu voto: ‘ Enterrar a ditadura fascista que havia cassado seus direitos políticos.’*

*(...) A votação terminou. Foi anunciado o resultado de 480 votos contra 180 dedicados a Paulo Maluf. Houve 26 abstenções.”<sup>270</sup>*

O Partido da Frente Liberal caracterizou-se desde logo como de centro-direita, - sendo formado majoritariamente pelos integrantes da antiga ARENA e do PDS,- os quais, sabendo serem o *"fiel da balança"* na eleição indireta de 15 de março de

---

<sup>270</sup>SILVA, Helio. ob.cit., p. 345/46.

1985, aproveitaram a oportunidade para desvincularem-se do regime militar e de seu partido, garantindo, assim, a sua sobrevivência política.

O início do PFL foi extremamente tímido e conturbado. Às voltas com um novo momento político, onde a Presidência da República era do PMDB (pois Sarney foi obrigado a filiar-se ao partido para efeito de registro da chapa), viu-se o PFL aliado do processo político inicial, em função do majoritário comando exercido pelo PMDB e até mesmo de um certo constrangimento em conviver com seus adversários ferrenhos nos últimos 18 anos.

O Partido da Frente Liberal, após o fracasso dos planos governamentais implantados no governo de José Sarney, experimentou um grande crescimento, notadamente na região nordeste do país, onde encontram-se as suas maiores lideranças.

Nos últimos anos, o PFL acabou firmando-se no cenário político nacional, podendo ser caracterizado como um *partido de quadros*, porquanto ausente de uma base popular e militância definidas, porém formado por líderes regionais afinados ideologicamente, e reunidos em torno de históricas bandeiras como o liberalismo e a privatização.

Como consequência da áurea fase inicial do Plano Cruzado, foi o PMDB quem capitalizou os dividendos eleitorais no pleito geral de 1986, conseguindo eleger 22 dos 23 governadores (exceção a Sergipe) e 53% da Assembléia Nacional Constituinte que instalaria-se no ano imediatamente seguinte. Por um momento, pensou-se correr o risco do surgimento de um "*partido dominante*" no Brasil, tal como acontecera, na prática, com o PRI mexicano. Mas o novo pacote econômico de 21 de novembro (Cruzado II), já deixaria o governo em descrédito, e com ele o próprio PMDB.

Naquela altura, o PMDB já era um partido fisiológico por excelência, repleto de adesistas, o que acarretou uma bancada confusa e inconsistente na Assembléia Constituinte de 1987, revelando, assim, as históricas contradições do partido.

Como resultado deste processo de derrocada da antiga unidade peemedebista, muitos de seus antigos líderes abandonaram o partido, lançando-se ao desafio da construção de uma agremiação partidária de molde social-democrata, ou seja, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), inicialmente concentrado sob a liderança paulista de Mário Covas, Fernando Henrique Cardoso e José Serra, entre outros.

#### **4.5.2) AS MAIS RECENTES ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS E A ATUAL CONFORMAÇÃO DO QUADRO PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

Após 29 anos de espera, o país voltaria a eleger diretamente um Presidente da República no ano de 1989, em uma eleição de dois turnos, ocasião em que o povo elegeu um jovem político de tradicional família alagoana, ex-deputado federal pelo PDS, prefeito nomeado de Maceió, e eleito governador em 1986 com apoio na popularidade peemedebista.

Escorado pela mídia televisiva, Collor pregava um discurso populista, - bastante parecido ao estilo outrora assumido por Jânio Quadros,- concentrando-se o seu discurso no combate à corrupção, aos privilégios de certos segmentos do funcionalismo público, e a independência em relação às velhas estruturas político-partidárias.

A história recente acabou comprovando que o fenômeno Collor, - tal qual o antigo *janismo*, - era temporário, frágil e fictício, desaguando finalmente no "impea-

chment” do ex-presidente e na cassação de seus direitos políticos por um período de oito anos, pelo Senado da República..

E se Collor era uma ficção, fictício também era o seu *Partido da Reconstrução Nacional (PRN)*, típica *"legenda de aluguel"* apropriada por Fernando Collor de Mello no único escopo de levar adiante o seu próprio projeto político. Para isso, basta notar que este partido elegeu um Presidente da República sem ao menos contar com o seu registro definitivo, fato que somente ocorreria em 22 de fevereiro de 1990.

As penúltimas eleições presidenciais, destarte, revelaram cristalinamente a fragilidade da estrutura partidária do país, com as agremiações ditas tradicionais encontrando uma ressonância quase que nula às suas pregações. Ademais, o processo eleitoral outrossim revelou a manutenção da tradição do eleitorado brasileiro em votar-se na pessoa do candidato, desconsiderando-se quase que por completo os partidos políticos

Os demais candidatos acabaram sucumbindo ao efêmero fenômeno Collor. Luís Inácio Lula da Silva (PT) e Leonel Brizola (PDT) dividiram o voto das esquerdas, e não lograram transferir seus votos em prol do único candidato deste segmento no segundo turno das eleições, ou seja, o candidato do Partido dos Trabalhadores.

Mário Covas (PSDB) atingiu apenas ao um público mais esclarecido, reformista nas não revolucionário, enquanto que o PMDB foi uma mera figura decorativa naquelas eleições com a candidatura de seu líder maior, - o Deputado Ulisses Guimarães,- considerado *"ultrapassado"* para angariar o voto de um eleitorado eminentemente jovem e sequioso pelo aparecimento de novos líderes políticos. Os demais candidatos igualmente não lograram maior expressão no processo eleitoral de 1989.

Finalmente, o pleito presidencial de 1994 resultou na eleição do político e sociólogo Fernando Henrique Cardoso, vencedor já no primeiro turno daquelas eleições, sob uma coligação formada entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL), aliança esta causadora de justa surpresa nos meios políticos nacionais.

A atual composição entre o PSDB e o PFL, - mantida para efeito da base de sustentação ao governo de Fernando Henrique,- surgiu da percepção dos líderes destes partidos acerca da necessidade de unirem os seus os esforços para atingir o poder. O PSDB sabia de antemão que sem a cooperação do PFL jamais lograria uma base eleitoral expressiva, máxime porque os tucanos eram praticamente inexpressivos no nordeste brasileiro, região onde o Partido da Frente Liberal encontrava-se consolidado.

Por outro lado, o PFL estava ciente de que não disporia de candidato próprio em condições de vencer a candidatura Fernando Henrique, porquanto esta última apoiava-se integralmente no "*Plano Real*", - o qual contava com amplo apoio popular,- e assim, as eleições presidenciais assumiriam novamente um caráter plebiscitário, a favor ou contra o novo plano de estabilização econômica implementado já durante o governo Itamar Franco, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso era o então Ministro da Fazenda.

Destarte, formalizada a coligação PSDB-PFL, - solidificando-se a popularidade do Plano Real com a estrutura partidária do PFL em todo o país,- tal aliança foi vencedora já no primeiro turno das eleições presidenciais, sem deixar margem de destaque para qualquer outra candidatura, salvo a de Luís Inácio Lula da Silva (PT), única em condições de atingir um percentual que possibilitasse a realização de um segundo turno, o que acabou incorrendo.

Nos mais recentes anos, o acontecimento mais relevante no quadro partidário brasileiro foi a fusão entre o antigo Partido Democrático Social (PDS) e o Partido Progressista (PP), com o decorrente surgimento do Partido Progressista Brasileiro

(PPB), cuja agremiação encontra-se situada mais à direita do espectro político nacional, encontrando no paulista Paulo Salim Maluf a sua expressão maior.

Assim, atualmente encontram-se os seguintes partidos com assento no Congresso Nacional, em dados relativos ao mês de fevereiro/96: PMDB, com 98 deputados e 24 senadores; PFL, com 95 deputados e 21 senadores; PPB, com 87 deputados federais e 5 integrantes no Senado; PDT, com 26 parlamentares federais e 3 senadores; PSDB com 80 integrantes na Câmara Baixa, e 14 membros no Senado; o PT com 49 deputados e 5 senadores; PTB com 29 deputados federais e 4 senadores; e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), com 13 deputados e 2 membros no Senado.

Apenas com assento na Câmara dos Deputados os seguintes partidos políticos: PL e PCdoB com 10 parlamentares; PSD com 3 deputados federais; PPS com 2 deputados; e PV e PPS com apenas um integrante cada. Os demais partidos, - PRN, PDC, PRS, PRONA, PRP e PSTU,- não acham-se representados no Congresso Nacional.<sup>271</sup>

## **CAPÍTULO IV - A VIGENTE CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS PARTIDOS POLÍTICOS**

- 1.) A LIBERDADE PARA A CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS**
- 2.) DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS GERAIS À SEREM OBSERVADOS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS**
- 3.) DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS QUE OBRIGAM AOS PARTIDOS POLÍTICOS**
- 4.) A AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS**
- 5.) DA NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS**
  - 6) O FUNDO PARTIDÁRIO**
  - 7) DO ACESSO GRATUITO AO RÁDIO E TELEVISÃO**
- 8) DA VEDAÇÃO AO USO DE ORGANIZAÇÃO PARAMILITAR PELAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS**
- 9) DEMAIS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS RELATIVAS AOS PARTIDOS POLÍTICOS**
  - 9.1) A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE**
  - 9.2) A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS MESAS E COMISSÕES DO CONGRESSO NACIONAL**
  - 9.3) DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS**
  - 9.4) DA LEGITIMIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA A IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO E DA AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**
  - 9.5) VEDAÇÃO À FILIAÇÃO DE MILITAR DA ATIVA EM PARTIDOS POLÍTICOS**

Os partidos políticos foram objeto de especial referência pela Carta Magna promulgada em 05 de outubro de 1988, a qual elencou diversas disposições a este

---

<sup>271</sup>MALUF, Sahid. Dicionário Parlamentar e Político. Petrópolis : Vozes, 1996, p. 711.

respeito, mais especificamente no Título II, Capítulo V, no art. 17 e seus incisos I a IV, e parágrafos 1º a 4º, da Lei Maior.

Idêntica referência somente acontecera na Carta Constitucional de 1946 (art.141, § 3º), e em sua sucessora de 1967, no art. 149, logo transformado em art. 152 por força do advento da Emenda Constitucional nº 01/69.

Tal *constitucionalização* dos partidos políticos, com efeito, já era regra em outros países, como é o caso das Constituições cubana (art.5º e 6º), espanhola (art. 6º), alemã (art.21), chilena (art. 8º) e em vários dispositivos da Constituição portuguesa, tudo como consequência das novas tendências verificadas no pós-guerra, segundo explica Celso Ribeiro Bastos: “ *de um lado, a decidia opção feita pelo pluralismo democrático, e, de outro, a necessidade de se controlar a possível ilegitimidade, a partir de um ponto de vista democrático, de certos partidos tidos por radicais (comunistas e fascistas)*”.<sup>272</sup>

Seguindo tal orientação, desde a Carta de 1946, como já dito, vigoram disposições específicas sobre os partidos políticos, encontrando-se atualmente assim redigido o art. 17 da Constituição Brasileira:

*"É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:*

*I - caráter nacional;*

*II- proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro ou de subordinação a estes;*

*III- prestação de contas à Justiça Eleitoral,*

*IV- funcionamento parlamentar de acordo com a Lei.*

---

<sup>272</sup>BASTOS, Celso Ribeiro e GANDRA MARTINS, Ives. *Comentários à Constituição do Brasil*. Volume II. São Paulo : Saraiva, 1989, p. 600.

*§ 1º - É assegurado aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.*

*§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma de Lei Civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.*

*§ 3º - Os partidos políticos têm direitos a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da Lei.*

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

## **1) LIBERDADE PARA A CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS**

Conforme já salientamos ao longo desta exposição, o atual sistema eleitoral brasileiro é bastante permissivo no tocante à criação e funcionamento dos partidos políticos, embora tal liberdade não seja completamente incondicionada. Certo é que o novo texto constitucional não preocupou-se mais em fixar requisitos específicos, - tais como as cotas de eleitores mínimas em cada Estado, - mas acabou por voltar-se à aspectos mais genéricos, adotando um enfoque mais amplo, portanto, menos restritivo e regulamentador.

Uma das expressões desta nova orientação encontra-se no parágrafo 1º do art. 17, que concedeu autonomia aos partidos para uma auto-definição de sua estrutura interna, organização e funcionamento, - através simplesmente da aprovação de seus próprios estatutos pela Convenção Nacional convocada para tal finalidade, - abolindo-se, destarte, a antiga necessidade de regulamentação por lei ordinária.

Tal liberdade de criação de uma agremiação partidária, ressalte-se, compreende também a alteração original dos partidos políticos, - via fusão (surgimento de um novo partido em lugar de dois ou mais partidos políticos que lhe eram anterior-

res) e incorporação (hipótese em que uma partido é completamente absorvido por outro),- ou até para a sua simples extinção.

O citado professor *Celso Ribeiro Bastos* oferece críticas à adoção de tais figuras do direito privado, - fusão e incorporação,- para efeito de regular o funcionamento dos partidos políticos, asseverando o ilustre jurista que *“os aspectos políticos-ideológicos implicados em todo partido impedem que se realize, de uma maneira compaginada com as finalidades últimas dessa agremiação, uma fusão ou uma incorporação”*<sup>273</sup>, sem prejuízo para a eventual minoria dos filiados ao partido, que circunstancialmente viessem a discordar de tal decisão.

E não obstante tais imperfeições, não se pode olvidar que a novel Constituição avançou, e muito, no tratamento dado aos partidos políticos.

Cumprе anotar que a Carta Constitucional de 1946, - editada no período de euforia do pós-guerra, sob o sopro da redemocratização mundial, especialmente em função da derrocada do nazi-fascismo,- apesar do mérito de ter sido a primeira Lei Fundamental brasileira a manifestar-se expressamente sobre as agremiações partidárias, o fez em um sentido restritivo, negativo.

Com efeito, a já apontada preocupação em enfatizar-se o pluralismo democrático, e ao mesmo tempo em combater-se o totalitarismo,- acabou por motivar a inserção de preceitos constitucionais vedando-se a organização e o funcionamento de partido político ou associação que contrariasse o regime democrático, regime este baseado, - na concepção da Constituinte de então,- na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem (cf. C.F. 1946, art. 141, § 13). E tal posicionamento, mesmo que justificado pela preocupação do legislador com os recentes acontecimentos beligerantes, é óbvio que tecnicamente não respeitou o direito de certas minorias.

---

<sup>273</sup>BASTOS, Celso Ribeiro e GANDRA MARTINS, lves. ob.cit., p. 602.

Já a Carta de 1967, - outorgada sob a égide do regime ditatorial,- estabeleceu rigidez e controle mais pronunciados ainda sobre os partidos políticos, ao exigir um duvidoso “percentual do eleitorado” para a criação e subsistência dos partidos políticos; igualmente ao estabelecer a necessidade de Lei federal para disciplinar, artificiosa e padronizadamente, a organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos; e com a expressa proibição as coligações partidárias, no escopo evidente de “dividir” as oposições ao regime então instituído.

Somente quase duas décadas após, - com o advento da então Emenda Constitucional nº 25, de 15/05/85, - já com o Estado sob o poder civil, é que foi diminuída esta exigência percentual, bem como preservando-se os mandatos dos eleitos pelos partidos que não atingissem tal percentagem. Ademais, com a redemocratização em curso, já permitiu-se as coligações partidárias, e, - pela vez primeira,- já se abordava a possibilidade da criação, fusão, incorporação e extinção (mais a fiscalização financeira) dos partidos políticos, embora somente através de Lei Federal reguladora da matéria.

## **2) DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS GERAIS A SEREM OBSERVADOS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS**

Ao lado da consagração da liberdade partidária, o legislador constituinte preocupou-se em inserir, - no próprio "caput" do art. 17 da atual Carta Magna,- certos princípios fundamentais, aos quais devem-lhes os partidos políticos estrita obediência, sejam eles: *a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.*

A ***soberania nacional*** é um conceito que aceita ampla acepção, compreendendo desde o histórico exercício da auto determinação por um país, até, - como

afirma José Cretella Júnior,- "*a possibilidade jurídica que tem o Estado de fazer sua Constituição sem a menor influência externa*".<sup>274</sup>

O respeito ao princípio da soberania nacional é reforçado no próprio preceito elencado no inciso II do art. 17 da CF/88, o qual proíbe o recebimento, pelos partidos políticos, de recursos financeiros de entidades e governos estrangeiros, além vedar de qualquer subordinação a estes.

À evidência, visa-se evitar que determinados partidos políticos possam meramente tornar-se representantes de interesses estrangeiros no Brasil, em posição de dependência, seja ela expressa ou tácita. Entenda-se, porém, que tal vedação não impede a existência de afinidades ideológicas entre partidos nacionais e estrangeiros. É até salutar que nossas agremiações integrem-se às correntes mundiais de pensamento e ação política, máxime nos tempos contemporâneos, que tanta ênfase concedem à *globalização* e a integração entre as nações.

O que se impede, ressalte-se, é a transformação dos partidos políticos em simples agências de interesses estrangeiros, sem autonomia, e em posição de subserviência em tal grau que implique no reconhecimento de uma hegemonia do partido estrangeiro em relação ao nacional.

Já o segundo princípio invocado é o do *regime democrático*. É a consagração do Estado Democrático de Direito, tendência universalmente reconhecida como a que melhor se afina ao atual estágio de desenvolvimento da sociedade. O regime democrático pressupõe o exercício pleno da cidadania, o respeito às mais diferentes linhas de pensamento, a tolerância para com as vozes discordantes, o direito de acesso e participação política a todos os cidadãos e a consideração às minorias.

Acerca da importância do regime democrático, doutrinava o saudoso *Teotônio Vilela* que:

---

<sup>274</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Volume II. Rio de Janeiro : Forense, 1989, p. 123.

*" Quando se diz que todo poder emana do povo, não se faz uma afirmação graciosa. Se a sociedade tende ao poder, e ninguém até hoje ousou afirmar que chega ao poder, por qualquer via, contra a vontade do povo, necessariamente tem nos seus líderes e suas correntes partidárias os portadores de suas pretensões. A democracia foi a melhor forma de governo que a sociedade encontrou para evitar choques de sangue e dissidências irreconciliáveis no processo de alternância, inevitável pela própria dinâmica transformista do organismo social.(...) A democracia não é uma coisa feita. É a experiência de cada dia que dita o melhor caminho para ela ir atendendo às necessidades coletivas. O que há de belo nela é isto. É que ela tem condições de crescer segundo a boa prática que nós fazemos dela".<sup>275</sup>*

Em seguida, consagra a Carta Magna o princípio do **Pluripartidarismo**, visando a expressão, - no âmbito partidário,- do próprio caráter pretensamente pluralista da sociedade brasileira.

Após um período de tendências nitidamente totalitárias, assistimos a um final de século sob nova concepção política, mais democrática e pluralista, ao menos no seu aspecto formal. Superam-se as tentações do partido único (mero instrumento ideológico e ativista do poder dominante) e dos bipartidarismos forçados.

A maior parte dos países com certo desenvolvimento político adotam o sistema pluripartidário, permitindo a expressão de idéias de forma ampla, e assim induzindo à inevitáveis negociações e aglutinações políticas, e ao menos intentando impedir o surgimento e a cristalização dos "*donos do poder*", muito embora, na prática, tais tentativas não hajam surgido o efeito desejado, posto que perpetuam-se as oligarquias no poder, máxime em relação ao comando dos partidos políticos e das bancadas no Parlamento.

Se é verdade que o pluripartidarismo acarreta certa instabilidade política, posto serem as alianças partidárias bastante frágeis, colocando em risco em certos casos (como no parlamentarismo) a própria sustentação do governo, forçosa é a

conclusão, - não obstante tais mazelas,- de ser o pluripartidarismo o melhor caminho à ser seguido, sob a crença de que a própria sociedade irá indicar, pelas urnas, através da participação política consciente, os partidos políticos verdadeiramente representativos.

O que se faz necessário é que a legislação ordinária defina os critérios mínimos necessários para a formação de um partido político, impedindo-se a proliferação das denominadas "legendas de aluguel", absolutamente desprovidas de representatividade popular e existentes no cenário político apenas para barganhar acordos favoráveis aos interesses de suas pseudo-lideranças.

Finalmente, ordena a Constituição aos partidos políticos, a obediência aos "***direitos fundamentais da pessoa humana***". Este é um princípio de singular importância, fruto de um amadurecimento histórico, expressão de cautela do legislador contra a ação de partidos políticos tão embriagados ideologicamente, que tornaram-se mesquinhos e maniqueístas, desrespeitando os princípios mais elementares da vida civilizada, como os da liberdade de pensamento e de expressão das minorias, de crenças religiosas, convicções ideológicas, bem como as discordâncias com determinadas formas de ação política.

O respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, pelos partidos políticos, compreende diretamente o exercício do direito de qualquer cidadão em filiar-se a uma agremiação partidária, evitando-se, com isso, sectarismos indesejáveis no seio de um partido político. Por tal preceito constitucional, até mesmo a recusa à filiação de determinada pessoa ao partido político necessita ser fundamentada, sob pena, - como doutrina Celso Bastos,- de tal recusa ser "*reexaminável pelo Poder Judiciário, a fim de verificar-se se a mesma manteve-se dentro do razoável, ou se encerra medida discriminatória, com o propósito de barrar o ingresso a líderes que possam ameaçar as cúpulas dirigentes.*" <sup>276</sup>

---

<sup>275</sup>ALVES, Márcio Moreira. ob.cit., p. 89.

<sup>276</sup>BASTOS, Celso Ribeiro e GANDRA MARTINS, lves. ob.cit., p. 606/07.

Portanto, a Carta Constitucional pretendeu conceder aos partidos políticos um caráter marcadamente institucional, libertando-os do controle quase feudal, por parte das elites dirigentes, fenômeno muito comum na denominada República Velha, época em que predominavam os partidos estaduais, sob absoluto controle dos chefes políticos provinciais.

Ao contrário, pela atual orientação legislativa, os partidos políticos devem constituir-se em patrimônio do povo, permitindo-se, destarte, o acesso aos quadros partidários a todos os cidadãos interessados em participar ativamente da vida partidária.

### **3) DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS QUE OBRIGAM AOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Após a análise dos princípios básicos que orientam aos partidos políticos, passemos aos preceitos que os obrigam.

O primeiro deles é o *caráter nacional*, ou seja, uma existência integrada, abrangente, desde as suas cédulas básicas (os diretórios municipais), -passando por uma organização estadual,- até o atingimento de uma expressão nacional que lhe confira verdadeira representatividade.

Conforme já assinalado, constatou-se que, até a chamada Primeira República, os partidos políticos eram apenas *estaduais*, - simbolizados pelos variados Partidos Republicanos (mineiro, paulista, etc), - servindo-se, destarte, quase sempre ou sempre como meros escudos das oligarquias e do coronelismo locais.

Após a queda da República Velha, e especialmente com a ascensão totalitária de Vargas em 1937, os partidos sequer existiram, amordaçados que foram pela ditadura então instalada no país. É somente em 1946 que aparece uma alusão indi-

reta à nacionalização dos partidos, os quais, - se assim tornassem,- gozariam de representatividade proporcional nas comissões legislativas. Porém, apenas com a Carta Política de 1967 é que este preceito tornou-se efetivamente *constitucionalizado*, cuja posição acabou sendo repetida pela atual Carta Magna, embora esta sem fixar expressamente os critérios aferidores desta condição de caráter nacional.

Em síntese, o que pretendeu o legislador constituinte foi evitar o ressurgimento de partidos políticos regionalizados, nânicos, com aspiração mesquinhas, de confronto até com a unidade nacional, talvez prevendo-se, inclusive, as sempre presentes *intenções separatistas* de certas minorias consideradas *reacionárias*, que poderiam acobertar-se, - sob o manto de partidos políticos regionais,- para levarem adiante tais teses de fragmentação da unidade nacional.

O segundo preceito refere-se à *proibição do recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros*, ou de *subordinação a estes*. Tal comando constitucional já foi objeto de comento linhas acima, quando das considerações acerca do princípio da soberania nacional, e assim aplicam-se perfeitamente à espécie.

A seguir, preceitua a Constituição da necessidade de *prestação de contas à Justiça Eleitoral*, no escopo de coibir-se o famigerado abuso do poder econômico nos processos eleitorais. Esta é uma preocupação mundial, e aliás, altamente procedente. É preciso, de uma vez por todas, dar um basta aos gastos absurdos e até humilhantes que determinados partidos e candidatos', reiteradamente, despendem em campanhas eleitorais, produzindo uma autêntica *subversão* junto ao eleitor menos esclarecido, - com a utilização de dinheiro, shows musicais, alimentos, vestuário - e assim "comprando" a dignidade e cidadania dos eleitores.

Tal preocupação já era notada, ao menos formalmente, pelo legislador ordinário, que na Lei 4.760/65, após recepcionada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 5.682/71) dispôs sobre a fixação e apuração das quantias máximas a serem

despendidas, a limitação das contribuições e auxílios recebidos pelos filiados, e sobre os serviços de contabilidade, com vistas à transparência dos fluxos financeiros.

Tal prestação de contas é realizada perante a própria Justiça Eleitoral, competindo ao *“Tribunal Superior Eleitoral, dos Tribunais Regionais Eleitorais e dos Juizes, o exercício da fiscalização financeira sobre os partidos políticos em todo o território nacional, nas diferentes regiões e no plano local, respectivamente.”*<sup>277</sup>

Sobre este assunto, José Celso de Mello Filho anota que os partidos políticos, sem embargo da ação da justiça especializada, *“não se eximem da fiscalização, pelos Tribunais de Contas da União, dos recursos oriundos do fundo partidário.”*<sup>278</sup>

Finalmente, o quarto preceito obriga os partidos políticos a exercerem um ***funcionamento parlamentar de acordo com a Lei***. Esta foi a fórmula adotada pela novel Constituição para substituir as antigas regras fixadoras de *números mínimos* de eleitores para a existência de um partido político.

Para Celso Bastos:

*“O constituinte parece ter escolhido a representatividade dentro do parlamento como forma de limitar a proliferação descontrolada dos partidos políticos.”*

É, em outras palavras, a necessidade dos partidos terem efetivos representantes na Câmara dos Deputados e no Senado.

Nada obstante, verifica-se que tal preceito necessita ainda ser melhor desenvolvido para que se defina exatamente ao que a Constituição chama de *“funcionamento parlamentar”*, posto que tal conceito, seguramente, não pode ser compreendido como uma mera existência fática de representação congressional, mas igual-

---

<sup>277</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. ob.cit., p. 128/29.

<sup>278</sup>CELSO FILHO, José. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo : Saraiva, 1991, p. 421.

mente a observância das regras jurídicas orientadoras das ações dos partidos, com ênfase na questão da fidelidade partidária.

#### 4) A AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Questão de grande importância é a *autonomia dos partidos políticos* (CF., art. 17, parágrafo 1º), cuja constitucionalização representou um significativo avanço em relação aos textos legais anteriores.

Com efeito, a concessão da autonomia aos partidos políticos visa atenuar drasticamente a indesejável ingerência estatal na vida dos partidos políticos, conferindo-se aos mesmos, enfim, uma salutar autonomia para efeito da organização de suas estruturas internas, seu funcionamento, seus estatutos, e principalmente em relação às suas deliberações, exercitadas pelos Diretórios e Convenções partidárias.

Apesar da aparente contradição entre a norma constitucional que ordena aos partidos políticos uma estrita obediência a soberania nacional; em relação a esta norma que concede-lhes autonomia plena, os dois comandos não encontram-se em conflito, posto que autonomia e soberania são conceitos completamente distintos.

Conforme asseverou o jurista Saulo Ramos, em parecer confeccionado quando na condição de Consultor Geral da República, - e versante sobre a polêmica questão da autonomia universitária, em excelente artigo do constitucionalista Palhares Moreira Reis, - *"o princípio da autonomia universitária, embora de extração constitucional, não configura um valor absoluto em si mesmo e nem inibe a ação estatal destinada a tornar efetivos certos comandos inseridos na própria constituição"*<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup>REIS, Palhares Moreira. *A autonomia das Universidades Públicas na Constituição de 1988*. "In" *Revista de Informação Legislativa* nº 105. Brasília : Senado Federal - Centro Gráfico, 1990, p. 102/03.

Isto significa dizer que os partidos políticos, - não obstante a sua reconhecida autonomia,- não podem utilizá-la de maneira absoluta, ficando assim adstritos à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo, ao respeito dos direitos humanos fundamentais, ao caráter nacional dos partidos e seu funcionamento parlamentar, à proibição de recebimento de recursos estrangeiros, e à obrigatoriedade de prestação de contas à Justiça Eleitoral.

Desta forma, a autonomia dos partidos políticos, - dentro dos lógicos limites da sua acepção,- afigura-se-nos atualmente bastante ampla, compreendendo tanto a definição da estrutura interna do partido, como sua organização e funcionamento, exonerando-se as agremiações partidárias, assim, de toda uma série de normas que outrora lhes obrigavam padronizadamente, desconsiderando-se as peculiaridades de cada agremiação.

Em contrapartida, - como expressão da sua soberania,- a Constituição ordena aos partidos políticos que regulem em seus estatutos as questões da *fidelidade e disciplina partidárias*.

Fidelidade e disciplina partidárias igualmente são conceitos que não se confundem. A primeira diz respeito ao dever de permanência e obediência às diretrizes estabelecidas pela direção do partido, por parte de seus filiados que detenham mandato político, em qualquer esfera de poder. Por conseguinte, a o instituto da fidelidade partidária visa assegurar um padrão mínimo de estabilidade política, notadamente nos Parlamentos, impedindo-se a leviana *mudança de partido*, ao sabor de meros interesses pessoais ou de grupos representados pelo detentor de mandato político. Tal prática é passível até da cassação do mandato, em determinadas legislações, assegurada prévia e ampla defesa.

Como é cediço, a fidelidade partidária é uma questão de natureza ética. Logo, depreende-se que a fidelidade partidária impõe-se dentro da noção de que um mandato representativo não pode ser jamais absoluto, mas de certo modo condicio-

nado às diretrizes gerais do partido político que tal mandato representa ,e em última análise, até de seu próprio eleitorado.

O instituto da fidelidade partidária mereceu menção constitucional, no Brasil, por intermédio da Emenda nº 01/69, a qual impunha a sanção da *perda do mandato* a todo aquele que *praticasse atitudes ou proferisse votos contrários às diretrizes do partido*.

Não se pode olvidar que a Emenda nº 01/69 foi editada sob forte apelo ideológico do regime militar então instaurado. Por isso, a constitucionalização da fidelidade partidária visava nitidamente a consolidação absoluta da agremiação partidária que sustentava formalmente o regime, - a Aliança Renovadora Nacional - ARENA,- e assim buscava-se definir o controle político pelo regime militar, evitando-se futuras defecções em seu grupo de apoio parlamentar.

Ainda ao nível constitucional, a Emenda nº 11, de 13/10/78, em seu § 5º, - editada, portanto, dez anos depois,- transpareceria a preocupação do regime militar para com o seu próprio esgotamento político, reforçando-se, destarte, a tese da fidelidade partidária, ao dispor-se que: "*Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda for eleito, salvo se para participar ,como fundador, da constituição de novo partido.*"

Nítida era a intenção da Emenda nº 011: manter o bloco situacionista unido, no momento em que muito poucos de seus membros, àquela altura, passariam a uma condição oposicionista. E ,ao mesmo tempo, abrindo-se uma possibilidade para a saída do partido no caso de fundação de nova agremiação, visava o Governo *dividir a oposição*, até aquele momento completamente unida, - embora artificialmente,- sob o manto do MDB, único partido oposicionista de então, face ao rígido bipartidarismo vigente.

Este quadro seria radicalmente alterado com o advento da Emenda Constitucional nº 25/85, que suprimiu a fidelidade partidária como um mandamento constitucional a ser cumprido pelos partidos políticos. Por ocasião desta emenda, o país vivia os primeiros momentos da alvorada democrática, por isso, a intenção do legislador era acabar com toda e qualquer forma de limitação à atividade política.

Porém, não se imagine constituir-se um retrocesso político o fato da novel Constituição submeter regramento aos partidos para que esses estabeleçam estatutariamente normas de fidelidade e disciplina partidárias. Com efeito, o que houve foi a percepção do legislador constituinte da necessidade de estipularem-se regras mínimas ao exercício da atividade partidária, profundamente marcada, nos últimos anos, por atos de indisciplina, fisiologismo, e de falta de coesão entre os membros de um partido político.

Por seu turno, o instituto da disciplina partidária atinge uma maior dimensão que a fidelidade à agremiação política. Em primeiro lugar, porque a exigência da disciplina partidária é dirigida contra *todos os membros do partido, independente de exercício de mandato*. Em segundo, porque admite *gradações no tocante à aplicação de sanções aos faltosos*, consoante verifica-se na Lei Orgânica dos Partidos Políticos que estabelece as penas alternativas de advertência, suspensão, destituição de função em órgão partidário, negativa de legenda para disputa de cargo eletivo e expulsão para os "*filiados ao partido que faltarem a seus deveres de disciplina, ao respeito a princípios programáticos, à proibidade no exercício de mandatos ou funções partidárias*".

Deste modo, os Estatutos dos partidos políticos prevêm, em Título próprio, as práticas não exaustivas caracterizadoras de *indisciplina partidária*, elencando-se, dentre várias, as seguintes: *infração às diretrizes programáticas, à ética, à fidelidade, à disciplina e aos deveres partidários ou dispositivos do Programa, Código de Ética e Estatuto do partido político; desrespeito à orientação política ou qualquer deliberação regularmente tomada pelos órgãos componentes do partido; desobediência às deliberações regularmente tomadas em questões consideradas fundamentais,*

*inclusive pela Bancada a que pertencer o ocupante de cargo legislativo e também os titulares de cargos executivos; o atentado contra o livre exercício do direito de voto, a normalidade das eleições, ou o direito de filiação partidária; improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo, bem como de órgão partidário ou de função administrativa; atividade política contrária ao regime democrático ou aos interesses do partido; falta imotivada a mais de 3 (três) reuniões sucessivas do órgão partidário de que fizer parte; falta de exaço no cumprimento dos deveres atinentes aos cargos e funções partidárias.”<sup>280</sup>*

Acrescente-se, por fim, que o ato de cometer crimes considerados infamantes ou práticas administrativas ilícitas, após o trânsito em julgado da sentença, via de regra submete ao filiado que recebeu tal condenação, a pena de expulsão do partido político.

## **5) DA NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

A Constituição Brasileira de 1988, em seu art. 17, parágrafo 2º, visa encerrar a histórica divergência existente sobre a *natureza jurídica* do partido político.

As posições adotadas pelo legislador brasileiro sempre foram, em certa medida, vacilantes e contraditórias. O Código Eleitoral de 24.02.32 indicava que *a aquisição da personalidade jurídica do partido político se dava com a inscrição no Registro Civil*, consoante o art. 18 de nossa Lei Civil Codificada (Lei 3.071/1916), que dispõe no sentido de que *"começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado, com a inscrição dos seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar, regulado por Lei especial, ou com a autorização ou aprovação do governo, quando precisa."*

---

<sup>280</sup>PIVA, Pedro (coord.). *Estatuto do Partido da Social Democracia Brasileira*. Coleção Tucano - Série

Somente através do Código Eleitoral de 24.07.50 que então vinculou-se a personalização jurídica do partido político com o seu respectivo registro no Tribunal Superior Eleitoral, posto que este diploma legal considerava o partido político como uma *pessoa jurídica de direito público*.

Idêntica orientação foi seguida pelo Código Eleitoral de 1971 - Lei 5.682 - que em seu art. 2º proclamava "*os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito público interno*", submetendo-os, outrossim, ao registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, como condição "sine qua non" para estes adquirirem personalidade jurídica.

Nada obstante, tais dispositivos legais ordinários não foram recepcionados pela nova Constituição Federal, que diversamente determinou que "*os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma de Lei Civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.*"

A expressão constitucional "personalidade jurídica na forma da Lei Civil", indica claramente que os partidos devem sujeitar-se ao registro civil das pessoas físicas e jurídicas, consoante o estipulado no art. 18 do Código Civil, e na Lei 6015/73, que dispõe sobre os registros públicos.

Com essa determinação, constata-se que o legislador constituinte encerrou a antiga controvérsia, definindo peremptoriamente que os partidos políticos são *pe-soas jurídicas de direito privado*.

José Cretella Júnior, analisando o assunto, comenta que "*se qualquer conjunto de bens ou de pessoas ingressa no mundo jurídico, mediante registro, terá, "ipso-facto", personalidade jurídica de direito privado, fundação ou corporação. O partido político é corporação de direito privado, do tipo associação*", asseverando ainda que "*é mediante o registro que o direito povoa o mundo jurídico com pessoas dotadas de*

*personalidade. Começa a existência legal dos partidos políticos, que são pessoas jurídicas de direito privado, com a inscrição de seus atos constitutivos no seu registro peculiar, regulado por Lei especial. Que Lei? A Lei dos registros Públicos, embora tenha esse nome "públicos", é Lei Civil, de direito privado. Na forma da Lei Civil, os partidos adquirem personalidade jurídica de direito privado, formalidade de indiscutível conveniência para segurança dos interesses dos que com ela tratam".* <sup>281</sup>

Note-se, por oportuno, que o legislador constituinte foi ainda mais longe quando determinou que após o registro civil dos partidos políticos, - oportunidade em que é criada a sua personalidade jurídica,- devem os mesmos registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. Este registro no TSE constitui-se em ato posterior à aquisição de personalidade jurídica pelos partidos políticos. Porém, nem sempre foi assim. Pelos dispositivos constitucionais anteriores (cf. E.C. nº 1/69, art. 152, II e E.C. nº 25/85) o partido político adquiria personalidade jurídica com o registro de seu estatuto no T.S.E.

Agora, compete ao Tribunal Superior Eleitoral tão somente, - no dizer de Celso Ribeiro Bastos,- *"o controle da adequação dos estatutos aos princípios e normas constitucionais a que estão sujeitos, e não como elemento conferidor da existência jurídica do partido".* <sup>282</sup>

Vale dizer, retirou-se do TSE as atribuições meramente burocráticas de registro das agremiações partidárias, conferindo à Corte Superior Eleitoral a autêntica *atividade fiscalizatória* dos estatutos partidários, no escopo de verem-se assegurados os princípios basilares que conformam a organização partidária ( a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, o seu caráter nacional e o seu funcionamento parlamentar) todos já objeto de comento linhas acima.

---

<sup>281</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. ob.cit., p. 98.

<sup>282</sup>BASTOS, Celso Ribeiro. e GANDRA MARTINS, Ivens. ob.cit., p. 616/17.

Por fim, ilustre-se que os estatutos partidários, em tal contexto, adquirem especialíssima função reguladora da atividade partidária, assumindo caráter e importância jamais vistos no cenário político nacional. Nos ensinamentos do ilustre Manoel Gonçalves Ferreira Filho, os objetivos do Estatuto de uma organização partidária visam, precipuamente:

*"Proporcionar ao partido melhores condições de colaboração com a prática da democracia; contribuir para a formação política do povo; divulgar planos e alternativas de Governo; impedir que os candidatos perturbem as instituições políticas."* <sup>283</sup>

Em resumo, pode-se afirmar que o estatuto é a *"fotografia"* do partido. Por intermédio dele é que se pode conhecer a organização da agremiação partidária, os seus princípios básicos, suas diretrizes gerais, os direitos e deveres dos filiados; os órgãos do partido e seu funcionamento, tais como o Conselho de Ética, os Conselhos Consultivo e Fiscal e os Institutos de Estudo, posto serem tais questões geralmente descritas de modo minucioso nos Estatutos dos partidos políticos.

## 6) O FUNDO PARTIDÁRIO

Outra novidade, em se tratando de texto constitucional, foi a menção expressa ao denominado *fundo partidário*. Esta matéria foi originariamente instituída pela Lei 4.740/65, com os seus conceitos tendo sido reproduzidos nas legislações ordinárias que trataram da matéria subseqüentemente, e agora, com as alterações produzidas em decorrência da edição da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, a denominada *Lei dos Partidos Políticos*.

O Fundo Partidário constitui-se em uma *concentração de recursos*, com a especial finalidade de assistência financeira aos partidos políticos. Dito fundo é constituído pelos seguintes elementos: *as multas e penalidades pecuniárias aplicadas em função da legislação eleitoral; os recursos financeiros em caráter eventual ou*

*permanente; as dotações orçamentarias da União; e as doações efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário.(art.38, I a IV, da Lei 9.096/95).*

A destinação dos recursos oriundos do Fundo, segundo informa *Palhares Reis*:

*“ À manutenção do partido político, as suas sedes e serviços, bem como o pagamento do seu pessoal, sua propaganda doutrinária e política, o alistamento e a campanha eleitoral e a criação e a manutenção de um instituto de pesquisa e de doutrinação e educação políticas.”<sup>284</sup>*

Destarte, compreende-se entre as finalidades do Fundo Partidário, a manutenção e o desenvolvimento dos Institutos de estudos e formação política de cada quadro partidário, os quais configuram-se em importantes elementos de divulgação da doutrina partidária, com a crescente politização de seus filiados e simpatizantes.

Vale ressaltar que a Lei 9.096/95 (art.44, IV) estipulou a obrigatoriedade da aplicação de no mínimo 20% (vinte por cento) do Fundo Partidário na criação ou manutenção dos Institutos ou Fundações de pesquisa, no claro escopo de: *“com tais providências, que não haja desculpas das agremiações para não se manter em funcionamento permanente, a si e a uma entidade subordinada, com a finalidade de realizar um dos objetivos básicos do partido político, que é o de doutrinar o eleitor e especialmente, o seu filiado.”<sup>285</sup>*

Para efeito da fiscalização acerca da correta aplicação dos recursos provenientes do Fundo Partidário, - por parte da Justiça Eleitoral,- exige a Lei 9.096/95 (art.44, parágrafo 1º) que as prestações de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível, devem necessariamente discriminar as despesas efetuadas, coibindo-se os eventuais abusos verificados.

<sup>283</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas*. “In” *Comentários à Constituição Brasileira de 1967*. 6ª edição. São Paulo : Saraiva, p. 573.

<sup>284</sup>REIS, Palhares Moreira. *Os Partidos Políticos e a Lei de 1995*. “In” *Direito Eleitoral*. ANTUNES ROCHA, Carmen Lúcia. e VELLOSO, Carlos Mário da Silva. (coord.). Belo Horizonte : Ed. Del Rey, 1996, p. 191.

<sup>285</sup>REIS, Palhares Moreira. ob.cit., p. 192.

A questão do Fundo Partidário traz em seu bojo formulações interessantes: parte da doutrina entende que o Fundo é mais uma forma nociva de intervencionismo do Estado na atividade privada, posto serem os partidos políticos entidades de direito privado, que devem lutar pela sua própria subsistência, sem acobertarem-se no manto protetor do Estado.

Em contrapartida, argumenta-se que a condição de entidade privada dos partidos políticos, - em seu aspecto formal,- não lhes retira uma posição especialíssima no tecido social, qual seja, a de funcionarem como autênticos *fios condutores* das aspirações sociais, como fiscais dos atos do poder, e sobretudo como alternativas reais e permanentes de mudança no poder nas sociedades democráticas.

Sem desprezo às doudas opiniões em contrário, parece óbvio que a atuação dos partidos políticos é merecedora de atenção especial pela sociedade, justificando-se, assim, eventuais iniciativas legislativas destinadas à sua defesa. Como bem assinala o Prof. Celso Ribeiro Bastos, *"ainda que se leve em conta o zelo com que devem ser escolhidas as prioridades na efetivação das despesas públicas, ainda assim é de se reconhecer que uma presença mais substancial dos poderes públicos na composição dos fundos partidários traria vantagens seguras para a democracia."*

286

Por conseguinte, o que a sociedade vem rejeitando sistematicamente é a desenfreada e irracional intromissão do Estado em atividades consideradas não essenciais à Nação, o que é algo completamente diferente das iniciativas estatais quando destinadas a fomentar o processo de organização social e política de nosso país, como a promoção ao crescimento e o fortalecimento direto dos partidos políticos.

---

<sup>286</sup>BASTOS, Celso Ribeiro. e GANDRA MARTINS, lvens. ob.cit., p. 618.

Porém, é de se ressaltar a crítica formulada por *Sergio Sérvulo da Cunha*, para quem o inciso II do art.41 da Lei 9.096/95, - o qual condiciona a distribuição de 99% dos recursos do Fundo Partidário na proporção dos votos obtidos, na última eleição para a Câmara dos Deputados, aos partidos que hajam obtido pelos menos 5% dos votos,- *“ofende os princípios da isonomia e da livre competição”*, comparando o Autor tal norma como *“um torneio no qual o vencedor do último campeonato já entrasse com vários pontos de vantagem.”*<sup>287</sup>

Com efeito, razão assiste ao citado autor quando afirma que tal orientação legal *“fomenta a invencibilidade de quem um dia foi mais forte, e a extinção de quem, um dia, foi mais fraco”*.<sup>288</sup> Ora, tal norma aprovada pelos próprios representantes dos grandes partidos políticos com assento no Congresso Nacional, acaba por discriminar injusta e acentuadamente as correntes políticas minoritárias, afrontando-se flagrantemente a Constituição, que proclamou o princípio do pluripartidarismo como um dos sustentáculos da organização político-partidária brasileira.

Em conclusão, parece-nos salutar a regulamentação do uso dos recursos pelos partidos políticos, - em que pese eventuais equívocos na sua formulação,- posto que o efetivo controle dos gastos partidários tem o condão de prevenir os conhecidos abusos do poder econômico e mesmo o uso indiscriminado da máquina pública, minimizando-se, assim, as desigualdades existentes entre as diversas correntes de pensamento ideológico e político.

## **7) DO ACESSO GRATUITO AO RÁDIO E TELEVISÃO**

Desnecessário é dizer da inegável força que os meios de comunicação de massa exercem, direta ou indiretamente, no processo de formação da opinião públi-

---

<sup>287</sup>CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *A Lei dos Partidos Políticos - Lei 9.096/95*. “In” *Direito Eleitoral*. AN-TUNES ROCHA, Carmen Lúcia. e VELLOSO, Carlos Mário da Silva. (coord.). Belo Horizonte : Ed. Del Rey, 1996, p. 151.

<sup>288</sup>CUNHA, Sérgio Sérvulo. ob.cit., p. 151.

ca nos dias atuais. A revolução tecnológica operou transformações em toda a organização social, que necessitou, - e ainda necessita,- amoldar-se às novas formas de comunicação, tanto em seus aspectos positivos, - como a facilidade de acesso e multiplicação das informações, democratizando-as,- quanto aos seus aspectos considerados negativos, como as padronizações de comportamento, os condicionamentos ideológicos e as mistificações.

O pensador inglês *Arnold Toynbee*, de forma notável, já outrora analisou este assunto, nos seguintes termos:

*" No passado, o orador público não dispunha de alto-falantes nem podia transmitir sua voz e imagem pelo rádio e televisão. A capacidade natural do corpo humano, por conseguinte, limitava a platéia ao número de pessoas que podiam reunir-se o bastante perto do orador para o ouvirem e verem simultaneamente. O filósofo grego Aristóteles calculou a platéia em não mais de 5.000 pessoas e, em consequência, sustentou que o tamanho máximo do corpo de cidadãos com direito a voto não devia passar desse número num Estado em que a forma de governo fosse a democracia direta. Em contraste, transmissões de rádio e televisão podem ser captadas simultaneamente por todas as pessoas nos quatro cantos do mundo. Livros e jornais levam mais tempo para serem distribuídos, mesmo que despachados por via aérea. Mesmo assim, são acessíveis apenas à parte letrada da humanidade, e embora em alguns países, - Japão, Nova Zelândia, Alemanha,- quase 100% da população sejam alfabetizados, a maioria da população mundial continua não sabendo ler nem escrever. Daí resulta que a palavra impressa tem menos influência do que a falada, e as imagens, acessíveis à maioria iletrada, podem ser transmitidas instantaneamente".<sup>289</sup>*

Assim, o processo de comunicação entre os candidatos e o eleitorado, indubitavelmente, vem evoluindo para uma forma cada vez mais técnica, programada e até mesmo impessoal. Os antigos comícios e campanhas de "corpo-a-corpo", embora ainda utilizados nas eleições mais localizadas, tornam-se instrumentos quase que inócuos para uma campanha presidencial direta, por exemplo. Hoje em dia, é fator decisivo para um candidato a sua *performance* no rádio e principalmente na

---

<sup>289</sup>TOYNBEE, Arnold. e IKEDA, Daisaku. *Escolha a Vida - Um Diálogo sobre o Futuro*. 2ª edição. Rio de Janeiro : Ed. Record, 1976, p. 143/44.

televisão. A percepção desta mudança acabou por levar os partidos políticos ao investimento de somas vultuosas em grandes agências de publicidade, e o que vemos nas campanhas eleitorais de hoje em dia são autênticos *video-clips*, com toda forma de sofisticação possível, onde o candidato é antes um *produto de marketing* do que um ser humano.

Resta claro que é salutar o acesso gratuito ao rádio e televisão pelos partidos políticos. Tais meios de comunicação encontram-se consolidados, e o seu aproveitamento é imperativo. A questão central é outra, e incide sobre a *forma de utilização destes instrumentos*. E aí aparecem cristalinamente graves defeitos e distorções na atual forma de utilização destes espaços.

O primeiro deles refere-se ao uso do rádio e TV nas campanhas eleitorais. Em Portugal, os candidatos tem direito a tempos regulares e eqüitativos. E assim é na grande maioria das nações desenvolvidas, conforme nos ensina o já citado Arnold Toynbee, ao comentar sobre a neutralidade dos meios de comunicação de massa:

*"A neutralidade é muito fácil de definir, quando, por exemplo, se refere à questão de orientar o uso desses meios para a propaganda política em épocas de eleição num país democraticamente governado. O tempo deve ser dividido entre os partidos políticos rivais em proporção à sua força numérica. Os encargos financeiros, pelo tempo estipulado, devem ser proporcionais aos respectivos volumes dos fundos de campanha dos vários partidos (devendo seus valores ser revelados e conferidos). A divisão deve ser feita não pelo governo no poder nem por qualquer organização política, mas pela autoridade à qual foi delegada competência para administrar o meio de divulgação."*<sup>290</sup>

Em nosso país o uso do rádio e televisão, via de regra, não têm sido satisfatoriamente aproveitado, o que é de se lamentar. Com efeito, ao recordarmos os tristes tempos da denominada "*Lei Falcão*", - a qual colocou uma autêntica "*mordança*" nos candidatos, ao mesmo tempo em que "*fechou os ouvidos*" da própria sociedade, - soa despropositado que, ao ter-se reconquistado plenamente o espaço político nos

---

<sup>290</sup>TOYNBEE, Arnold. e IKEDA, Daisaku. ob.cit. p. 149.

meios de comunicação, inclusive em horário nobre, mesmo assim constatar-se candidatos furtando-se à participação em debates; programas políticos apresentado canções e colagens de comícios; sem falar nas sempre reiteradas agressões e destemperos verbais nos aludidos meios de comunicação, especialmente nos períodos que antecedem aos pleitos eleitorais.

Faz-se mister que os candidatos e os dirigentes das diversas agremiações partidárias definitivamente conscientizem-se, - passando do mero discurso à prática,- que uma campanha eleitoral é momento de análise, de reflexão dos problemas enfrentados pela sociedade, e da apresentação das variadas opções que eventualmente apresentam-se no escopo de uma melhor solução para tais problemas. Em suma, a verdadeira função de uma campanha eleitoral é a formação da consciência crítica de cada eleitor para o final exercício consciente do direito-dever fundamental da cidadania: o voto !

Ademais, urge reformular os métodos de apresentação dos programas partidários no rádio e televisão em épocas não-eleitorais, no fito de que as mensagens efetivamente possam ser apreendidas pelos eleitores. Como é cediço, a imensa maioria da população rejeita veementemente estes programas, e assim, ora encontra-se inviabilizado um importante espaço através do qual poderiam os partidos políticos, - com objetividade e de forma educativa,- veicularem suas propostas e idéias com relação à realidade nacional.

Porém, isto não ocorre. Basta aproximar-se do *homem comum* para constatar-se que o mesmo considera tais programas enfadonhos e inoportunos, que supostamente atrapalhariam as suas horas destinadas à informação, ao esporte ou ao lazer.

Por conseguinte, fácil é a percepção de que as nossas lideranças políticas têm-se revelado impotentes para despertar o eleitor brasileiro para a importância da consciência e participação políticas, permanecendo-se, destarte, o eleitor amorfo, desinteressado, desesperançado, desacreditado, enfim, quanto às alternativas

existentes à solução das inúmeras e gravíssimas questões de ordem política, econômica e social enfrentadas pelo nosso País.

Sensível a tal realidade, a nova Lei 9.096/95 acabou por delimitar o tempo de utilização dos programas partidários em épocas não-eleitorais, no rádio e na televisão. Deste modo, se o partido político dispõe de bancada parlamentar, poderá realizar um programa semestral de 20 minutos em cadeia nacional, e mais 20 minutos em cadeia estadual, dispondo a agremiação partidária com assento no Parlamento, ainda, de mais 40 minutos, como tempo total, para as denominadas inserções na programação das redes nacionais e estaduais de rádio e televisão, com tempo entre 30 segundos a 1 minuto por inserção.

Já em relação aos partidos sem representação parlamentar, estes somente gozam do direito à um programa semestral em cadeia nacional de rádio e televisão, com apenas dois minutos de duração, o que enseja a crítica de Sérvulo da Cunha no sentido de que *“a inigualação que a Lei agora busca fazer é desigualizante e cria privilégios para os partidos mais fortes, em detrimento dos mais fracos.”*<sup>291</sup>

Ademais, anote-se que a Lei 9.096/95 (art.52, parágrafo único), concedeu às emissoras de rádio e televisão o direito à compensação fiscal pela cessão do horário gratuito aos partidos políticos. Trata-se de uma forma de ao menos mitigarem-se os prejuízos econômicos experimentados pelas emissoras, obrigadas que estão à cederem espaços aos partidos políticos em horários considerados comercialmente *nobres*.

---

<sup>291</sup>CUNHA, Sérgio Sérvulo. ob.cit., p. 151.

## 8) DA VEDAÇÃO AO USO DE ORGANIZAÇÃO PARAMILITAR PELAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS

Finalmente, o § 4º do art. 17 da Constituição Federal veda aos partidos políticos a utilização de organizações paramilitares. Na verdade, trata-se de um reforço ao tema já tratado de forma abrangente no art. 5º, inciso XIII, da Carta Magna, - no Capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos,- quando é assegurado o direito de associação, desde que "*para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar*".

Organização Paramilitar é aquela, no dizer de Celso Ribeiro Bastos, "*que pelo tipo de organização interna, com a adoção rígida de regras hierárquicas e sinais exteriores tais como uniformes, acabam por apresentar uma feição militar. São aquelas associações de pessoas, não importa se com armas ou sem, que se destinam ao adestramento dos seus membros no manejo destes utensílios bélicos, excluídas as associações com fins desportivos.*"<sup>292</sup>

Muitos juristas de nomeada consideram redundante este parágrafo quarto do artigo 17, posto entenderem que o partido político, - em sendo outrossim uma associação,- já se encontraria inserido naquelas entidades às quais volta-se o comando elencado no art. 5º, XVII da Constituição Federal, que veda a possibilidade de associação com fins militares..

Porém, vê-se que o espírito do legislador constituinte foi movido pela cautela e sutileza com que se devem tratar organizações especialíssimas como os partidos políticos. A história está repleta de exemplos onde as agremiações políticas, após assumirem o poder, formaram verdadeiros exércitos ideológicos, patrulhando as atividades dos próprios companheiros, aniquilando qualquer manifestação contrária aos seus métodos, esmagando as oposições, enfim, silenciando impiedosamente a sociedade civil.

---

<sup>292</sup>BASTOS, Celso Ribeiro. e GANDRA MARTINS, Ivens. ob.cit., p. 99.

E como é sabido, um dos princípios da atual "Suma Lex" é a defesa peremptória do Estado de Direito, e por consequência, a sua "aversão" à qualquer forma de ditadura totalitária. Exatamente inspirado em tais razões, o legislador constituinte optou em reforçar a vedação de atividades paramilitares, com direcionamento expresso deste comando constitucional aos partidos políticos.

O exemplo do Partido Integralista, - fundado pelo escritor *Plínio Salgado*, e com relativo destaque na época inicial do Estado Novo, até a sua dissolução pelo então regime ditatorial,- corrobora perfeitamente a preocupação em tela. Nitidamente adeptos do "fascismo", os integralistas inspiravam-se em Mussolini quando saíam às ruas vestindo as suas "camisas verdes", revelando-se uma organização nitidamente paramilitar, e não um simples partido político disposto e tolerante ao debate e ao pluralismo de idéias.

Assim, considerando-se a nossa experiência histórica, quer parecer-nos relevante a preocupação do legislador constitucional em estabelecer claras vedações à prática de qualquer ato atentatório ao Estado de Direito. Vale dizer, o Estado, interpretando as aspirações da ampla maioria da sociedade, não pode omitir-se quanto as iniciativas totalitárias de permanentes minorias que objetivam a formação de milícias nacionais.

Os partidos políticos são organizações, e como tais devem servir aos indivíduos, e não se servir deles. Qualquer tentativa de subordinar ou sacrificar, ainda que inconscientemente, o indivíduo, para efeito de manutenção ou engrandecimento de uma instituição, constitui um atentado ao próprio indivíduo e à sociedade.

Por isso, o Estado deve acautelar-se. Os fenômenos associativos as vezes embriagam os seus participantes, e as instituições correm o risco de deformar-se. Como assinala Toynbee, "*o teste de qualquer organização é o cumprimento de seu supremo dever de promover o bem-estar humano. Se não passar neste teste, ela deve ser reformada ou abolida.*" (ob.cit., p. )

## 9) DEMAIS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS RELATIVAS AOS PARTIDOS POLÍTICOS

Além dos preceitos elencados no art.17 e seus parágrafos, a Lei Maior refere-se aos partidos políticos em diversos outros artigos do Texto Constitucional, conjugando-os com os assuntos primordialmente ali tratados. As principais disposições constitucionais são as que seguem.

### 9.1) A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE

No capítulo IV do Título II da Constituição Federal, - ao serem elencados os Direitos Políticos (arts. 14 e 16),- o legislador enumerou (art. 14, parágrafo 3º) as denominadas “*condições de elegibilidade*”, isto é, os pressupostos objetivos ao exercício do direito em postular uma candidatura para certa função pública eletiva, conferida por mandato popular.

Ladeada de outros requisitos, - tais como a nacionalidade brasileira, o exercício pleno dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição e determinadas limitações de idade,- a Carta Magna ainda obriga ao pretendente a *filiação partidária* (art. 14, § 3º, V).

Embora pela primeira vez sendo tratada constitucionalmente de forma expressa, a obrigatoriedade da filiação partidária para a disputa de mandatos eletivos já é fato consolidado desde a queda do *Estado Novo*, embora àquela época pela via de Lei Ordinária.

Com efeito, a inserção da matéria na novel Constituição tem o condão de sepultar definitivamente a possibilidade das chamadas “*candidaturas avulsos*”, ou

seja, o de candidatos a cargos eletivos completamente *independentes e desvinculados* dos partidos políticos.

As candidaturas avulsas encontram amparo doutrinário naqueles que consideram a representação política uma expressão unicamente do *império da consciência*, consoante pregava a corrente individualista.

Porém, com a evolução do individualismo para o Estado Social e coletivo, as associações de qualquer gênero consolidaram-se em definitivo, exercendo importantes papéis em defesa dos interesses sociais, hoje tão díspares quanto conflitos, face aos anseios multifacetados dos mais variados agrupamentos da sociedade civil.

Por via de consequência, ora compete às associações, - dentre as quais os partidos políticos,- a prerrogativa de intermediário e defender as opiniões e projetos das correntes majoritárias de tais agrupamentos. E neste contexto os partidos políticos encontram-se inseridos, no escopo de "instrumentalizar" a vontade popular. Ressalte-se, ademais, que todos os regimes democráticos modernos encontram-se assentados sob o sistema partidário, variando-se tão somente as formas com que dito sistema se viabiliza, consoante as peculiaridades de cada Nação.

Neste quadro, afigura-se-nos que a possibilidade do reaparecimento de candidaturas desvinculadas aos partidos políticos, implicaria, uma vez mais, em desestímulo ao tão decantado e esperado fortalecimento da organização partidária nacional. Vale dizer, sob a inconsistente proclamação de "*apolítico*" e "*apartidário*", sem dúvida que diversos candidatos iriam aventurar-se às urnas desprovidos de qualquer projeto político nacional ou de um posicionamento ideológico com um mínimo de consistência, enfim, apenas defendendo-se interesses específicos de certo agrupamento (sindical, empresarial, do funcionalismo público, etc), ou as próprias conveniências do candidato.

Em resumo, igualmente acertado foi o entendimento da novel Lei Maior. Com efeito, qualquer cidadão que pretenda efetivamente contribuir à coletividade, deve, antes de mais nada, possuir posições e posturas definidas, condizentes com *“aquilo que se é, e que se pensa”*.

E os partidos políticos, no atual estágio do desenvolvimento da sociedade, constituem-se nos canais apropriados para a propagação e a defesa destas posições.

A existência de um sistema partidário consistente e respeitado pelos eleitores, indubitavelmente, revela-se como um dos pilares para a construção de uma verdadeira democracia !

## **9.2) A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS MESAS E COMISSÕES DO CONGRESSO NACIONAL**

O Texto Constitucional vigente contempla a proporcionalidade como critério a ser adotado para efeito da composição das Mesas e Comissões do Congresso. Dispõe deste modo o art. 58, § 1º, da Constituição Federal: *“Na constituição das Mesas e de cada Comissão é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.”*

Tal mandamento visa assegurar o direito de participação, e mesmo de fiscalização, dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, quanto aos atos praticados pelo Legislativo. O funcionamento deste poder exige a adoção de certos órgãos operacionadores das deliberações tomadas em plenário, como de seus atos de gestão, de âmbito administrativo.

Assim, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado possuem um órgão dirigente denominado Mesa, compostas por 01 (um) Presidente; 03 (três) vice-presidentes na Câmara e 02 (dois) vice-presidentes no Senado; e mais 04 (quatro) secretários, com igual número de suplentes, em cada uma das duas Casas de nosso Congresso Nacional. Além disso, o próprio Congresso possui uma Mesa Diretiva, cujo comando cabe ao Presidente do Senado Federal, consoante o art. 57, § 5º da Lei Maior.

Em consequência do comando constitucional acima reproduzido, a composição das Mesas Diretivas do Parlamento devem obedecer ao critério da *proporcionalidade*, respeitando-se a equivalência entre o número de deputados e senadores de um partido político ou bloco parlamentar, em relação ao total dos integrantes da Casa respectiva.

Ressalte-se ainda que encontra-se assegurada a rotatividade entre os pequenos partidos políticos, - os quais não teriam assento na Mesa por este critério,- para efeito da ocupação de um cargo, no mínimo, da Mesa Diretiva, em cada sessão legislativa.

Igualmente muito importante, - embora pouco conhecido,- é o papel desempenhado pelas denominadas "**Comissões do Poder Legislativo**". *Paulino Jacques*, ao abordar o tema, ensinou que:

*"As Comissões da Câmara, do Senado, e do Congresso são pequenos plenários, compostos de representações dos partidos, proporcionalmente às suas forças, com atribuições previstas nos Regimentos ou nos atos que as criaram. Originam-se do Parlamento inglês, onde os americanos se inspiraram para constituírem suas famosas Comittes, que tanta influência exercem sobre o grande plenário em assuntos técnicos".<sup>293</sup>*

Como "pequenos plenários", as Comissões atuam como um autêntico "filtro" dos variados projetos de lei que tramitam pelo Parlamento, relevando notar que ne-

---

<sup>293</sup> JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª edição. Rio de Janeiro : Forense, 1977, p. 283/84.

nhuma iniciativa legal pode ser submetida a Plenário antes de devidamente aprovada nas Comissões que lhe são relacionadas.

As Comissões podem ser **permanentes** ou **temporárias**, e seu elenco de funções é múltiplo, consoante previsto no § 2º do art. 58 de nossa Lei Maior.

Assim, compete às comissões: discutir e votar projetos de lei que dispensem a competência do plenário para fazê-lo; convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos a eles relacionados; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, emitindo parecer sobre os mesmos.

São as seguintes as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, conforme definido no art. 32 do Regimento Interno da Câmara: *Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, Comissão de Agricultura e Política Rural; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicações e Informática*, cada uma com 51 (cinquenta e um) integrantes; *Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, Comissão da Defesa Nacional, Comissão do Desenvolvimento Urbano e Interior, Comissão da Educação, Cultura e Desporto, Comissão de Minas e Energia e Comissão de Relações Exteriores*, com 25 (vinte e cinco) membros cada uma; e mais: *Comissão de Seguridade Social e Família*, formada por 44 parlamentares, *Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público*, contando com 28 deputados em sua composição; *Comissão de Finanças e Tributação*, com 39 (trinta e nove) integrantes, *Comissão de Economia, Indústria e Comércio*, com 31 (trinta e um) parlamentares; e finalmente, a *Comissão de Viação e Transportes*, com 43 (quarenta e três) deputados em sua composição.

No Senado, consoante o seu Regimento Interno (arts. 99 a 104), as Comissões Permanentes são apenas 06 (seis), a saber: *Comissão de Assuntos Econômi-*

*cos e Comissão de Educação*, ambas integradas por 27 (vinte e sete) senadores; *Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Comissão de Serviços de Infra-Estrutura*, composta por 23 (vinte e três) senadores; e a *Comissão de Assuntos Sociais e Comissão de Relações Exteriores*, com 29 (vinte e nove) e 19 (dezenove) integrantes cada uma, respectivamente.

Não se pode olvidar que a Constituição Federal (art.166, parágrafo 1º) estipulou acerca da necessidade do estabelecimento de uma *Comissão Mista Permanente do Congresso*, para efeito da análise de questões orçamentárias, o que oportunizou, destarte, a criação da *Comissão Mista Permanente de Planos e Orçamentos Públicos*.

Já as Comissões Temporárias, entendidas aquelas que se extinguem quando os seus objetivos são alcançados, - ou ainda, ao final de uma legislatura,- podem ser qualificadas de 04 formas, segundo a matéria de sua competência: *Comissões Especiais; Comissões de Inquérito; Comissões Externas e Comissões Mistas*.

Destas, merecem atenção as Comissões de Inquérito, que visam apurar em prazo certo fatos determinados. A atual Constituição conferiu a estas Comissões poderes de investigação próprias das autoridades judiciais, inclusive com a possibilidade do envio das suas conclusões ao Ministério Público, para que este promova a responsabilização dos infratores, civil e penalmente.

As Comissões Especiais são aquelas constituídas em função de assuntos relevantes, tais como a implementação de políticas regionais de desenvolvimento e integração, a defesa do meio-ambiente, alterações no sistema eleitoral, etc. As Comissões Externas são aquelas formadas para representar o Congresso em atos para os quais tenham sido convidados. E por último, as Comissões Mistas são as integradas por Senadores e Deputados, quando interesses de ambas as Casas estiverem sendo apreciados.

Note-se que a Constituição assegura a representação utilizando no texto a expressão *"tanto quanto possível"*. Esta deve ser entendida sob o aspecto que o pluripartidarismo atual não permite que eventualmente todos os partidos políticos tenham assento nas Mesas e Comissões, posto terem um número limitado de membros. Mas absolutamente não permite que um único partido majoritário ocupe integralmente estes cargos. A representação será sempre proporcional, garantindo-se a participação de todas as agremiações, de acordo com as possibilidades de preenchimento das vagas.

Conforme os abalizados ensinamentos de *Said Farhat*, em monumental obra sobre o processo político e legislativo no Brasil:

*" Os regimentos internos [ da Câmara e do Senado ] refinam e reforçam a disposição constitucional referente a proporcionalidade da representação dos partidos e blocos nas comissões, observados cinco princípios fundamentais: proporcionalidade; direito das representações minoritárias, rotatividade, estabilidade e fortalecimento das representações partidárias, a saber:*

*1. Proporcionalidade: o número de membros que cabe a cada partido ou bloco em cada uma das diversas comissões, bem assim a distribuição dos respectivos cargos diretivos ou de relatoria, é proporcional ao número de integrantes das representações partidárias;*

*2. Direitos da minoria: nas comissões, haverá sempre um representante da minoria, ainda que esta, pelo número dos que a constituem, não tenha direito a esse lugar (RIC, art.23), observado o princípio de:*

*3. Rotatividade: a representação coletiva dos pequenos partidos, sem direito próprio de participação, caberá, em rodízio, ao representante de cada um deles (PRC, art. 8º, parágrafo 1º)*

*4. Estabilidade: modificações numéricas das bancadas (adesões ou defecções), que importem alteração na proporcionalidade, só prevalecerão a partir da sessão legislativa subsequente (RIC, art. 26, parágrafo 4º)*

*5. Fortalecimento dos partidos: o lugar na comissão pertence ao partido (RIS, art.81), cujo líder poderá substituir, a qualquer tempo, o*

*membro da comissão que abandone a legenda; a substituição pode dar-se, também, por outro motivo, ou sem motivo.*<sup>294</sup>

Com tantas relevantes funções, clara está a importância de as Mesas e Comissões serem compostas com base na representação partidária proporcional, garantindo-se, assim, uma maior democratização dos atos e decisões tomadas pelo Congresso Nacional.

### **9.3) DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Outra garantia constitucional concedida aos partidos políticos é encontrada em matéria tributária. Visando estimular o desenvolvimento das agremiações, veda a Constituição a instituição de *impostos sobre o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos*, desde que relacionados com as suas finalidades essenciais.

Tal proibição estende-se para proteger também as fundações instituídas pelos partidos políticos com a finalidade de formar, renovar e aperfeiçoar quadros e lideranças partidárias, através de atividades de doutrinação e educação política. (C.F., art.150, VI, "c" e § 4º)

Em outras palavras gozam os partidos de imunidade tributária no tocante aos aspectos acima informados, o que não se estende, naturalmente, às obrigações ao pagamento das taxas correspondentes ao uso dos serviços públicos colocados à disposição dos partidos políticos.

Assim, a garantia constitucional caracteriza-se como uma não incidência de tributação sobre o patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, evitando-se com isso, inibir o surgimento e o desenvolvimento destes. Trata-se da confirmação,

---

<sup>294</sup>FARHAT, Said. *Dicionário Parlamentar e Político*. Rio de Janeiro : Ed. Fundação Petrópolis, 1996, p. 147,

pela Carta de 1988, de igual orientação adotada pela Constituição anterior, que já garantia a imunidade tributária dos partidos políticos em seu art. 19, III,"c".

Enfim, é uma garantia salutar e de cunho estimulatório da cidadania, a qual estende-se, - além dos partidos políticos,- às entidades sindicais e de assistência social sem finalidade lucrativa, bem como aos templos de qualquer culto, conforme previsto constitucionalmente..

#### **9.4) DA LEGITIMIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA A IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO E DA AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**

A Constituição Federal, através de seu art. 5º, inciso LXX, concedeu aos partidos políticos a sujeição ativa para efeito da impetração do *mandado de segurança coletivo*. A única restrição imposta pela Carta Magna refere-se a necessidade de o partido contar com representantes em pelo menos uma das Casas do Congresso Nacional, para efeito de valer-se de tal prerrogativa.

Trata-se o mandado de segurança coletivo de uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Até o advento da atual Constituição, a legitimidade para a propositura desta ação, - garantidora da proteção de *direito líquido e certo atingido por ato de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, eivado de ilegalidade ou abuso de poder*,- era apenas individual, inadmitindo-se a figura do substituto processual, o que restringia acentuadamente a atuação das associações representativas de interesses coletivos, as quais no máximo podiam ir a juízo para a defesa de direito próprio, mas nunca em defesa dos direitos de seus associados.

A instituição do mandado de segurança coletivo vem ao encontro das exigências do mundo contemporâneo, que caminha a passos largos e inevitáveis para uma cada vez mais crescente massificação de interesses. Daí a necessidade sentida pelo constituinte em conferir, à certas entidades, a possibilidade da defesa dos interesses de seus membros, sem a obrigatoriedade de um mandato especial ou individualizado.

Assim, os partidos políticos, - ao lado das entidades de classe, associação e organizações sindicais,- gozam de legitimidade ativa "ad causam" para impetrar o mandado de segurança coletivo, o qual, em sendo concedido, aproveita a todos os interessados, resolvendo a questão deduzida em juízo de forma normativa.

A doutrina diverge quanto à extensão da legitimidade dos entes acima citados, no tocante a capacidade para impetrar mandado de segurança coletivo. Sustenta o ilustre processualista Ovídio Baptista da Silva que a interpretação em tela há de ser necessariamente restritiva, nestes termos:

*" (...) Um partido político, por exemplo, não poderá jamais impetrar mandado de segurança coletivo, contra um ato ilegal de autoridade que haja lesado, digamos, os ganhos salariais de seus membros, mesmo considerando-se que essa agremiação política congregasse exclusivamente assalariados. É que a legitimação do partido político para o mandado de segurança coletivo, limita-se à defesa dos interesses dos seus filiados, enquanto membros do partido e não enquanto operários. A legitimação, neste caso, caberia à respectiva organização sindical, a que a Constituição confere também legitimidade para estar em juízo, na defesa do interesse de seus associados".*<sup>295</sup>

Outrossim, afigura-nos que a aludida interpretação deve mesmo ser restritiva. Com efeito, admitir-se o mandado de segurança coletivo como instrumento para a tutela de interesses difusos, - como sustenta a corrente expansiva,- talvez seria compreender de forma totalmente oposta o próprio sentido do mandado de segurança.

Como afirma o citado Ovídio Baptista da Silva:

*" A natureza especial da ação de mandado de segurança não poderia nunca abrigar uma controvérsia sobre meros interesses difusos, cuja prova, por definição, não poderia resumir-se apenas a documental, sob pena de termos de admitir uma categoria de interesses difusos líquidos e certos, quer dizer documentalmente provados, o que se nos afigura um contra-senso.*

*Comprimir uma demanda deste gênero numa ação sumária documental, qual o mandado de segurança, colocar-nos-á na seguinte alternativa: ou o magistrado ficará na contingência de repelir invariavelmente a demanda por carência de prova da liquidez e certeza do interesse protegido; ou, para obter esta prova, terá de desvirtuar o mandado de segurança, tornando-o uma demanda de procedimento ordinário".* <sup>296</sup>

## **9.5) VEDAÇÃO À FILIAÇÃO DE MILITAR NA ATIVA EM PARTIDOS POLÍTICOS**

Finalmente, vê-se que a Constituição Federal relaciona os partidos políticos com os dispositivos constitucionais referentes aos servidores públicos militares. Tal relação é restritiva, no sentido de impor uma proibição, consoante o contido no art. 42, parágrafo 6º, da "Suma Lex", que assim reza: *"O militar, enquanto em efetivo serviço, não pode estar filiado a partidos políticos"*.

Esta vedação transparece a orientação geral da atual Constituição, voltada em promover o fortalecimento da sociedade civil no exercício das funções políticas, reservando-se, destarte, aos militares, as missões de defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, - e por iniciativa de qualquer destes poderes,- a garantia da Lei da Ordem.

---

<sup>295</sup>SILVA, Ovídio Baptista da. *Curso de Processo Civil*. Volume II. Porto alegre : Sergio Antônio Fabres Editora, 1990, p. 314/15.

O militar, no sentido do parágrafo sob comento, não é apenas aquele integrante das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), mas também os servidores militares dos Estados-Membros e do Distrito Federal, os integrantes de suas Polícias Militares e de seus Corpos de Bombeiros Militares.

A história Pátria está plena de situações em que os militares exerceram atividades políticas. Desde a guerra do Paraguai, passando pela Proclamação da República, depois com *“Tenentismo”*, e em vários outros momentos até o movimento Revolucionário de 1964, é cediço que os militares atuaram de forma ativa e decisiva nos destinos políticos do país.

Com o processo de redemocratização iniciado nos governos dos dois últimos Presidentes-Generais, - o qual culminaria com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, inspiradora da atual Carta Magna,- a posição do legislador constituinte tornou-se clara com o novo Texto Constitucional: o exercício do poder político é uma tarefa destinada à sociedade civil.

E é exatamente por isso que a Constituição Federal estabelece que o militar na ativa que aceitar cargo público civil permanente, será transferido para a reserva; e que o militar da ativa que aceite cargo ou emprego público temporário não eletivo, somente contará o seu tempo de serviço para promoção por antigüidade ou para a reserva, condicionando-se este afastamento a um período inferior a 02 anos, sob condição de transferência à inatividade; e que o militar alistável só é elegível se afastar-se da atividade, se contar menos de dez anos de serviço; ou passar à inatividade se contar mais de dez anos de serviço.

Tais são as restrições que a Constituição Federal impõe aos servidores militares, para efeito do exercício da atividade política. E tais exigências são pertinentes, em razão de que a atividade política, - muitas vezes suscitando paixões, exacerba-

---

<sup>296</sup>SILVA, Ovídio Baptista da. ob.cit., p. 314.

mentos, e algumas vezes até radicalismos,- poderia fomentar posicionamentos inconvenientes ao fiel e bom desempenho militar, que não prescindem dos princípios da hierarquia e disciplina, princípios esses incompatíveis com passionalismos de qualquer gênero.

## CONCLUSÕES

1.º) Embora a sua originária tentativa de implantação, na Grécia, o fato é que a democracia direta jamais logrou em contar com a ativa participação política de todo o povo, porquanto poucos eram os cidadãos que efetivamente gozavam de direitos políticos, com uma expressiva parcela da população, - mulheres, escravos e estrangeiros,- restando excluída das prerrogativas decorrentes da cidadania. A grande contribuição da experiência de democracia direta grega foi a de inspirar o surgimento de posteriores formas de controle e legitimação do exercício dos mandatos de representação política, notadamente através dos institutos do *plebiscito*, *referendo*, *“recall”* e das *iniciativas e vetos populares* de lei, instrumentos conhecidos como formas de exercício da democracia semi-direta;

2.º) Que a democracia representativa caracteriza-se pela adoção do processo de escolha, - através de sufrágio universal e unitário do eleitorado,- daqueles que irão exercer as funções estatais durante um determinado período. Com a realização de eleições periódicas, o povo encontra-se dotado de poderes para regularmente renovar ou revogar a sua confiança em seus representantes;

3 .º) Nos Estados Gerais franceses, o mandato político era imperativo, com o seu titular encontrando-se obrigado a proceder no Parlamento de acordo com as instruções de seus eleitores. Após o advento da Revolução Francesa, consolidou-se a teoria da representação nacional, em que o mandatário representa o povo em sua totalidade, podendo, assim, agir livremente no exercício do seu mandato, ao deliberar *“em nome da nação”*;

4.º) O movimento revolucionário francês outrossim consolidou os princípios norteadores do *Estado Liberal*: igualdade perante a lei; o respeito aos direitos individuais; o livre ingresso aos mercados econômicos; e a drástica redução da área de influência do Estado, antes mercantilista e absolutista, com a conseqüente defesa da propriedade privada e da riqueza, contra o dirigismo estatal;

5.º) A reação dos segmentos sociais que se encontravam desprotegidos em seus mais elementares interesses no Estado Liberal, - notadamente a massificada classe proletária, concentrada em grandes centros urbanos após a Revolução Industrial,- originou o *Estado Intervencionista*, fórmula criada dentro do sistema capitalista com o objetivo de combater às distorções acumulativas decorrentes da economia de livre mercado, propondo uma melhor distribuição da riqueza com o aumento da tributação sobre a propriedade ociosa e os ganhos não produtivos do capital, no escopo de aplicarem-se tais receitas em investimentos nas áreas da saúde, educação, previdência social e infra-estrutura;

6.º) A concepção do Estado Socialista propunha a supressão da iniciativa privada, transferindo ao Estado o controle do capital e dos bens de produção. Propondo a primazia do Estado sobre o domínio econômico, objetivou o socialismo a transfiguração do atual modelo sócio-econômico para o de uma sociedade sem classes, com a propriedade e os meios de produção sendo por todos compartilhada.

7.º) *Jean Jacques Rousseau* defendia o princípio da *soberania popular*, - considerando-se cada indivíduo como integrante do processo político,- em contraste aos conceitos da *soberania nacional*, que conferia o poder político ao povo considerado em seu conjunto e indivisivelmente. Já *Montesquieu* admitia a democracia representativa sob o pressuposto de que o povo seria plenamente apto somente para escolher os seus representantes, revelando-se porém inapto para governar, por ausência da capacidade de discernimento. Por seu turno, a doutrina de *Emmanuel Joseph Sieyès* - o qual considerava que o supremo poder do Estado pertence à nação,- foi a fonte para a doutrina do mandato representativo, posto que possibilitou a transferência da força político-eleitoral até então concentrada nas classes mais abastadas (plutocratas), para as mãos do proletariado.

8.º) A “*Teoria Contratualista*” entendia a representação popular como um “*mandato jurídico*”, regulado pelos conceitos do direito civil, considerando o Estado um “contrato de sociedade”, e o governo um “fideicomisso”. Porém, as inúmeras diferenças entre o mandato político e o mandato de direito privado revelaram a necessidade da

aplicação de um regramento específico para o exercício do mandato representativo, consoante a ideologia prevalecente em um Estado em dado momento político.

9.º) A *“Teoria dos Órgãos do Estado”* considerava as coletividades organizadas como uma pessoa jurídica, constituindo-se a Assembléia ou o Parlamento em *“órgãos da nação”*, os quais *“atuariam em nome do Estado”*. A vontade destes órgãos seria a própria vontade do Estado, e as eleições não passariam de um processo de *“nomeação”* periódica dos integrantes destes órgãos.

10.º) *Kelsen* admitia a representação política, - porém, com o mandato imperativo, - somente em função da impossibilidade de o povo governar diretamente nas sociedades modernas. Por sua vez, traduziu *Sobolewski* o entendimento da representação política como um processo contínuo de relação entre governantes e governados, quer diretamente, quer pela ação de grupos intermediários materializados nos órgãos de comunicação, nos partidos políticos, nos sindicatos e nos grupos de pressão;

11.º) *Edmund Burke* e *Santi Romano* entendiam a representação política como uma *“representação de interesses nacionais, materiais, morais, econômicos e políticos”*, e não uma simples *“representação de vontades”*, porquanto inexistiria uma *“vontade popular”* efetiva durante o exercício do mandato político representativo, exceto no momento das eleições. Para Norberto Bobbio, uma maior eficácia da democracia representativa no mundo contemporâneo necessariamente pressupõe a *expansão das instâncias de participação política da sociedade civil*, através de suas organizações não-governamentais, em substituição às atuais entidades oficiais excessivamente burocráticas e centralizadas, como a administração pública e as grandes empresas;

12.º) Os partidos políticos são uma reunião voluntária de pessoas, de caráter nacional, unidas em torno de um programa mínimo de idéias acerca do modo de condução do Estado e da sociedade, e visando primordialmente a busca do poder político.

13.º) Maurice Duverger classificou os partidos políticos em “partidos de quadros” e “partidos de massa”, quanto à sua organização interna; e em “bipartidarismo”, “multipartidarismo” e “partido único”, quanto à sua organização externa.

14.º) Até meados do século passado, inexistiam os partidos políticos, porquanto inaceitável era a postura de oposição política, sendo o opositor considerado um mero rebelde ou inconformista, condenado ao ostracismo. Somente em 1680, na Inglaterra, foram criados os dois primeiros partidos políticos: os “Tories” (conservadores da corte, adeptos da igreja anglicana, hoje Partido Liberal) e os “Wighs” (de cunho burguês nacionalista, hoje Partido Trabalhista).

15.º) Nos EUA, duas grandes correntes ideológicas oportunizaram a criação dos principais partidos políticos norte-americanos: O *Partido Democrático* (Jefferson), defensor da autonomia das Colônias; e o *Partido Republicano* (Hamilton), de cunho federalista, o qual propugnava a idéia do crescimento dos poderes da União.

16.º) No Brasil, as primeiras manifestações políticas organizadas foram produzidas conjuntamente pelos “inconfidentes” e pelos “nacionalistas” contra as tentativas de invasão holandesa, ainda no início do século anterior. Com a realização da primeira Constituinte (1824), originaram-se no Parlamento as facções políticas *Conservadora* (representante dos interesses agrários) e *Liberal* (representando a burguesia urbana, o capitalismo comercial e a intelectualidade progressista), as quais germinaram a criação dos partidos políticos de mesmo nome. Posteriormente, a decadência do Império propiciou o crescimento do Partido Republicano, de cunho federalista, cujas idéias triunfaram em 15.11.1889, com a proclamação da República;

17.º) O incremento da “política dos Governadores” acarretou a aparição de inúmeros “Partidos Republicanos Estaduais” de caráter provincial e federalista, com destaque para os partidos republicanos “paulista” e “mineiro”, Estados estes os maiores beneficiados pela prática política então adotada.

18.º) Durante a ditadura de Getúlio Vargas (1930-1945), - e especialmente após a outorga da Constituição de 1937,- todos os partidos políticos brasileiros foram dissolvidos, os quais somente retornaram ao cenário político em 1945, através da Lei Eleitoral “*Agamenon Magalhães*”, com o surgimento de três grandes partidos políticos de caráter nacional: a *União Democrática Nacional (UDN)*; o *Partido Social Democrático (PSD)* e o *Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)*;

19.º) A instauração do regime militar de 1964 trouxe em seu bojo a extinção do pluripartidarismo e a consequente adoção de um sistema bipartidário, protagonizado pela *Aliança Renovadora Nacional - ARENA* (situacionista) e pelo *Movimento Democrático Brasileiro - MDB* (oposicionista);

20.º) No final dos governos militares, o Brasil retomou o sistema multipartidário, desencadeando-se, assim, o processo de formação do Partido Democrático Social (PDS); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido Popular (PP); e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), como fruto da fragmentação das diversas correntes políticas até então concentradas em um bipartidarismo forçado,

21.º) A Constituição Federal vigente garante a plena liberdade de criação dos partidos políticos, desde que de caráter nacional e com a observância dos princípios da *soberania nacional*, do *regime democrático*; do *pluripartidarismo* e dos *direitos fundamentais da pessoa humana*. Consagra ainda a Lei Maior brasileira o princípio da *autonomia partidária*, conferindo-se liberdade aos partidos políticos para efeito da organização de sua estrutura interna e dos seus estatutos, bem como em relação às deliberações dos Diretórios e das Convenções partidárias.

22.º) Os partidos políticos brasileiros são considerados *peçoas jurídicas de direito privado*, gozando de *imunidade tributária* em relação aos impostos sobre o seu patrimônio, renda ou serviços, bem como da legitimidade ativa para a impetração do mandado de segurança coletivo e da ação de inconstitucionalidade. Usufruem ainda do acesso aos recursos do *Fundo Partidário* para a sua própria manutenção, bem

como dos seus institutos de estudos e formação política, sendo-lhes também garantido o direito ao *acesso gratuito ao rádio e televisão*, tanto em períodos eleitorais quanto nas épocas não eleitorais.

23.º) A *filiação partidária* é um requisito básico para a elegibilidade de qualquer candidato, sendo vedadas as candidaturas avulsas. Outrossim contempla a Constituição Federal a obrigatoriedade da representação partidária proporcional na constituição das Mesas e Comissões do Congresso Nacional, resguardando-se, ainda, o direito de participação dos partidos políticos de menor expressão, nas funções diretivas do Parlamento, através do sistema de rodízio;

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Márcio Moreira. *Theotônio, Guerreiro da Paz*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1983.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 27ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1988.
- BARBOSA LESSA, Luis Carlos. *Problemas Brasileiros - Uma Perspectiva Histórica*. Volume I. Porto Alegre: Ed. Globo, 1980
- *Problemas Brasileiros - Uma Perspectiva Histórica*. Volume II. Porto Alegre: Ed. Globo, 1980
- BARRETO, Vicente. *Curso de Introdução à Ciência Política Brasileira*. Brasília: Ed. UNB, 1980.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa - Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991.
- *O Governo Jânio Quadros*. Coleção "Tudo é História". 2ª edição, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.
- BERTAGNOLI, Afonso. *A Doutrina Política de Rousseau - Introdução ao "Contrato Social"*. Rio de Janeiro; Ediouro. s/d.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia - Em Virtude das Regras do Jogo*, São Paulo : Paz e Terra, 1990.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- Constituinte e Constituição - a Democracia, o Federalismo, a Crise Contemporânea*. Fortaleza:Edições Universidade Federal do Ceará / EUFC, 1985.
- *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Saraiva, 1961.
- BRAGA, Fernando. *Conservadorismo, liberalismo e social-democracia: um estudo de direito político*. "In" Revista de Informação Legislativa nº 133 - Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. Brasília : Gráfica Senado Federal, 1997.
- BUARQUE DE HOLLANDA, Aurélio. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986.
- BURON, Thierry e GAUCHON, Pascal. *Os Fascismos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

- CAETANO, Marcello. *Direito Constitucional*. Volume I. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1973.
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1976.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Borsoi, 1958.
- CHACON, Vamireh. *O Novo Parlamentarismo - Cadernos Políticos da Fundação Milton Campos*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Volume II, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1989.
- CORBIÉRE, Emílio. *Los Partidos Políticos Argentinos*. "In" Revista Nueva Sociedad. Jul/Ago, 1983.
- COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Ed. Hemus, 1975.
- CUNHA, Fernando Whitaker da. *Representação Política e Poder*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1979.
- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *A Lei dos Partidos Políticos - Lei 9.096/95*. "In" Direito Eleitoral. Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coord). Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1996.
- DUVERGER, Maurice. *Partidos Políticos e Elites Políticas*. "In" Curso de Introdução à Ciência Política. OPPO, Anna (org). Brasília: Ed. UNB, 1988.
- FARHAT, Said. *Dicionário Parlamentar e Político*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Petrópolis, 1996.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1970.
- *O Poder Constituinte*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1985.
- *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas*. "In" Comentários à Constituição Brasileira de 1967. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 1970.
- FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*. Volume II. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1975.
- GOMES, Orlando. *Contratos*. 12ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

- GORDILLO, Augustin. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, Buenos Aires: Joaquin Gil Editor, 1974.
- JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- JARDIM JÚNIOR, David. *Dicionário de Ouro da Política*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1979.
- KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1991.
- LARA, Tiago Adão. *Caminhos da Razão no Ocidente - A filosofia ocidental, do Renascimento aos nossos dias*. 2ª edição. Petrópolis: Ed. Vozes, 1986.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto - o município e o regime representativo no Brasil*. 4ª edição. São Paulo: Alfa - Ômega, 1978.
- LEBRUN, Gérard. *O que é Poder*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- LEITÃO, Cláudia Sousa. *A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros*. Ceará: Gráfica Tipogresso, 1989.
- LEONI, Francesco. *Los Partidos Políticos en el Estado Moderno*. Revista de Estudios Políticos nº 45, junho/1985.
- LIMA, Valentina da Rocha e RAMOS, Plínio de Abreu. *Tancredo fala de Getúlio*. Porto Alegre: L&PM Editores, 1986.
- LINDOSO, José. *Estado, Constituinte e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1986.
- MALBERG, Carre de. *Teoria General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1948.
- MALUF, Said. *Teoria Geral do Estado*. 4ª edição. São Paulo: Ed. Sugestões Literárias, 1967.
- MARTINS, Luciano. *A "Liberalização" do Regime Autoritário no Brasil*. "In" *Transições do Regime Autoritário - América Latina*. O'DONNELL, Guillermo.
- SCHMITTER, Philippe e WHITEHEAD, Laurence. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1988.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*, 3ª edição. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1980.
- MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1989.

- MENEZES, Anderson. *Teoria Geral do Estado*. 4ª edição. 1984.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Tomo IV. 3ª edição. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil - Direito das Obrigações - 2ª Parte*. Volume V, 18ª edição. São Paulo: Saraiva, 1983.
- MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e Oposição no Brasil (1964 - 1984)*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- NABUCO, Carolina. *A Vida de Virgílio de Melo Franco*. Coleção Documentos Brasileiros nº 111. Rio de Janeiro : Livraria José Olympio Editora, 1962.
- NETO, Silveira. *Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Ed. Bernardo Alvarez, 1963.
- NICZ, Alvacir Alfredo. *A Liberdade de Iniciativa na Constituição*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.
- OLIVEIRA, Juarez de (org). *Código Eleitoral e Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. 9ª edição. São Paulo:Saraiva, 1992.
- PEREIRA, Raimundo Rodrigues (org). *Os Grilhões Partidários - A evolução dos partidos e da legislação partidária*. "In" *Retrato do Brasil*. Volume II. São Paulo: Ed. Política, 1984.
- PITKIN, Hanna. *El Concepto de Representacion*. Buenos Aires : Joaquin Gil Editor, 1985.
- PIVA, Pedro (coord). *Estatuto do Partido da Social Democracia Brasileira*. Coleção Tucano - Série Documentos Partidários. Volume XII. Brasília: Up Line, 1996.
- PRADO, Maria Lígia. *O populismo na América Latina*. 5ª edição, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.
- REIS, Palhares Moreira. *Partidos Políticos e a Lei de 1995*. "In" *Direito Eleitoral*. Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coord). Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- *A Autonomia das Universidades Públicas na Constituição de 1988*. "In" *Revista de Informação Legislativa* nº 105. Brasília : Centro Gráfico Senado Federal, 1990.
- RIZ, Liliana de. *A Questão da Reforma Eleitoral e a Crise dos Partidos Políticos na Argentina*. "In" *Reforma Eleitoral e Representação Política*. TRINDADE, Hélio (org.).Porto Alegre: Ed. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1992.

- RODRIGUES, Tomás Barreiro. *Lo Socio-Político y el Estado de Derecho*. "In" O Estado de Direito - Jornadas Brasileiras de Direito Natural. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980.
- ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional* Geral. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Rio de Janeiro: Ediouro, s/d.
- RUBIN, Antônio. *Anuário de Antropologia, Política e Sociologia*, Brasília : Ed. UNB, 1988.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. 2ª edição. São Paulo: Ed. Best Seller, 1989.
- SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Curso de Direito Civil*. Volume I, 7ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1989.
- SILVA, Helio. *O Poder Civil*. Porto Alegre : Ed. L&PM, 1985.
- *O Poder Militar*. Porto Alegre : Ed. L&PM, 1984.
- SILVA, Ovídio Baptista da. *Curso de Processo Civil*. Volume II. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1990.
- SOARES, Orlando. *Origens das Organizações Partidárias e os Partidos Políticos Brasileiros*. "In" Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. Volume 20, dez/91.
- SOUZA, Neomésio José de. *Intervencionismo e Direito*. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1984.
- TOYNBEE, Arnold. e IKEDA, Daisaku. *Escolha a Vida - Um diálogo sobre o futuro*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1976.