

O BRASIL E SEU MODELO DE GESTÃO POLÍTICA

POLITICAL PARTIES IN BRAZIL

Cristiane Silva¹
Romualdo Theophanes de França Júnior²
Adelcio Machado Dos Santos³

Recebido em: 13 out. 2016

Aceito em: 21 dez. 2016

Resumo: Este artigo consiste em uma análise teórica, pormenorizada, da evolução do contexto político-normativo brasileiro, no que se refere à representação político-partidária, podem-se constatar diversas deficiências teórico-legais nas quais os Partidos Políticos foram concebidos. A par do enfoque histórico, a abordagem jurídica baliza a pesquisa.

Palavras-Chave: Partidos políticos. Brasil.

Abstract: This article consists in a detailed theoretical analysis, of the evolution of the Brazilian political normative context, concerning the political party representation; several theoretical legal deficiencies were shown, in the environment in which the Political Parties were created. Regarding the historical focus, the juridical approach limits the research.

Keywords: Political Parties. Brazil.

INTRODUÇÃO

No período do Império, entre 1824 e 1889, surgem as primeiras organizações político-partidárias na Europa e Estados Unidos, sendo que o quadro político brasileiro também é compartilhado por formas políticas de organização, as quais recebem a denominação de Partidos Políticos: o Partido Conservador e o Partido Liberal. Estas se revezavam no controle do gabinete imperial, mas não passavam de simples associações políticas, distantes do que poderia constituir-se, de fato, como Partidos (MEZZAROBA, 2003).

Destarte, para Melo Franco apud Mezzaroba (2003), não é difícil identificar grupos e

¹ Advogada (OAB/SC 27.513). Bacharela em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI; Mestra em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. E-mail: cristianesilva@estado.com.br.

² Mestre em Infraestrutura e Gerência Viária; Engenheiro Civil; Docente da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC; Doutorando em Administração e Turismo pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Itajaí, Santa Catarina, Brasil. E-mail: romaphanes@hotmail.com.

³ Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Docente e Pesquisador dos Mestrados em Desenvolvimento e Sociedade e Educação Básica da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (Uniarp). Endereço: Rua D. Prof. Egídio Ferreira, nº 271, Apto. 303 – 88090 - 699, Florianópolis (SC) Brasil. E-mail: adelciomachado@gmail.com.

até associações políticas no período imperial: uma luta política e de agrupamentos políticos pela predominância de certos interesses sociais sobre outros. No entanto, no sentido técnico-constitucional, não é possível chamar tais grupos de partidos, mas apenas facções.

Diversas limitações se outorgavam a tais partidos, tal como se depreende do magistério de Mezzaroba (2003, p. 190):

O Partido Conservador, formado pela união dos grandes proprietários exportadores rurais e comerciantes urbanos, e o Partido Liberal, reunião dos profissionais liberais com os demais proprietários de terras, eram constantemente manipulados pelo imperador em função de sua própria política, utilizando-se para isso do exercício do Poder Moderador.

Fragilidade e interesses imediatos eram características comuns dos diferentes grupos políticos, e, com isso, os partidos duravam o tempo que duravam as idéias que os legitimavam. As organizações políticas eram todas de ocasião, conforme os interesses e as circunstâncias de cada momento (MEZZAROBA, 2003).

Nesse sentido, conclui o Mezzaroba (2003, p. 192):

Distanciadas de qualquer conotação efetivamente programática ou orgânica, no período imperial, as organizações políticas representavam, portanto, os interesses e as vontades imediatas de uma elite evidentemente minoritária. Inexistiam grandes preocupações em instituir organizações políticas estáveis política e doutrinariamente, ainda que esses grupos políticos se apresentassem formalmente como Partidos.

Assim, diante da análise da inserção do Partido Político no Período Imperial, passa-se ao estudo do referido instituto na conjuntura da primeira República.

O PARTIDO POLÍTICO NA PRIMEIRA REPÚBLICA

Nesse período, em razão da fragilidade do contexto político, as forças militares republicanistas destacaram-se, e constituíram uma espécie de partido: uma organização política de traços de caráter partidário, apesar de não se tratar como tal. (MEZZAROBA, 2003).

Iniciando-se em 1889 e se estendendo até 1930, a primeira República, além de não proporcionar a criação de qualquer sistema político-partidário definido e estável, extinguiu todas as organizações políticas do Império, exceto a agremiação dos republicanos, que veio a se constituir em Partido Republicano. A partir de 1893 este passou a controlar a máquina administrativa federal e dos Estados, mediante coalizões políticas envolvendo as diversas oligarquias locais (MEZZAROBA, 2003).

Além do não reconhecimento dos partidos, tal fase é marcada pela tentativa de reprimir qualquer tipo de organização política que pudesse vir a se constituir em Partido ou

não, se não estivesse de acordo com os interesses dos detentores do controle do Poder Político. Tal experiência revela, desde cedo, uma tendência em formar uma cultura política antipartidária, ampliando o preconceito em relação à existência e às funções dos Partidos (MEZZAROBA, 2003).

Nessa tendência, Pontes de Miranda apud Mezzaroba (2003, p. 196), em 1924, ao analisar as organizações da primeira República, enfatiza que “o Brasil era o único País do mundo sem partidos políticos [...] O que havia eram agrupamentos em torno de um homem ou de alguns homens”.

Um parlamento sem representantes da vontade coletiva brasileira, – isso era o perfil político da época, sem democracia, inexistente pela ausência de canais de expressão da Sociedade, como conclui Mezzaroba (2003, p. 195):

O comportamento político brasileiro [...] refletia a típica compreensão do pensamento liberal sobre a representação política, de que os Partidos Políticos são organismos nefastos que por isso não mereceriam ser valorizados, e sim coibidos. [...] Em um Estado que já organizava seus mecanismos de legitimação através da representação política, a estrutura da época pode ser enquadrada como experiência precária.

Isto posto, passa-se ao exame do Partido Político no contexto do denominado “Estado Novo”.

O PARTIDO POLÍTICO NO GOVERNO PROVISÓRIO DE GETÚLIO VARGAS

O governo provisório de Getúlio Vargas ocorreu entre os anos de 1930 e 1937, este o termo inicial do chamado Estado Novo, marcado por um governo forte e centralizador. (MEZZAROBA, 2003).

Imediatamente após a posse, em novembro de 1930, Vargas inicia o processo de desconfiguração das agremiações políticas da primeira República, com o objetivo definido de impedir qualquer outra força política ameaçadora do seu poder de comando. Uma visão antiliberal e contrária à participação e a qualquer modelo jurídico que privilegiasse o Congresso Nacional e os partidos (MEZZAROBA, 2003).

Souza apud Mezzaroba (2003), a postura ideológica tomada pelo governo provisório de Vargas era decisivamente inclinada no sentido da centralização autoritária, uma concepção que resultou na completa deslegitimação dos Partidos Políticos e dos sistemas eleitorais.

A própria Constituição brasileira de 1934 refletiu tal postura: o texto não reconheceu os Partidos como instituições organizadas e definidas doutrinariamente, mas apenas recepcionados como correntes de opinião. Conforme o art. 26 da Constituição, a Câmara ficaria incumbida de organizar o seu Regimento Interno, no qual deveria assegurar “tanto

quanto possível, em todas as Comissões, a representação proporcional das correntes de opinião nela definidas” (MEZZAROBÀ, 2003, p. 201).

Mesmo que ausentes Partidos Políticos organizados nacionalmente e com forte consistência representativa, é necessário reconhecer a existência da Ação Integralista Brasileira (AIB) e da Aliança Nacional Libertadora (ANL), as quais detinham certos traços partidários, ainda que se tratassem de simples associações políticas (MEZZAROBÀ, 2003).

Em resumo, trata-se de um período de transição, no qual o governo, ao mesmo tempo em que reconhece juridicamente a existência dos Partidos, ao mesmo tempo impõe severos limites à sua atuação, permitindo as chamadas “candidaturas avulsas”, desprovidas de qualquer compromisso com programas políticos de aspectos mais amplos (MEZZAROBÀ, 2003).

O PARTIDO POLÍTICO NO ESTADO NOVO

Com a outorga da nova Constituição, em 1937, por Getúlio Vargas, este inaugurou o período denominado “Estado Novo”. Vargas reafirma sua intenção de instaurar um governo forte e centralizador, de maneira a não tolerar a formação de qualquer força política que se opusesse aos seus objetivos (MEZZAROBÀ, 2003).

Para tanto, em 2 de dezembro de 1937, baixou o Decreto-Lei n. 37, extinguindo todos partidos políticos. Ficava, assim, proibida a organização de partidos políticos independentemente de sua natureza jurídica, ainda que de sociedades civis com propósitos próximos ou remotos de se transformarem em meios de propagandas de idéias políticas. Outrossim, facultava-se a permanência dos partidos existentes até aquele momento, desde que com propósitos voltados única e exclusivamente voltados para atividades culturais, beneficentes ou desportivas, ficando proibida a manutenção da denominação anterior (MEZZAROBÀ, 2003).

Nesse quadro político marcado pela constante carência de representatividade, cada nova intervenção autoritária sempre se prevalecia da precariedade organizativa das instituições políticas, o que em si já era determinante para a imobilização a que de resto estava condenada a população em geral (MEZZAROBÀ, 2003, p. 205).

Desta forma, pode-se concluir que tal período marca a total ausência da democracia brasileira, caracterizada pela carência dos Partidos Políticos e, corolário, de representatividade política.

O PARTIDO POLÍTICO NA QUARTA REPÚBLICA

A chamada “quarta república”, estabelecida entre os anos de 1945 e 1964, teve

início com o Decreto-Lei n.7586/1945, o qual passou a regular, em todo o país, a organização e o funcionamento dos Partidos Políticos, o alistamento e todo o processo eleitoral, afetando profundamente a estruturação e o funcionamento dos Partidos Políticos. Tal decreto foi fruto de crescentes manifestações de diferentes setores políticos e militares no Estado novo, mas não aquele não impediu, por meio de medidas restritivas, que organizações políticas já articuladas nacionalmente saíssem favorecidas na formação dos partidos. (MEZZARROBA, 2003).

Com a publicação do Decreto-Lei 9258/1946, houve inovações, mas o mesmo praticamente reafirmou os princípios do Decreto anterior, reiterando o caráter eminentemente antipartidário. A Constituição de 1946 seguiu esta mesma linha, pouco acrescentando ao reconhecimento institucional dos partidos políticos, apenas incorporando a tese dos Partidos nacionais, aos quais ficava assegurada a representação proporcional (MEZZARROBA, 2003).

Nesse contexto, apenas o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN) conseguiram se destacar como organizações político-partidárias no Brasil. Em resumo, a quarta República foi um período marcado pelo Partidos Políticos carentes de representatividade e de fortalecimento apenas das lideranças individuais, sem compromissos programáticos partidários (MEZZARROBA, 2003).

O PARTIDO POLÍTICO NO REGIME MILITAR

Em outubro de 1965, antes de baixar o AI-2, o regime Militar editou a lei 4.740, regulando a reforma dos partidos. Na sua essência, tal documento não possuía qualquer compromisso com a liberdade de criação e com o fortalecimento dos partidos existentes. Primava, em seu conjunto, por estabelecer regras rígidas, no sentido de impedir a criação de novos partidos e de reduzir os já registrados. Em resumo, incentivou o enfraquecimento e a falta de compromisso com a vida intrapartidária e com a fidelidade partidária (MEZZARROBA, 2003).

Tal fato só representou o início do que teria por vir com o Ato Institucional n. 2, pelo qual ficavam extintos todos os Partidos Políticos existentes e cancelados os respectivos registros. Para os novos Partidos, mantiveram-se as exigências da Lei 4.740/65. No entanto, isto de nada adiantou, pois em novembro de 1965, por meio do Ato Complementar n. 4, o governo militar impôs o sistema bipartidário para o país (MEZZARROBA, 2003).

No entender de Alves apud Mezzaroba (2003, p. 215), se por um lado “não interessava ao Estado de Segurança Nacional manter um sistema unipartidário”, por outro, na tentativa de garantir a sua própria legitimação, esse mesmo “Estado queria um partido de oposição ao qual caberia tão somente a atribuição de fazer críticas construtivas ao governo”.

Para tanto, foram constituídas a Aliança Nacional Renovadora (ARENA), com apoio incondicional do governo militar, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), como bloco de oposição consentida (MEZZARROBA, 2003).

No decorrer do período militar, tornou-se cada vez mais inviável a criação e o funcionamento de novas agremiações partidárias. A Constituição de 1967 só serviu para acelerar tal processo, impossibilitando a formação de qualquer outra organização partidária que não se enquadrasse no sistema bipartidário existente. (MEZZARROBA, 2003).

O contexto entre a beligerância entre Estado e oposição culminou no Ato Institucional n. 5 – ou AI-5 –, em 13 de dezembro de 1968: um ato que primava por assegurar a autêntica ordem política, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologias contrárias às tradições do povo; contudo, inviabilizava, definitivamente, qualquer perspectiva de se construírem novas organizações partidária orgânicas e representativas, já que estas poderiam ser caracterizadas como opostas aos propósitos previstos (MEZZARROBA, 2003).

O regime militar foi, desde então, um sistema extremamente repressor, postergando direito, e praticando duros golpes à democracia. Cite-se, dentre outros, a Lei de Segurança Nacional, pela qual o Estado passou a determinar livremente os atos que se constituíam ou não crime contra a Segurança Nacional (MEZZARROBA, 2003).

Nesse embate, entre idas e vindas, o regime militar entrou em derrocada na década de 1980. A oposição organizou-se crescentemente, culminando na promulgação da Emenda Constitucional n. 26, de 1985, na qual foi convocado o Congresso Constituinte, previsto para instalar-se em 31 de janeiro de 1987 (MEZZARROBA, 2003).

O PARTIDO POLÍTICO NO PROCESSO CONSTITUINTE DE 1987-1988

Entre diversos debates desencadeados, ficou determinado que a assembléia constituinte deveria ser formada por legisladores escolhidos obrigatoriamente por meio da intermediação das organizações partidárias. Desta forma o Senado passou a contar com Partidos e a Câmara Federal com treze (MEZZARROBA, 2003).

Nesse contexto, uma das maiores dificuldades dos legisladores constituintes foi a aprovação do dispositivo constitucional que passou a tratar dos Partidos Políticos, pois os mesmos não conseguiam compreender qual seria efetivamente a função das organizações partidárias no novo espaço político onde se buscava consolidar a Democracia Representativa Partidária (MEZZARROBA, 2003).

Após um intenso debate, aprovou-se a Comissão de Sistematização do dispositivo que passaria a tratar da criação, organização e funcionamento dos Partidos Políticos. Houve, por essa comissão, uma preocupação pela valorização das organizações partidárias como um

meio para a conquista da Democracia – isto é, um Estado que tenha como pressuposto a liberdade partidária e, corolário, a participação efetiva dos Partidos na construção da vontade estatal (MEZZARROBA, 2003).

Os temas apresentados pelos parlamentares remeteram-se diretamente aos requisitos necessários para dar início ao delineamento da construção de um Estado de Partidos (MEZZARROBA, 2003). Nesse ínterim, é importante destacar as palavras de Mezzaroba (2003, p. 234-235):

Assim, apesar do avanço da Democracia Representativa no Brasil, ela ainda não pode ser tida como consolidada, sobretudo se à margem se encontram os Partidos. [...] é importante realçar o fato de que foi durante o período do Regime Militar que os Partidos Políticos brasileiros foram constitucionalizados. Existe um aparente paradoxo nessa situação de reconhecimento constitucional dos Partidos pela via autoritária, mas na verdade esse quadro guarda relação de continuidade com a tendência até então histórica do comportamento político brasileiro: o controle do Estado sobre os *Partidos*.

Ultrapassada a apreciação do assunto em tela, remete-se a abordagem dos Partidos Políticos na Constituição de 1988.

OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E SEUS ELEMENTOS ESSENCIAIS

A Constituição Brasileira de 1988 consigna o instituto da representação política como recurso no processo de formação da vontade política do Povo. Em seu artigo 1º enuncia que a República Federativa do Brasil configura-se em Estado Democrático de Direito, fundamentado nos princípios da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político. Ainda, em seu parágrafo único, informa que o exercício do Poder, que do Povo é emanado de forma absoluta, pode ocorrer diretamente ou por seus representantes eleitos (MEZZARROBA, 2003).

A Constituição de 1988 consignou em seu texto o instituto da representação política como recurso no processo de formação da vontade política do povo, ou seja, ao menos dois dos requisitos necessários à estruturação do Estado Democrático de Direito brasileiro possuem relação intrínseca com a noção político-representativa constitucional: a Soberania e o Pluralismo Político (MEZZARROBA, 2003).

Dallari apud Mezzaroba (2003), explica que o primeiro princípio citado, o da Soberania Nacional, está diretamente ligado a um poder exercido sobre os indivíduos – unidade elementar de um Estado – não importando sua atuação isolada ou em conjunto.

Destarte, Dallari conclui que, a partir do momento em que o Poder soberano se afirma, significa que, nos limites territoriais do Estado, tal poder é superior a todos os outros,

tanto dos indivíduos quanto dos grupos sociais existentes no âmbito do Estado. No lado oposto, em relação aos demais Estados estrangeiros, a afirmação de soberania tem a significação de independência, admitindo-se outros poderes iguais, porém nenhum superior (MEZZARROBA, 2003).

No que se refere ao pluralismo político, tal idéia detém uma clara dimensão interna, relacionada à forma democrática de auto-organização política adotada pelo Estado. No art. 1.º da Constituição brasileira encontramos um dos fundamentos da República Federativa do Brasil: um Estado de Direito de caráter eminentemente democrático, constituindo-se num Estado Representativo de caráter pluralista. Isto permite afirmar que, a partir da Constituição de 1988, foi formalmente instaurada no país uma Democracia Representativa Partidária (MEZZARROBA, 2003).

Ribeiro apud Mezzaroba (2003) p. 238, afirma que o pluralismo político é a

institucionalização do dissenso”, pois a unanimidade em uma Democracia pluralista seria praticamente impossível. No seu entender, significaria dizer que a variedade de interesses possa ser livremente representada, “desde que, é óbvio, adotados meios legais e democráticos.

Além disso, tal primado também pressupõe multiplicidade de “igrejas, escolas, empresas, sindicatos, organizações culturais, enfim, de organizações e idéias que têm visão e interesses distintos daqueles adotados pelo Estado” (MEZZARROBA, 2003, p. 238).

Por meio da adoção do sistema proporcional, indicado no art. 45 da CF, garantiu-se, constitucionalmente, a fidelidade da representação à pluralidade de idéias presente no interior da sociedade brasileira. Nesse mesmo sentido está o art. 14, o qual determina o exercício da Soberania popular pelo sufrágio universal, com o voto direto e secreto e de igual valor para todos os cidadãos (MEZZARROBA, 2003).

Um dos requisitos essenciais para a constituição de um partido político no Brasil é a exibição de seu programa para registro no Cartório de registro das pessoas jurídicas: uma síntese de sua linha de atuação, de seus objetivos, de sua visão sobre a sociedade na qual seus fundadores se encontram integrados, expondo as realizações que seus integrantes almejam concretizar por ocasião de sua chegada ao poder. É o seu caráter nacional, impondo aos Partidos acima de tudo, a construção de projetos políticos que envolvam o conjunto do país (MEZZARROBA, 2003).

No seu art. 17, a Constituição de 1988 assegura o direito da livre criação fusão, incorporação e extinção dos Partidos Políticos. A liberdade de criação, porém, não é absoluta, pois fica determinada a atender quatro princípios constitucionais: a soberania nacional; o regime democrático; o pluripartidarismos; e os direitos fundamentais da pessoa humana (MEZZARROBA, 2003).

Além dessas limitações, devem observar o caráter nacional (art. 17, I); prestar contas

à Justiça Eleitoral (art. 17, III); e ter o funcionamento parlamentar adequado à legislação infraconstitucional pertinente (art. 17, IV). E ainda impõe duas vedações: proíbe utilizar organização paramilitar (art. 17, § 4.º) e receber recursos e subordinação a organismos estrangeiros (art. 17, II) (BRASIL, 1988)

Ainda pela Constituição (BRASIL, 1988), os Partidos passam a usufruir das seguintes garantias constitucionais: autonomia para definir a sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária (art. 17, § 1º); personalidade jurídica de acordo com a lei civil (art. 17, § 2.º); e direito ao recebimento dos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei (art. 17, § 3.º).

Foi e é clara a preocupação da constituinte, no ensejo de consolidar a democracia, de repelir qualquer ingerência estatal na criação ou atuação dos partidos, concedendo-lhes ampla autonomia, a fim de evitar a amarga experiência do período ditatorial, em que o Estado brasileiro controlava todos os passos das agremiações partidárias.

Nesse sentido, Pinto (2003) destaca que:

A autonomia assegurada ao partido liberta-o de toda e qualquer tutela estatal, ficando livre para disciplinar sua atuação, inclusive sanções aos seus filiados. Essa liberdade, porém, não pode exceder-se a ponto de violentar o direito ao devido processo legal assegurado na Constituição (BRASIL, 1988, p. 109).

Desta forma, para melhor compreensão da dinâmica partidária brasileira, passa-se agora à análise de alguns desses elementos essenciais na constituição-atuação dos partidos políticos.

NATUREZA JURÍDICA

A Constituição de 1988 dissipou qualquer dúvida sobre o assunto ao proclamar o partido como pessoa jurídica de direito privado, ao dispor no seu § 3º, do art. 17 que “os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral”. Nessa mesma diretriz o art. 1º da Lei n.º 9096/95:

O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O requerimento do registro é dirigido ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Brasília, e, após o cumprimento de exigências legais, ainda deverá seguir um roteiro de Constituição dos órgãos de direção regionais e municipais com registro nos Tribunais Regionais Eleitorais e, somente vencidas estas etapas, registrados os órgãos de direção

regional em, pelo menos, um terço dos Estados, o presidente solicitará o registro do estatuto e do órgão diretivo nacional no Tribunal Superior Eleitoral (RAMAYANA, 2005).

SOBERANIA NACIONAL

Entende-se, por esse princípio, que a liberdade de criação e organização dos Partidos Políticos será incompatível com programas ou atividades que coloquem em risco ou enfraqueçam a plenitude do exercício da soberania nacional. Impede-se, desta maneira, a adoção de princípios programáticos que proponham a submissão da República Federativa do Brasil a qualquer Estado ou organismo internacional (MEZZAROBÀ, 2003).

Na concepção de Dallari (1998), soberania é uma expressão da plena eficácia do poder, conceituada como o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências. Por ela, o poder não se preocupa em ser legítimo ou jurídico, importando apenas que seja absoluto, não admitindo confrontações, e que tenha meios para impor suas determinações.

Dallari (1998) explica que a soberania:

é a qualidade que cerca o poder do Estado [...] indica o poder de mando em última instância, numa sociedade política. [...] a soberania se constituiu na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação. Ter, portanto, a soberania como fundamento do Estado brasileiro significa que dentro do nosso território não se admitirá força outra que não a dos poderes juridicamente constituídos, não podendo qualquer agente estranho à Nação intervir nos seus negócios (PERINI, 2001).

Aos partidos cabem, portanto, resguardar, em seus atos constitutivos, e na prática cotidiana de suas atividades políticas e parlamentares, o compromisso com a defesa da soberania nacional como um dos princípios fundamentais da Constituição Brasileira.

PLURIPARTIDARISMO

Para Ribeiro apud Mezzaroba (2003), caracteriza-se como pluripartidário um sistema político no qual existem vários partidos igualmente dotados da possibilidade de predominar sobre os demais (DALLARI, 1998). Fundamenta-se no compromisso de institucionalizar um sistema político com múltiplos partidos, com imagem global do conjunto, não de aspecto que reflita tão somente a individualidade do partido (MEZZAROBÀ, 2003).

Canotilho apud Mezzaroba (2003) concebe como pluripartidário todo sistema político caracterizado pela presença de vários partidos igualmente dotados da possibilidade

de predominar sobre os demais.

No sistema eleitoral brasileiro, o princípio pluripartidário vem previsto no caput do art. 17 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1998):

Art. 17 - É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo [...]

Tal princípio guarda relação direta com outro dispositivo principiológico constitucionalmente consagrado, o pluralismo político (art. 1.º, V), definido como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (MEZZAROBÀ, 2003).

O pluralismo político caracteriza-se pela oposição a qualquer monopolização, seja social, política, cultural, educacional, econômica ou de comunicação, o que leva a concluir que o pluripartidarismo se baseia no compromisso de institucionalizar um sistema político com múltiplos partidos, como imagem global do conjunto, não de aspecto que reflita, apenas, a individualidade do partido (MEZZAROBÀ, 2003).

O pluripartidarismo tem várias causas, mas as mais importantes são o fracionamento interior das correntes de opinião e a superposição de dualismos. Ao investigar-se qualquer meio social, pode-se constatar que em relação a muitos pontos há opiniões divergentes, que, por fatores diversos, aumentam a distância entre um e outro extremo, oportunizando um fracionamento de entendimentos e a constituição de mais de um partido. Além disso, presencia-se a existência concomitante de várias opiniões quanto ao fator social preponderante, constituindo um dualismo, já que sempre haverá duas posições fundamentais e opostas (DALLARI, 1998).

É de se destacar que, se a Constituição de um Estado reconhece o princípio do pluralismo partidário, obrigatoriamente deve reconhecê-lo sem qualquer artifício redutor, de barreira ou exclusão. Deve combater a limitação ao direito de representação das minorias, procurando, desta maneira, preservar o princípio pluripartidarista e, corolário, promover o pluralismo político.

FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A fidelidade partidária relaciona-se com os deveres impostos pelo estatuto do partido político aos seus filiados. Enseja fidelidade e disciplina, resvalando no acatamento das diretrizes e dos objetivos partidários, às regras de seu estatuto, cumprimento de seus deveres e probidade no exercício de mandatos ou funções partidárias, bem como a aceitação das decisões discutidas e tomadas pela maioria de seus filiados-militantes (RAMAYANA, 2005).

A infidelidade partidária se manifesta tanto pela oposição, por atitude ou pelo voto, a diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido assim como pelo apoio ostensivo e

disfarçado a candidatos de outra agremiação (SILVA, 2000).

Os estatutos dos partidos podem prever sanções para os atos de indisciplina ou infidelidade, mas o texto constitucional não permite a perda do mandato por infidelidade partidária, vedando, inclusive, no seu art. 15, a cassação dos direitos políticos, só admitida a perda e a suspensão deles nos estritos limites do referido artigo (SILVA, 2000).

CARÁTER NACIONAL

Os Partidos devem possuir caráter nacional (art. 17, I). Impede-se, aqui, a formação de Partidos com simples programas regionais ou locais, reforçando, nos dizeres de Ribeiro apud Mezzaroba (2003), os laços de unidade nacional, como válvulas descompressoras dos conflitos políticos por meio do livre diálogo.

Ribeiro apud Mezzaroba (2003), entende que o caráter nacional dos Partidos está intimamente relacionado com a ideia de globalização em seus escopos e na envergadura de sua capacidade de arregimentação, com a criação de polos em âmbito nacional nos temas de debates e de suas arregimentações políticas, não se confinando a delimitações estaduais ou regionalistas, o que serviria para acelerar descabidas dissensões ou iniciar focos separatistas.

O sentido de caráter nacional do Partido vincula-se, essencialmente, à exigência de um programa político-partidário que abarque propostas voltadas para o conjunto do território brasileiro e não tanto à obrigatoriedade de se construir uma estrutura partidária que contenha ramificações organizacionais em algumas unidades da Federação. Impõe que os partidos tenham compromissos voltados, acima de tudo, para a construção de projetos políticos que envolvam o conjunto do país, e não pequenos grupos ou facções locais (MEZZAROBA, 2003).

No caput do art. 17 da Constituição, o respeito à soberania nacional aparece em proporções de um princípio fundamental no processo de criação das organizações partidárias. Nesse sentido, entende-se que a liberdade de criação e organização dos Partidos Políticos será incompatível com os programas ou atividades que, de qualquer modo, coloquem em risco ou enfraqueçam a plenitude do exercício da soberania nacional (MEZZAROBA, 2003).

Assim, os estatutos partidários estão impedidos de adotar princípios programáticos que possibilitem a submissão da República Federativa do Brasil a qualquer Estado ou organismo internacional (MEZZAROBA, 2003).

Miranda apud Mezzaroba (2003) esclarece o conceito de Soberania, dizendo que, se um Estado se caracteriza como soberano na medida em que pode usufruir plenamente de seus direitos, em que pode participar direta e livremente na comunidade internacional, sem se subordinar a qualquer outro Estado e, nessa qualidade, estabelece livremente sua própria ordem jurídica e sua organização dos Poderes. Desta forma, o conceito de Soberania vai

muito além de um dado jurídico fixo – trata-se de defender e alargar a plano da autodeterminação nacional, a capacidade de decisão autônoma quanto aos interesses da coletividade nacional, a independência em sentido material, a capacidade do Estado de gerir individualmente os seus destinos.

Portanto, cabe aos Partidos Políticos brasileiros prover pelo cuidado, em seus atos constitutivos, como também na execução de suas atividades políticas e parlamentares, com o compromisso e com a defesa da Soberania Nacional, um dos princípios fundamentais da República Brasileira.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E FRAGILIDADES DO SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO

Como se observou, o partido político, de realidade desprezível até ser considerado instrumento essencial à democracia, percorreu um longo caminho em busca da sua legitimação. Afirmado-se, lenta e gradualmente, chegaram ao século XXI como porta-vozes da opinião pública, impondo-se como veículos significativos da representação política. O pluripartidarismo e, corolário, a proliferação dos partidos foram resultados da consciência da inexorabilidade de tais entes políticos.

Os partidos, como já constatado, exercem funções primordiais: na formação dos candidatos e da opinião, na preparação e no controle das eleições, na aglutinação das tendências parlamentares. São eles os formadores da vontade política da sociedade, isto é, verdadeiros veículos de comunicação entre o Estado e o indivíduo. Além disso, os partidos políticos transmitem reivindicações apoiadas por pressões e expressam posturas e comportamentos, canalizando a opinião pública, diversas vezes caótica (LEITÃO, 1989).

Evidentemente, ao expressarem e refletirem a opinião pública, os partidos também manipulam esta opinião, o que afasta a hipótese de que os partidos expressem rigorosamente a opinião dos governados. Mas, não há como negar que eles são meios por excelência de representação, embora nem sempre sejam representativos (LEITÃO, 1989, p. 72).

Segundo Seiler (2000), o descrédito lançado sobre os partidos quase sempre existiu na cena política. Esta representa a opinião dominante dos observadores que concordam em considerá-los como uma barreira entre governantes e governados, um freio colocado ao exercício da democracia. No entanto, o mesmo autor afirma que nenhuma democracia funciona sem partidos políticos.

De acordo com Seiler (2000) não há no mundo de hoje nenhuma democracia representativa que não se funde na competição entre os partidos. Afirma que a experiência da democracia direta, tal qual a Suíça faz parte, não reduziu os partidos que souberam tirar proveito das ocasiões de mobilização que lhes oferecem os procedimentos referendários. Nesse contexto, diversas vocações partidárias nasceram dos comitês *ad hoc* constituídos por

ocasião de referendos ou de iniciativas.

Por essa resposta, é possível indagar-se: em que momentos os partidos políticos se tornam meios relativos de representação da opinião pública? Como se podem tornar as decisões governamentais compatíveis com as opções dos representados? Se os programas partidários devem ser os verdadeiros orientadores da opinião pública e não os próprios candidatos, o que explicará o fato dos eleitores, de um modo geral, não votarem em programas e sim em líderes políticos? Enfim, em que medida as decisões políticas acabam por ser tomadas fora da opinião pública? (LEITÃO, 1989).

Huntington apud Leitão (1989) constata que, em verdade, os males atribuídos aos partidos são atributos de uma política desorganizada e fragmentada das facções que predominam quando os partidos são inexistentes ou ainda muito fracos. A cura desses males estaria na organização política e num estado de organização política e partidária significativas. Para ele, é fundamental, para a própria existência de um verdadeiro partido, de uma democracia concebida, na sua essencialidade, pela organização.

Verifica-se a importância central das organizações partidárias no seio da sociedade civil bem como a necessidade da constante modernização dos partidos, um dos principais problemas da democracia moderna. A burocratização e a necessidade de especialização técnica – consequência inevitável – acabam retirando, pouco a pouco, poder de decisão das massas e concentrando unicamente nas mãos dos chefes (LEITÃO, 1989).

Assim, à medida que a organização se desenvolve, o direito de controle reconhecido à massa torna-se cada vez mais ilusório, pois os associados têm de renunciar à pretensão de dirigir ou mesmo supervisionar todos os assuntos administrativos. A burocracia, por meio da divisão do trabalho, também cerca os partidos políticos, surgindo mesmo a figura do “político profissional”, o qual entrega todo o seu tempo para o partido a que pertence (LEITÃO, 1989).

É visível, portanto, que, dada a complexidade da sociedade moderna, tornou-se cada vez mais complicado “representar” uma coletividade heterogênea, tendo em vista os inumeráveis problemas advindos da crescente diferenciação de nossa vida política e econômica. Assim, “representar”, absurdamente falando, significa fazer aceitar como sendo a vontade da massa aquilo que é senão a vontade individual (LEITÃO, 1989).

Deste modo, novos problemas surgem quanto a questão da representatividade política: quais serão as consequências para a democracia dessa direção profissional? Nesse contexto, como situar a soberania popular garantida pelo sistema representativo e a Constituição brasileira de 1988? Como poder libertar-se desse ciclo vicioso, onde o poder, de início emanado do povo, agora se coloca abaixo daquele? Por fim, seria a representação política um mito ou uma realidade intangível? (LEITÃO, 1989).

Diante da moderna complexidade social, torna-se cada vez mais difícil querer representar uma massa heterogênea, tamanho o número de problemas decorrentes da

crescente diferenciação da vida política e econômica. (LEITÃO, 1989). Nesse sentido, leva-se Maia Filho apud Leitão (1989, p. 79) a concluir que:

O despontar da tecnocracia acaba por implicar num retrocesso das práticas democráticas e em consequência na ascensão de uma nova elite, a dos tecnocratas. [...] A tecnocracia nos coloca falsamente o dilema da eficácia administrativa sem controle e da legalidade ineficaz; diante deste falso dilema, a sociedade se fascina pela perspectiva do crescimento econômico, pela expectativa de fruição de um mínimo de segurança material e não se adverte que isso está custando a sua liberdade. E é essa tentação que devemos resistir, elevando contra ela a eficácia da liberdade.

Pelo já analisado, constata-se a impossibilidade das eleições significarem a escolha real de uma política governamental. Em função da vagueza e da falta de propostas objetivas e concretas dos programas partidários, as decisões políticas se separam gradativamente do povo, da opinião pública.

Por conseguinte, é latente a crise instalada na representação política brasileira, pois a democracia direta é, na complexidade do Estado moderno, uma realidade implausível, ao mesmo tempo em que a democracia indireta, ou representativa, se mostra incompetente para solucionar os problemas políticos da sociedade. Dito isto, surge a dúvida se seria o caso da criação de um novo modelo político ou apenas o aperfeiçoamento da democracia partidária brasileira, na tentativa de superação de tal crise (LEITÃO, 1989).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 jun. 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

LEITÃO, Cláudia. **A crise dos partidos políticos brasileiros: o dilema da representação política no Estado intervencionista**. Fortaleza: Gráfica Tipoprogresso, 1989.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

PERINI, Raquel Fratantonio. A soberania e o mundo globalizado. **Jus Navigandi**, Teresina, v.8, n. 76, set. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4325/a-soberania-e-o-mundo-globalizado>>. Acesso em: 15 nov. 2001.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções gerais**. São Paulo: Atlas, 2003.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 4. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

SEILER, Daniel-Louis. **Os partidos políticos**. Trad. Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.