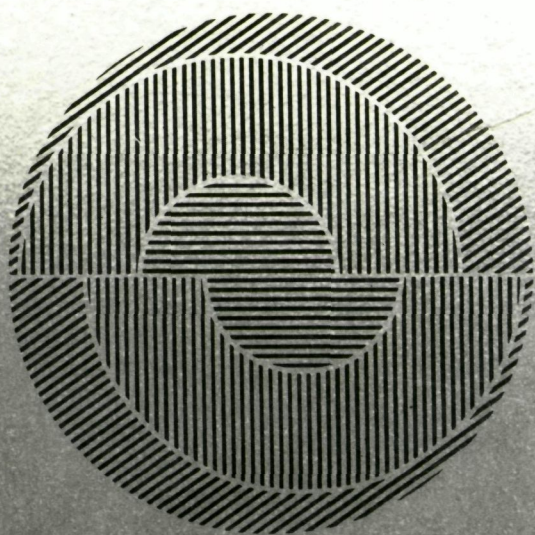


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO — 1992

ANO 29 • NÚMERO 114

Os Partidos Políticos e a Experiência Brasileira

PALHARES MOREIRA REIS'

Professor de Direito Constitucional (aposentado) e de Ciência Política. Vice-Presidente do Conselho de Curadores da Universidade Federal de Pernambuco. Assessor do Ministro da Educação. Membro Fundador da Academia Brasileira de Ciências Morais e Políticas. Advogado

SUMARIO

1. *Democracia representativa e partido político.* 2. *A realidade sociológica.* 3. *Regime democrático e correntes de opinião.* 4. *Diálogo entre Governo e Oposição.* 5. *Partido político e grupos de pressão.* 6. *Definição e natureza dos partidos políticos.* 7. *O partido político, a lei e a Constituição.* 8. *A Constituição brasileira e o partido político.* 9. *A legislação brasileira recente sobre os partidos.* 10. *Os sistemas de partidos.* 11. *O partido único.* 12. *Os períodos sem partido no Brasil.* 13. *O confronto bipolar e o bipartidarismo.* 14. *O bipartidarismo na Grã-Bretanha.* 15. *O bipartidarismo nos Estados Unidos.* 16. *Bipartidarismo e alianças.* 17. *Bipartidarismo no Império Brasileiro.* 18. *Bipartidarismo e Partido Dominante.* 19. *O pluripartidarismo e a fraqueza parlamentar.* 20. *As alianças partidárias.* 21. *O pluripartidarismo no Brasil.* 22. *O quadro partidário na Constituinte.* 23. *Os partidos e sua representação atual no Congresso Nacional.* 24. *Com efeito de conclusão.*

1. *Democracia representativa e partido político*

Tema que continua objeto permanente de estudo por todos os especialistas da Ciência Política moderna, o partido político entra na ordem do dia da política nacional, neste momento em que o País inteiro se preocupa com a vigência e eficácia da nova Carta Constitucional e suas conseqüências no quadro partidário e no seu ordenamento jurídico.

O Sistema de Partido — a presença de um, dois ou mais partidos, ou mesmo de nenhum deles — é de especial relevância para o funciona-

mento do respectivo regime político. O próprio partido político é considerado como elemento de base para a existência de uma democracia, por se tratar de uma associação que aglutina as forças políticas, tal amálgama sendo indispensável para a realização do jogo democrático, que ocorre de modo continuado.

A Democracia Representativa é o regime de governo em que o processo de opinião pública é fundamental. Nele, o partido político é o canal mais importante para a difusão e ajustamento das parcelas mais próximas da opinião política, aglutinando-as pelo denominador comum dos seus principais elementos. É, também, o veículo que permite uma ação política, tão homogênea quanto possível, junto aos eleitores e aos eleitos, *para transformar em decisões políticas as linhas mestras da opinião dominante.*

Hoje em dia, o partido político é presença quase que permanente nos diversos regimes políticos. Pela sua própria natureza, ou pela distorção de sua finalidade, ele aparece não só nas democracias como nas ditaduras de partido único, como se verá adiante. Dificilmente se encontra, no momento atual, regime sem que esteja presente o partido político.

Mas nem sempre foi assim.

Na época presente, *diferentemente do que ocorreu até o fim da I Guerra Mundial*, há uma preocupação muito grande na verificação e no controle da existência dos grupos partidários, e dos meios de participação destes na vida política nacional.

2. *A realidade sociológica*

Quem se der ao trabalho de consultar os livros sobre Política escritos até o fim do século XIX, e mesmo até o limiar do Conflito Mundial de 1914-1918, vai se surpreender pela carência de informações sobre grupos partidários. Isto não significa que estes não existiam, porém demonstra que sempre foram considerados à margem da lei e bem assim um tema descurado pelos especialistas.

É preciso fazer, de logo, uma diferenciação entre os grupos políticos existentes desde a antiga Grécia, e os partidos políticos, tal como os concebemos hoje em dia.

Na Antigüidade, a rigor, não havia partidos políticos. Quando muito, havia grupos de indivíduos *que lutavam pelos mesmos ideais, mas sem o sentido de organização permanente.*

Na Época Moderna, os partidos políticos tiveram suas origens na Inglaterra, a partir do século XVII, quando se reconheceu a legitimidade para a realização de uma oposição ao Governo. Antes disso, todos aqueles que se opunham à orientação política da Corôa eram considerados inimigos do Estado.

Assim, começaram a surgir, sociologicamente, na prática, no entanto desprovidos de reconhecimento jurídico formal, pelo menos dois grupos políticos de caráter permanente, com o objetivo de lutar pelo Poder e conquistá-lo ou sobre ele influir. Tal aconteceu não só na própria Inglaterra, como os *whigs* e os *tories*, assim como os Estados Unidos, os *democratas* e os *federalistas*, e na França, os *jacobinos* e os *girondinos*: o partido do Governo e o partido da Oposição. Este reconhecimento jurídico formal veio a partir do século XIX.

3. *Regime democrático e correntes de opinião*

O regime democrático caracteriza-se por ser baseado na diversidade e no jogo das opiniões políticas. O processo democrático resulta, substancialmente, do somatório das opiniões dominantes nos diversos grupos em que se divide a sociedade.

Deste modo, uma sociedade democrática poderá ter um elenco interminável de correntes de opinião política, relacionadas com os mais diversos temas submetidos à decisão dos órgãos do Poder. Estas correntes poderão ser extremadas (radicais) num sentido ou noutro, com diversos níveis intermediários de moderação.

Por outro lado, enquanto no processo político do século passado, a ideologia não tinha uma influência decisiva no conjunto de opiniões políticas, na época presente ela tem um peso especial e por demais ampliado, servindo inclusive de base para a formação de vários grupos de opinião política, como os clubes populares, ou associações com base no pensamento, por exemplo.

Estes grupos de opinião podem se situar, simplesmente, no campo da análise e da expectativa, ou irem mais além, buscando uma participação maior ou menor no Governo.

Em alguns casos poderão tentar interferir, apenas, no processo político, buscando resultados que lhes satisfaçam imediatamente. Noutros, poderão pretender chegar ao Poder e exercê-lo, a fim de transformar suas idéias em normas legais e em ações políticas.

Foi assim que aconteceu, por exemplo, na Inglaterra, com a Sociedade Fabiana, e no Brasil, com os Clubes políticos que existiam antes da Regência e no fim do II Reinado. Convém destacar o caso do Clube Republicano, que tanto se empenhou pela idéia da proclamação da República, mas que pouca participação teve quando de sua concretização.

4. *Diálogo entre Governo e Oposição*

Uma das principais características do regime democrático é a possibilidade do diálogo. Diálogo entre o Estado e os demais grupos sociais

que existem no seu interior; diálogo entre os governantes e os governados; diálogo entre Governo e Oposição; diálogo entre maioria e minoria.

A técnica do diálogo é das mais democráticas, pois sempre permite a realização de uma troca de pontos de vista; deste modo, é possível que a nossa visão sobre determinado assunto, que tínhamos como a mais acertada, ou a mais conveniente, possa ser modificada, no todo ou em parte, com a opinião externada por outro grupo interlocutor.

Pela continuação do diálogo encontramos o surgimento de duas hipóteses básicas: a primeira delas é a possibilidade de acordo; a outra, um eventual confronto de pontos de vista. Pode-se, também, chegar a uma solução conciliatória, a meio caminho entre os dois pontos anteriormente sustentados.

Finalmente, como ensina GEORGES VEDEL, a técnica do diálogo permite que se saiba, de antemão, quem vai dar a última palavra sempre que o diálogo não chegar, inteiramente, a bom termo. A maioria, mesmo respeitando a minoria, ou não, aceitando parcialmente a opinião dantes contrária à sua, é quem vai decidir, finalmente, a questão proposta. A decisão que caracteriza o Poder político democrático é tomada pela representação da maior parcela do grupo que detém essa prerrogativa.

Se esta maioria é permanente, ou, decorrente de acordo é transitória, pouca diferença faz, porque, de qualquer sorte, para a decisão sobre aquele ponto, aquela questão específica, a voz da maioria foi preponderante sobre o grupo que a ele se contrapunha, e que perdeu, por ser minoritário.

Claro está que, nem sempre, as coisas se passam ou se passaram deste modo, e a Democracia Representativa, como hoje a concebemos — regime político dos povos adultos, como a chamou *DUVERGER* —, teve seus momentos em que a oposição ao Governo era um procedimento considerado hostil ao próprio Estado, como já se disse. Todavia, com o decorrer dos tempos, começou na Inglaterra e em outros países da Europa e da América, a se reconhecer que a Oposição desempenhava um papel relevante na mecânica política, de fiscalização e controle das atividades governamentais, a ponto de se estabelecer, no regime britânico, que não havia uma oposição à Coroa. Hoje, frente ao Governo de Sua Majestade, senta-se a Oposição de Sua Majestade, e o líder da Oposição é peça tão importante quanto o líder do Governo, e os seus respectivos partidos e seguidores, na mecânica democrática ali efetivada.

5. *Partido político e grupo de pressão.*

A diferença de atitudes a que aludimos anteriormente, de interferir no Poder, ou buscar exercê-lo diretamente, distingue os grupos de interesse dos partidos políticos.

Considera-se que os grupos de interesse têm como missão primordial a defesa de determinadas situações, às vezes até já protegidas pela lei. Este grupo e este interesse podem não ser necessariamente políticos: poderão resultar de uma agregação de indivíduos que têm uma atitude comum perante determinada condição de vida, ou pretensões econômicas. Assim, essas pessoas se reúnem para analisar os seus pontos de vista e se apoiarem reciprocamente.

Mas, em situações agudas, estes grupos de interesse podem ter necessidades de ir mais longe, e buscar a preservação de tais pretensões, através da ação sobre os governantes, a fim de conseguir um procedimento legislativo, uma ação política ou um simples funcionamento administrativo, *que sejam capazes de assegurar a continuidade da situação pretendida*. Ou ao contrário, sejam aptos a alterar a situação presente e chegar ao objetivo demandado. Então, o grupo de interesse se torna grupo de pressão, pois passa a uma atividade de influência sobre o Governo. Atividade esta que pode ir de uma utilização hábil da propaganda, até o uso de meios mais fortes de condicionar atitudes dos governantes. Pelos meios legais ou, em alguns casos, apelando até mesmo para a ilegalidade, atingindo o suborno, a corrupção, a violência.

Deste modo, podemos considerar a existência de grupos de interesse em todos os setores da sociedade, ou, em outras palavras, relativos a quase todas as atividades sociais. Então, as Igrejas, os Diretórios Acadêmicos, os Sindicatos — patronais e operários —, as associações femininas, enfim, todas essas instituições organizadas e todas as demais entidades poderão ser consideradas como grupos de interesses. Na medida em que eles começam a agir sobre o Governo, com o objetivo de modificar a conduta política estabelecida, passam a ser considerados grupos de pressão.

Claro que o grupo de pressão tem sua atividade de influência, de *ação política, organizada*, em princípio, sem o sentido de permanência. Uma associação age como grupo de pressão na medida em que necessita impor uma determinada opinião, obter uma ação específica da parte do Governo. Entenda-se, sempre, Governo como o conjunto de órgãos legislativos, executivos e as repartições administrativas. O que, na verdade, não exclui, de todo, o conjunto de órgãos judicantes, sem dúvida mais imunes a certos tipos de pressão. Fora disso, as citadas associações continuam apenas desempenhando suas atividades regulares, que normalmente não têm caráter político.

A característica fundamental de um partido político, todavia, é ter uma atividade permanente e substancialmente política, isto é, voltada sempre para buscar atingir o Poder, para representar os interesses que o compuseram, e conseguir transformá-los em vetores de decisão política, tais como normas legislativas ou decisões político-administrativas. Ou, no mínimo, para influir nessa decisão.

Existem ocasiões em que os grupos de interesse se transformam, não em grupos de pressão, mas em partidos políticos. Ou simultânea ou sucessivamente, um grupo de interesse pode se desdobrar em grupo de pressão e em partido político. Na Europa, em diversos países, encontramos ainda hoje partidos que surgiram de grupos de interesses, tais como os Partidos Agrários, os Partidos Trabalhistas e os Partidos Democratas Cristãos.

No Brasil, se bem que existam ou tenham existido partidos com denominações semelhantes, isto não significa que a origem tenha sido a mesma. No entanto, vale frisar que, recentemente, do Sindicato dos Metalúrgicos da periferia de São Paulo, ao lado de um atuante trabalho como *grupo de pressão*, originou-se o *Partido dos Trabalhadores*.

6. *Definição e natureza dos partidos políticos*

Define-se um partido político como sendo uma associação de pessoas organizadas, tendo em vista participar, de modo permanente, do funcionamento das instituições e buscar acesso ao Poder, ou ao menos influenciar no seu exercício, para fazer prevalecer as idéias e os interesses de seus membros. Estas idéias e estes interesses, reputados como os mais convenientes para a comunidade, se pretende sejam convertidos em lei ou em linhas de ação política do Governo.

Um partido político tem, no regime democrático, três finalidades básicas. A primeira delas é a de servir de agente catalizador de uma determinada corrente de opinião. Normalmente, há um grupo enorme de pessoas, na comunidade, que pensa da mesma maneira sobre um certo número de assuntos. Todavia, como essas pessoas estão separadas, esse pensamento uniforme não pode se transformar em ação, especialmente em ação política, que é capaz de fazer com que a orientação desejada termine sendo adotada como lei, como norma obrigatória para todos.

Então, é preciso haver um grupo mais nítido de pessoas, habilitado a orientar a todos os que pensam da mesma maneira, a fim de reunir suas opiniões e buscar expressá-las em votos, suficientes para levar seus representantes às atividades governamentais. Claro que este grupo menor e mais atuante é o dos líderes e dirigentes do partido, e os outros são simples eleitores, ou simpatizantes. Por isso, FIELD considerou o grupo humano do partido político semelhante a um cometa, com um núcleo sólido à cabeça — os dirigentes — seguido de uma longa cauda gasosa — os eleitores.

A segunda atividade fundamental é selecionar e enquadrar os eleitos. A seleção inicial é feita quando são escolhidos os nomes dos candidatos aos postos eletivos, e que é procedida dentro do Partido, seja pelos seus membros de todos os matizes, seja apenas pelos seus líderes. Depois do resultado das eleições — em que os candidatos de um partido normalmente disputam os lugares com os candidatos de outro ou outros partidos —,

vê-se que os eleitos deverão estar orientados para seguir e fazer transformar em leis as linhas mestras do programa que representa a orientação do partido. A maneira como o partido exige o comportamento daquele que foi eleito, em termos de disciplina e obediência às diretrizes programáticas, vai definir o aspecto da fidelidade partidária.

A terceira tarefa ou função do partido é a de educar e informar o eleitor. O partido tem como uma das suas finalidades maiores a de preparar o eleitor para a vida política, a fim de que este esteja sempre suficientemente informado sobre os problemas nacionais, para poder votar conscientemente e, por outro lado, poder exigir dos seus representantes eleitos uma ação firme de acordo com a orientação do próprio partido, em princípio fixada no seu programa. Cabe ao partido mostrar ao eleitor o que é relevante e o que não é, o que é prioritário ou não, nas idéias e ações políticas.

7. *O partido político, a lei e a Constituição*

Como se disse antes, até o início do século XIX, a existência do partido era, se não contestada, pelo menos não reconhecida pelo próprio sistema político. Na verdade, somente desde quando se conferiu à Oposição o direito de participação efetiva e regular no processo político, é que se pode falar na existência de partido político. Assim, nada existia que permitisse ou, por outro lado, nada que impedisse a formação de um partido político pelas leis então vigentes.

No passo seguinte, os partidos políticos se organizaram como associações de direito comum. Não havia maior diferença entre eles e as demais associações de pessoas, a não ser a finalidade ou objetivo. Um partido político era uma associação de pessoas com o objetivo de participar do processo político, da mesma maneira que as demais organizações podiam se destinar aos negócios, a atividades recreativas ou desportivas, a funções religiosas ou caritativas, por exemplo.

Uma terceira fase foi a do surgimento de leis específicas sobre os partidos políticos, sua organização, o controle de suas finanças e o seu procedimento de propaganda. Então os partidos políticos passaram a ter existência legal, de natureza própria, supervisionada pelo Poder Público.

Na última fase de sua história do ponto de vista jurídico, os partidos passaram a ter sua existência consagrada nos textos constitucionais, muitos destes permitindo que essas agremiações fossem os efetivos canais de opinião pública e, em outros casos, indo mais longe, somente permitindo que houvesse apresentação de candidaturas partidárias, isto é, que apenas candidatos inscritos por partidos políticos pudessem concorrer a cargos eletivos.

Claro está que, em face desta nova orientação jurídica, somente podem ser considerados partidos políticos aquelas associações que buscam ascender ao Poder por meios legais. No entanto, existem outras agremiações, ou grupamentos de indivíduos, que lutam na clandestinidade pelos mesmos

objetivos, de chegar ao Poder e usá-lo. São partidos reais, porém não juridicamente organizados; ao contrário, situam-se fora do ordenamento. E por isso, estando na marginalidade, apelam até para a violência, para criminalidade ou para o terrorismo, a fim de atingir o seu objetivo.

8. *A Constituição Brasileira e o partido político*

No Império não houve partidos políticos, durante o reinado de Pedro I. Grupos com funções partidárias somente começaram a surgir na Regência e, mais tarde, se firmaram sob o reinado de Pedro II. A Carta Imperial não tratou do assunto relativo ao partido político.

Regras legislativas com referências a partidos políticos já existiam na República Velha, porém na norma constitucional, o partido político veio a ter uma primeira menção no texto de 1934, quando a Superlei estabeleceu uma proibição ao servidor público, de abuso de Poder em favor de partido político. Nem na parte relativa ao Poder Legislativo nem na competência da Justiça Eleitoral havia outras menções a partidos políticos.

A Carta de 1937 não referiu nem disciplinou o tema.

Já no texto de 1946, uma série de dispositivos considerava a existência dos partidos políticos, não só dando-lhes imunidade tributária, como estabelecendo a competência da Justiça Eleitoral para o seu registro e a sua cassação, bem como o controle das finanças, e ainda vedando o surgimento de partidos antidemocráticos, por exemplo.

Com a mudança do regime em 1964, os partidos políticos foram extintos pelo Ato Institucional n.º 2, de 1965. E pelo Ato Complementar n.º 4, logo a seguir, disciplinou-se a criação, pelos membros do Congresso Nacional, de organizações com atribuições de partidos políticos, enquanto *estes não se constituíssem*.

Em 1967 a nova Superlei igualmente mencionou os partidos políticos, seguindo muito de perto as regras de 1946, e chegando mesmo a dedicar a essas agremiações um capítulo da Carta de Direitos.

A alteração constitucional de 1969, formalmente Emenda Constitucional n.º 1, introduziu várias modificações no Ordenamento Maior, porém a presença dos partidos políticos continuou na regra constitucional. A abertura política se manifestou alterando o art. 152 da Carta Maior pela Emenda Constitucional n.º 11, a mesma que revogou os atos institucionais e complementares.

Ainda, a Emenda Constitucional n.º 25, já na "Nova República", em 1985, ao lado da instituição do voto do analfabeto, alterou substancialmente a regra sobre a criação dos partidos políticos, estabelecendo a plena liberdade para a sua instituição.

A Constituição de 1988, atualmente vigente, também contemplou o partido político com um artigo, o 17, num capítulo próprio, dentro do título "Dos Direitos e Garantias Fundamentais". Pela norma ora em vigor, criação, alteração estrutural e dissolução de partido político é de inteira liberdade, exigindo-se apenas a obediência aos princípios fundamentais do sistema partidário inscritos na Superlei, que igualmente dá plena liberdade de organização e disciplina, apenas sob a supervisão da Justiça Eleitoral, no que concerne ao seu registro e ao uso dos dinheiros para suas atividades.

9. *A legislação brasileira recente sobre os partidos*

Depois da redemocratização de 1946, a legislação eleitoral brasileira contemplou o tema dos partidos políticos com um capítulo da Lei n.º 1.154, de 1950 — o Código Eleitoral —, que disciplinou a criação e o funcionamento de tais agremiações até o ano de 1965.

Nesta oportunidade, o Governo Castello Branco encaminhou ao Congresso Nacional, sob o regime estabelecido pelo ato institucional, o projeto de uma "Lei Orgânica dos Partidos Políticos", que veio a ser aprovado como Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965. Juntamente com o novo Código Eleitoral e com a nova Lei de Inelegibilidades, formava o travejamento legal para o sistema político brasileiro.

Com as modificações, já referidas, do sistema partidário, pelo AI-2 e pelo AC-4, a Lei Orgânica dos Partidos continuou disciplinando o processo de criação e de funcionamento partidários, mas se referindo, na prática, apenas às duas entidades criadas para formalizar o balanço Governo-Oposição consentida.

As alterações constitucionais de 1967, de 1969, dos atos institucionais e complementares e das emendas constitucionais que se seguiram, fizeram com que a LOPP fosse modificada mais de uma vez, e passasse a vigorar com o texto da Lei n.º 5.682, de 1971, e tarde, esta por sua vez modificada grandemente pela Lei n.º 6.767, de 1979, afora outros ajustes de menor porte, ainda hoje vigentes.

10. *Os sistemas de partidos*

As análises dos partidos políticos nos conduzem a diversos aspectos, alguns deles relacionados com a *estrutura interna dos partidos*, outros referentes ao *número de partidos* que participa do processo político, à amplitude do leque partidário.

No primeiro caso, temos que considerar a existência de partidos de clientela, partidos de elite e partidos de massa.

O *partido de clientela* é o grupamento de indivíduos em torno de um homem ou de uma família. Neste caso, a solidariedade é de cunho estrí-

tamente pessoal e não de ordem política. Por isso, os laços de parentesco e o compadrio são importantes para cimentar essa relação pessoal patrono-cliente, transformando-a numa relação política.

Nos *partidos de elite*, busca-se substancialmente a reunião dos líderes locais, das pessoas mais influentes da comunidade, do ponto de vista de um possível resultado eleitoral. Sabendo-se que cada um desses líderes políticos tem condições de trazer consigo todo um grupo de seguidores, não apenas a sua clientela, assegura-se destarte uma participação eleitoral ampla, ao lado do grupo restrito que reparte o poder interno do partido.

Já a *agremiação partidária de massa* se orienta no sentido de reunir o maior número de participantes que for possível, de modo a que todos possam ter meios de influenciar, em termos de decisão interna, com o mesmo peso com que participam de uma eleição.

Outro processo de classificação distingue os partidos de classe dos partidos de idéias.

O *partido de classe*, como a própria denominação explicita, tem o seu elemento aglutinante na classe social. Deste modo podem ser encontrados partidos burgueses e partidos operários. Esta colocação é antiga e já se encontrava no "Manifesto Comunista". No *partido de idéias*, pretende-se que haja uma solidariedade intelectual, para que a ideologia defendida, divulgada no seu programa, seja o elemento que une os participantes do grupo partidário. Nesta situação, espera-se, estejam todos os partidos políticos das democracias atuais, e assim a adesão a um deles resultaria da afinidade entre as convicções pessoais e as de uma família espiritual determinada, e este ideário estaria contido no programa do partido.

Igualmente, pode-se falar em *partidos rígidos* e *partidos flexíveis*, considerando-se aí o aspecto da disciplina partidária. No primeiro caso, o partido fixa a orientação a ser seguida pelos eleitos, e estes têm obrigação de lutar nas respectivas câmaras pelos princípios adotados e consagrados pelo partido. Se violam a orientação dos programas ou traçada pelos órgãos de direção do partido, podem ser punidos em diversos graus, culminando com a perda do mandato.

O partido flexível deixa ao eleito a plena liberdade de ação, esperando que ele se comporte de acordo com os ditames de sua consciência, em acordo com os interesses do grupo que o elegeu.

Cumprе registrar que, em princípio, esta matéria, de *fidelidade partidária*, é de cunho interno de cada partido, a ser disciplinada através de suas normas estatutárias e regimentais. No entanto, em alguns casos, como na Constituição Brasileira, a partir de 1967, o assunto foi erigido à norma constitucional, e assim ficou até a EC-25, de 1985.

Pelo art. 152, § 5.º da Carta então vigente, perderiam os mandatos os membros das Casas Legislativas que, por palavras e votos, estivessem contrários às decisões dos órgãos competentes do respectivo partido.

A nosso ver, este dispositivo refletia, ademais, uma enorme injustiça, pela desigualdade de tratamento, pois que estatutia punição para os parlamentares, mas não para os titulares dos postos executivos. Assim, em caso de infidelidade partidária, a regra maior não se referia ao Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais, bem como aos seus vices, que apenas poderiam ser punidos se houvesse regra estatutária expressa, e não pela proibição contida no Texto Basilar. Ou seja, sem a possibilidade de chegar à perda do mandato, obtido pela via eleitoral, direta ou indireta.

No que concerne, finalmente, ao regime político, este vai depender, em larga margem, da existência de um maior ou menor número de partidos em funcionamento. Assim, podemos encontrar três sistemas de partidos do ponto de vista numérico:

a) o *sistema de partido único*, quando o Poder só permite a existência de um partido, estando previamente excluída toda possibilidade de uma oposição organizada. Não é uma técnica democrática, como se verá adiante;

b) o *sistema bipartidário*: na verdade, o sistema bipartidário não deve ser confundido com um processo no qual existam exclusivamente dois partidos. O que caracteriza o sistema bipartidário é a possibilidade de haver alternância de dois grandes partidos no Poder, se bem que possa existir um número de partidos menores, incapazes de, a curto prazo, modificar o jogo político entre as duas grandes agremiações;

c) o *sistema pluripartidário* é aquele que permite a existência de mais de dois partidos aptos a participar das decisões e do jogo político. Não há limite numérico para este processo de crescimento do quadro partidário. Mais de dois, sejam três, quatro, dez, dezesseis ou mais partidos, capazes de participar efetivamente do processo de Poder, quando isto ocorre nos encontramos perante um sistema chamado de pluripartidarismo.

Tudo isso sem falar naqueles regimes autocráticos em que a presença do partido político é proibida, e quando ele funciona apenas na clandestinidade. Igualmente, existem ainda soluções intermediárias, como se verá adiante.

11. O partido único

A própria denominação do sistema é uma contradição. Se partido vem de "parte", e quer significar a abrangência de uma parcela da opinião pública, não se poderia, a rigor, falar em partido único, pois deste modo somente uma parcela de opinião teria vez no processo político em detrimento dos demais grupos.

Na verdade, o partido único é muito comum em processos ditatoriais. A sua missão é diferente da dos partidos em regime multipartidário, isto é, nos regimes democráticos. Efetivamente, trata-se de um grupo de indivíduos selecionados que promovem a cooptação para se revezarem no Poder.

Por isso mesmo, em todos os regimes de partido único, diferentemente dos processos democráticos, é difícil ingressar no partido, honra reservada a muito poucos, e somente os membros do partido têm possibilidade de progresso e destaque na vida política do país. Em consequência, desfrutam de prestígio, influência e decisão nas atividades sociais e econômicas do Estado ou dele dependentes, e bem assim das vantagens daí decorrentes.

Existem, no entanto, diversos tipos de partidos únicos, que têm orientações internas diferentes entre si. Deste modo, podemos registrar os partidos do tipo comunista, os partidos fascistas e os partidos dos povos subdesenvolvidos, que estão emergindo do sistema colonial.

Devemos considerar que o partido único tem significação política diferente, nos diversos regimes políticos, bem como a sua estrutura e os métodos de funcionamento. Assim, os *partidos comunistas* se organizam tomando como base a "célula", agrupando os participantes não em função do seu domicílio, mas em razão do respectivo local de trabalho — daí as células nas fábricas, nas lojas, nas escolas, etc. Estas células que, nominalmente, são a base do sistema de decisão, na verdade servem como receptores de ordens que vêm de cima. As determinações nunca "sobem"; ao contrário, são tomadas no Comitê Central e vêm de lá até à base da pirâmide, quando se transformam em ação, pelos membros das células.

Os *partidos únicos do tipo fascista* — e neste caso estão os exemplos históricos do Partido Fascista de Mussolini e do nazista (nacional-socialista) de Hitler, dos tempos da II Guerra Mundial — têm uma característica especial, que é a estrutura paramilitar da organização. Eles, que não se agrupam em seções ou células, dispõem de milícias ou grupos semelhantes. Existem pequenos efetivos que ficam na reserva, preparados para uma ação política mais pronta, envolvendo inclusive o ataque físico aos grupos opositores, com mortes e depredações, antes de tomar o Poder, e a todos os suspeitos de oposição, quando já senhores da situação. Às vezes registram-se igualmente desvirtuamentos no sistema, e inimigos pessoais do momento são rotulados como adversários do regime, para serem submetidos às perseguições. As Tropas de Assalto dos nazistas tinham efetivo, armamento e organização, bastante significativos depois de sua ascensão ao poder, em 1933, e até o seu fim, na rendição de 1945, com alguns momentos históricos específicos que não cabem na dimensão deste texto.

Finalmente, os *partidos únicos dos povos recentemente descolonizados*. Quase sempre são associações de indivíduos em torno do seu chefe, líder

que se destaca da massa e busca governar sozinho. Quase sempre esse líder é um militante das lutas pela independência. Neste caso, o partido serve de muralha protetora ao chefe e ao sistema, criando, como nas demais situações, uma força paralela aos mecanismos de controle político do próprio Estado. E, como tal, com forte poder de repressão sobre os adversários, chegando até à eliminação de muitos destes para assegurar a permanência do grupo dominante no poder.

Em determinadas autocracias não acontece, ao menos, existir formalmente o partido único, não funcionando *nenhuma forma de partido político regular*. No entanto, podemos reconhecer o grupo oligárquico que fornece a base política ao ditador, como um "partido do chefe", cujos membros, altamente selecionados, são separados da população e desfrutam das vantagens que esta posição clientelista lhes oferece.

As lutas sucessórias quando da vacância do posto mais alto do mando político, ocorrem entre grupos menores no interior do partido único, ou do círculo interior do Poder, referido no último caso.

12. *Os períodos sem-partido no Brasil*

Nos primórdios do Império não havia partidos políticos no Brasil. Nem nada parecido. Apenas facções reunidas em termos de clientela dos grandes das províncias e que se refletiam na Corte. Neste sentido, registra-se a preeminência dos irmãos Andrada, de São Paulo, José Bonifácio, Antônio Carlos e Martim Francisco, todos de presença ilustre e de atividade profícua e incômoda para o Imperador Pedro I.

Ao bipartidarismo imperial sucedeu o pluripartidarismo republicano da República Velha, que se extinguiu em 1930.

Depois do efêmero tempo político de 1933 a 1937, com a Constituinte, a Constituição de 1934, a revolta comunista de 1935 e a supressão das liberdades no mesmo ano, houve o hiato partidário do Estado Novo, de 1937 a 1945.

No Brasil nunca houve o momento histórico do partido único.

13. *O confronto bipolar e o bipartidarismo*

Foi na Inglaterra, depois da Guerra Civil (1649), que surgiram, ainda embrionariamente, dois partidos políticos: de um lado, os *tories*, futuros Conservadores, descendentes do grupo realista, de um anglicanismo radical, e lutando ainda pelo direito divino dos reis; do outro lado, os *whigs* que mais tarde seriam os Liberais, partidários da tolerância religiosa e baseados na Teoria do Pacto Social.

O mesmo fenômeno vai ocorrer na França, quando os *Jacobinos* se opõem aos *Girondinos*, na época do Governo de Assembléia, da Revolução Francesa, pelos idos de 1790.

Desta maneira, começam a surgir dois grupos, um apoiando o Governo, o outro militando na Oposição, como já se referiu. Cumpre alertar, porém, que o mecanismo do bipartidarismo não deve ser analisado com esta simplicidade, pois, a rigor, não pode haver confusão entre bipartidarismo e regime de dois partidos capaz de conduzir à mecânica do partido dominante, como se verá logo mais, detalhadamente. É indispensável reconhecer que, ao lado dos dois grandes partidos que se alternam no poder, milita um grupo de agremiações menores, com a função não menos relevante de externar as opiniões das correntes minoritárias de pensamento, mas sem força eleitoral suficiente para ascender ao poder.

Existem dois tipos básicos de bipartidarismo: o bipartidarismo rígido e o bipartidarismo flexível.

O que caracteriza o bipartidarismo rígido é a forte coesão interna das duas maiores formações políticas e o papel destacado que elas exercem em todos os aspectos da vida pública.

Já no bipartidarismo flexível, as agremiações são menos estruturadas e sua atividade política não chega a ter uma forte repercussão na vida política nacional.

Enquanto o exemplo maior do primeiro caso é o mecanismo partidário inglês, ao segundo tipo teórico corresponde a prática política norte-americana.

14. O bipartidarismo na Grã-Bretanha

Começado pela oposição existente entre os *whigs* e os *tories*, em seguida às lutas religiosas, este confronto vai se estender até o início do século XIX.

As modificações no sistema de sufrágio fazem com que os antigos grupos se reorganizem, de forma a melhor atender à realidade política nova, determinando o surgimento de dois partidos nos moldes modernos: os *whigs* deram o Partido Liberal, cuja maior liderança foi exercida por Gladstone, enquanto os *tories* se transformaram nos Conservadores, sob o comando de Disraeli. A grande característica do bipartidarismo sempre foi assegurada nessa época, com a alternância dos dois partidos no exercício do poder, com períodos desiguais de permanência.

Em 1916, no entanto, o Congresso Sindical deu origem ao Partido Trabalhista, que começou a crescer eleitoralmente, a ponto de desestabilizar o sistema bipartidário, com o surgimento de um terceiro partido forte. Todavia, enquanto a dimensão eleitoral dos trabalhistas e sua conseqüente força parlamentar iam crescendo, as dos Liberais iam diminuindo, até que, a partir de 1924, o jogo passou a ser disputado entre os Conservadores e os Trabalhistas, como ocorre até hoje.

Ambos os partidos atuais, no entanto, têm uma estrutura interna organizada a ponto de se permitirem lutar pelo Poder. Ambos têm uma organiza-

ção fortemente centralizada e hierarquizada. O líder de cada partido tem uma preeminência muito grande, se bem que haja, neste ponto, uma diferença nítida entre estas figuras.

Com efeito, o líder dos Conservadores resulta de uma escolha entre os parlamentares do partido; ele escolhe sozinho os membros do Governo (e bem assim o "Gabinete na Sombra", isto é, o grupo de parlamentares que é organizado quando o partido está na oposição, para "marcar" os membros do Gabinete e os demais Ministros) e é o único responsável pela formulação da linha política do partido. Já no Partido Trabalhista, a linha política é traçada na Conferência anual, mas o grupo parlamentar é quem designa o "Gabinete Fantasma", e escolhe o seu líder. O líder dos Trabalhistas, entretanto, tem o direito de escolher os membros do Gabinete, quando o partido chega ao Governo.

Ao lado da presença dos demais partidos — pequenos — no Parlamento, a regra inglesa ainda permite o surgimento de candidaturas avulsas, sem base partidária e, em consequência, membros do Parlamento independentes.

15. *O bipartidarismo nos Estados Unidos*

O bipartidarismo começou nos Estados Unidos no momento da Independência. A elaboração da Constituição americana fez surgir duas tendências básicas, a dos *federalistas*, e a dos *antifederalistas*. Enquanto os primeiros lutavam por uma concentração maior de Poder nas mãos do Governo Federal, sob a liderança de Madison e de Hamilton, os antifederalistas pugnavam por uma autonomia maior dos Estados, sob a direção de Jefferson. A preeminência coube ao primeiro grupo.

Dessa divisão inicial pode se considerar a origem dos dois maiores partidos atuais, os federalistas desaguando no Partido Republicano e os antifederalistas no Partido Democrata. Os Democratas surgiram primeiro e logo chegaram ao Poder, enquanto os Republicanos só se organizaram muitos anos depois, e somente chegaram à Presidência com Abraham Lincoln.

A despeito da existência de um número enorme de agremiações menores, nenhuma delas teve até hoje condições de substituir um dos dois grandes partidos na cena política. Assim, a alternância entre estes sempre existiu e ainda hoje continua. Os períodos de permanência no Poder, de um e de outro, são desiguais, com maior freqüência para os Democratas. Estes, inclusive, chegaram a quebrar uma regra, então não-escrita, do processo eleitoral dos Estados Unidos, que impedia uma segunda reeleição, a partir do momento em que George Washington deixou de se candidatar pela terceira vez. Depois da recessão de 1929, porém, Franklin D. Roosevelt passou no Governo quatro períodos consecutivos, morrendo como Presidente durante a II Guerra Mundial.

A grande diferença entre os mecanismos partidários americano e inglês é que, nos Estados Unidos os partidos têm um componente local muito forte,

o que mostra uma organização verdadeiramente descentralizada com a liderança na base, exercida pelo "Boss" (patrão, chefe). A situação permite que se admita quase a existência de um sistema unipartidário em muitos Estados, com a preeminência de uma das associações partidárias em quase todos os pleitos. A estrutura piramidal dos partidos, no entanto, assegura a coesão necessária na época das eleições nacionais, quando as candidaturas são escolhidas em Convenção.

16. *Bipartidarismo e alianças*

Há um bipartidarismo aparente, ao lado do bipartidarismo real, que resulta das grandes alianças partidárias.

Em determinadas ocasiões, o sistema multipartidário de certos países se transforma num bipartidarismo circunstancial, quando os diversos partidos são obrigados a estabelecer alianças de certo modo duradouras, a fim de conseguir permanecer no Poder.

Deste modo, no Brasil, tivemos uma aliança entre o Partido Social Democrático e o Partido Trabalhista Brasileiro (PSD-PTB), que serviu de sustentáculo a vários governos. A nível de eleições estaduais, a quantidade de alianças que se faziam para a escolha dos ocupantes de cargos majoritários — Governador e Senador (e em menor número para Deputados), mostra que a vitória em termos de partido se estava tornando cada vez mais difícil, no período de 1946 a 1965, até quando o pluripartidarismo foi extinto pelo Ato Institucional n.º 2.

O mesmo fenômeno se repetiu depois, com o retorno do pluripartidarismo, chegando mesmo a existir casos em que determinado partido não lançava as candidaturas de seus membros na sua legenda, mas pela de um outro partido, numa aliança informal, verdadeiramente uma absorção circunstancial.

Mais adiante, ao tratarmos do pluripartidarismo, mostraremos que, na República Federal da Alemanha, há uma aliança duradoura entre os partidos Cristãos-Democratas, que vem desde a criação daquele Estado em 1948. Esta aliança faz com que todos estes partidos funcionem parlamentarmente como um só, enfrentando o grupo adversário numa mecânica política bipartidária. E se tal aliança se desfizer, dificilmente um dos partidos terá condições de se manter, sozinho, no Poder. Somente outra aliança poderá permitir a maioria capaz de assegurar a preeminência e o exercício do Poder.

17. *Bipartidarismo no Império Brasileiro*

A liderança política na época imperial era decorrente das antigas linhagens da Colônia, quando indivíduos de prestígio pessoal enorme dirigiam avultada clientela, assegurando sua proteção pessoal, social e econômica a todos aqueles que deles dependiam.

Nas comunidades de base (os municípios) as famílias, com os parentes e aderentes, se situavam num contexto político local, os clãs rivais se posicionando em termos de Governo e Oposição na comunidade. Não se cogitava de doutrina, mas de relação direta de mando-obediência, em cada um dos lados. Não se deve esquecer que a eleição municipal sempre existiu no Brasil, desde os primórdios da colonização.

E como estes chefes locais se filiavam a grupos maiores de cunho nacional, dos quais surgiriam mais tarde os partidos políticos imperiais, o Liberal e o Conservador, a luta nas bases correspondia, aproximadamente, ao fenômeno político nacional.

Assim, tínhamos um bipartidarismo nacional, com reflexo nas comunidades locais e vice-versa. As mudanças procedidas na Corte, pelo lápis vermelho do Imperador, fazendo ocorrer a alternância artificial dos partidos no Poder, se refletia nas bases, substituindo nos diversos Municípios do País, os Liberais pelos Conservadores, e assim sucessivamente. A mutação política vinha de cima para baixo, e não em sentido contrário.

Tais partidos eram apenas reuniões de pessoas de prole, que participavam direta ou indiretamente do Poder, sem uma estrutura ou máquina partidária, falha que persiste até hoje em quase todas as agremiações.

O nosso bipartidarismo imperial difere, neste ponto, do sistema que, naquele momento, existia na Inglaterra e aqui se buscava copiar. Nas Ilhas Britânicas, a conduta dos partidos refletia as aspirações da base, mas no Império Brasileiro se dava o oposto. A mecânica artificial de substituição dos partidos no Poder Executivo Imperial, determinada pelo exercício do Poder Moderador, forçava o funcionamento do mecanismo partidário. Como disse Nabuco, mudando o Gabinete, o novo grupo no Poder fazia com que a sua orientação fosse seguida em todo o País pelos dirigentes provinciais, que eram nomeados. E isto assegurava a vitória do partido, já no Governo, através das urnas provinciais e municipais, consolidando sua posição.

18. *Bipartidarismo e partido dominante*

Com o Ato Institucional n.º 2, de 1965, foram extintos os partidos políticos então em funcionamento no Brasil. Pelo Ato Complementar n.º 4, do mesmo ano, foram criadas organizações com funções de partidos políticos, surgindo, mais uma vez, de cima para baixo, isto é, das bancadas parlamentares. Se bem que, naquela época, o número de parlamentares permitisse a criação de, pelo menos, três agremiações, tivemos o aparecimento de apenas duas, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que apoiava o Governo, e a que congregava toda a oposição formal, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Esta, então com um número de adeptos que apenas dava para cumprir o *quorum* mínimo para a formalidade de registro. A ARENA era o partido do Governo, agremiação que apoiava e endossava as decisões do

Governo Militar, e não o partido no Governo, pois nele não influía. O MDB, o desaguadouro de todas as correntes oposicionistas, populares e progressistas.

Deste modo, com a existência exclusiva de duas agremiações partidárias, os clãs locais se uniam pelo denominador comum, de apoiar, ou não, o Governo. Como esta posição era cômoda, a nível nacional, mas difícil de conciliar a nível local, foram criadas as chamadas *sublegendas*, grupos menores que tiveram permissão para disputar as eleições locais com candidatos próprios, somando os resultados a fim de impedir a desagregação partidária, especialmente do partido governista.

A sublegenda era, a rigor, um pequeno partido, enquanto as grandes legendas formais sempre agiram como "frentes" (amplas coligações) resultantes, em muitos casos, de alianças entre grupos clientelísticos locais.

Tão certo deu o mecanismo, assegurando a estabilidade da ARENA no Poder, que *mais tarde, foi estendido igualmente ao pleito direto para o Senado Federal, na mesma reforma constitucional que fez surgir a eleição senatorial indireta simultânea — o "Biônico"*.

A possibilidade de somar esforços e contabilizar os votos dados a todas as sublegendas num só partido, acarretou o surgimento do fenômeno a que Duverger chamou de "partido dominante". O sistema de *Partido Dominante* é aquele em que uma das agremiações é muito maior do que a outra, ou o conjunto de todas as outras. A sua maioria no Parlamento — e mesmo nas assembleias locais — é sólida e o processo eleitoral é feito de modo a que esta confortável maioria não lhe possa escapar a curto prazo. No Governo, o partido dominante opera com a liberdade de um partido único, pois a Oposição não tem a menor oportunidade de granjear uma só vitória. Todavia, a despeito da certeza das derrotas parlamentares, a Oposição exerce uma atividade de fiscalização e crítica permanente, o que assegura o diálogo entre a maioria e a minoria, no que difere do sistema de um só partido, quando a posição governamental resulta num monólogo.

Assim ocorreu em nosso País, de 1965 até o início dos anos 70, com a ARENA garantida pelas sucessivas eleições, quase sempre decorrentes de alterações nas regras do jogo, a fim de ficar segura a vitória nas urnas.

De 1974 para cá, no entanto, as condições sócio-econômicas adversas fizeram com que o partido oposicionista começasse a crescer eleitoralmente e, em consequência, ampliasse de modo nítido a sua presença no Congresso Nacional, passando a ter, ademais, a maioria em diversas Assembleias Legislativas estaduais e em Câmaras municipais de Capitais e cidades importantes.

O Governo, sentindo que o fenômeno se repetiria na eleição seguinte, a se travar em 1978, fez novas modificações no sistema eleitoral, de modo a assegurar por mais algum tempo a vitória do seu partido. A eleição indireta de um terço do Senado, as eleições também indiretas para Presidente e para

Governadores, antecedentes ao pleito direto para Deputados e para a outra vaga senatorial, serviram para que a ARENA, na prática tivesse maior número de vitórias eleitorais, mesmo com a maioria de votos sendo dada ao MDB.

No início de 1979, contudo, começou o processo de abertura política, com a revogação dos Atos Institucionais e Complementares e das leis de exceção, e a concessão da anistia.

Este fato fez com que voltassem ao País os líderes políticos do período anterior a 1964, que se encontravam exilados, e buscassem participar do processo de abertura. Quinze anos depois, estavam novamente em campanha, e então o Governo propôs a extinção dos partidos políticos existentes e a aprovação de uma lei que facilitasse o surgimento de um maior número de partidos. Assim, ao lado do partido do Governo (que pretendia ficar sozinho no poder, sem repartir o bolo) a Oposição poderia ser canalizada através de, pelo menos, três grupos políticos, como se verá adiante.

19. *O pluripartidarismo e a fraqueza parlamentar*

O grande problema do pluripartidarismo, do ponto de vista político, é o da dispersão de votos que resulta da existência de um número muito grande de grupos políticos. Toda vez que o processo eleitoral permite o surgimento de muitas legendas e agremiações, isto acarreta, necessariamente, a dispersão de votos que estariam concentrados se houvesse um número menor de partidos disputando os lugares junto ao eleitorado.

Esta afirmação, um tanto óbvia, é importante para o entendimento do mecanismo pluripartidário e do preço político que se tem de pagar pela sua existência.

É cada vez mais democrático o procedimento que amplia o número de possibilidades de participação do indivíduo comum no processo político. Um número pequeno de partidos obriga o eleitor comum a decidir num reduzido leque de opções e, às vezes, ele gostaria de ficar numa situação intermediária entre as hipóteses que lhe são oferecidas: nem apoiar intransigentemente o Governo em todos os seus atos, nem, por outro lado, fazer-lhe oposição sistemática. Um terceiro, ou quarto, ou quinto caminho, entre estes dois extremos, permitiria ao eleitor apoiar com menor radicalização um dos dois lados na luta político-parlamentar. Estes caminhos alternativos existem com viabilidade eleitoral, para fazer os eleitos participarem do mecanismo parlamentar.

O processo eleitoral conhecido como de *Representação Proporcional*, vai assegurar que cada partido tenha um número de lugares nas diversas câmaras legislativas, correspondente ao número de votos que obtenha em cada eleição. Isto permite que associações partidárias com pequena votação possam, ainda assim, participar com um grupo pequeno de Deputados na respectiva câmara. Até mesmo a representação por um só eleito estaria

garantida, o que não ocorreria com outro processo eleitoral, como o sistema majoritário. Não se confunda com o sistema distrital, em que, como cada distrito *elege majoritariamente, um ou mais representantes*, este participa no sistema bipartidário, com seu peso político.

Então, o leque de partidos que pode surgir, disputar uma eleição e ver eleitos um ou mais de um dos seus candidatos, é enorme, e poderá representar uma variedade imensa de correntes de opiniões políticas.

Acontece, em conseqüência, que muitos destes grupos, pequenos por sua natureza, não poderão obter força parlamentar suficiente para, dentro das casas legislativas, fazer valer sua posição política.

20. *As alianças partidárias*

Quando os partidos políticos são em grande número, e não dispõem, nenhum deles sozinho, de força parlamentar para controlar o Poder, a única solução para conseguir influenciar no processo legislativo e na ação política será a aliança entre os partidos.

As coligações partidárias poderão ser de caráter circunstancial ou de *cunho mais permanente*. Exemplos concretos, de prática política de outros países, poderão ser apontados aqui, para que se sinta a real grandeza do valor das alianças partidárias.

Durante o período que medeou entre 1946 e 1958, na França vigorou a Constituição de 1946, chamada de IV República. Por esta norma constitucional tinha-se um regime proporcional e pluripartidário, com a presença de mais de uma dúzia de partidos políticos, sendo que, destes, alguns eram bastante grandes, como o Partido Socialista, o Radical-Socialista e o Comunista, e todos os que se reuniam sob a liderança do General De Gaulle. Nenhum, no entanto, era suficientemente forte para dispor da confortável maioria absoluta para governar a França sozinho. Daí a necessidade de estabelecimento de acordos interpartidários para poder atingir o Governo e nele se manter.

Como estes acordos eram circunstanciais, porque não havia unidade entre os programas e as linhas de ação dos diversos partidos envolvidos, também não havia, em conseqüência, a estabilidade política necessária para garantir a continuidade do Governo. Como o regime político adotado era o Parlamentarismo, o resultado foi uma série de derrubadas do Gabinete, a ponto de ter havido, em 12 anos, nada menos de 18 formações governamentais, e somente uma delas durou mais de um ano, tendo ocorrido caso em que o sonho "só durou três dias".

Da mesma maneira, na Itália, o Partido Democrata Cristão pôde governar sozinho de 1946 a 1963. Daí para cá, os Governos têm resultado de coalisões que se caracterizam pela instabilidade. O Primeiro-Ministro é obri-

gado a montar alianças entre vários partidos, da quase vintena de organizações existentes.

Assim, num e noutro caso, as alianças eram pactuadas para durar pouco tempo e, logo em seguida, por questões às vezes até não relevantes, a coligação era rompida e o Governo caía.

Já na então Alemanha Ocidental, a República Federal da Alemanha, que era seu nome oficial, existiam mais de quinze partidos políticos, se bem que a luta principal fosse travada entre poucos grupos, um deles a aliança dos democratas-cristãos, a que se aludiu anteriormente.

Três grandes grupos — o Partido Social Democrata, o Partido Liberal e a Aliança CDU/CSU — ocupam a cena política. A coligação CDU/CSU (União Cristã Democrática e União Cristã Social, forte partido da Baviera) construíram uma coligação que, desde o início do Governo Adenauer dirigiu os destinos daquele país. Se bem que seja uma aliança de partidos, o grupo é tratado como se fosse um conjunto uniforme, um partido só, porque todos, participantes e analistas políticos, sabem que é neste fato que reside sua força política, assecuratória de sua permanência no Poder. Tanto assim que, no célebre escândalo de espionagem de Gunther Guillaume, o Chanceler Willy Brandt, numa demonstração de alto espírito partidário, preferiu renunciar ao posto de Chefe de Governo, a romper a aliança partidária, pois sabia-se que isto seria o momento terminal da permanência daquele grupo no Poder.

21. *O pluripartidarismo no Brasil*

Durante quase todo o Império, o Brasil viveu sob o signo do bipartidarismo, como já foi visto. Somente em alguns momentos do período imperial é que se tentou a existência de um terceiro partido, ou terceiro grupo político, mas sempre com vida de tal modo efêmera que não chegou a descaracterizar o quadro bipartidário.

A primeira oportunidade se deu, logo no fim do reinado de Pedro I, já depois de promulgada a Carta Imperial, quando surgiram os primeiros grupos políticos organizados: o dos exaltados, o dos moderados e o dos Caramurus, ou restauradores. Os primeiros se transformaram no Partido Liberal, os moderados desaguararam no Partido Conservador e os Caramurus logo desapareceram, deixando aos outros dois a gangorra do Poder.

Em 1862, uma nova tentativa é registrada, com o surgimento da Liga Progressista, oriunda de uma corrente liberal existente no Partido Conservador. Assim, ficaram três partidos, o Conservador, o Liberal Histórico e o Liberal Progressista, tendo estes se fundido em 1868, voltando a funcionar o bipartidarismo tradicional.

O movimento republicano não chegou a dar, efetivamente, um partido republicano nacional, se bem que tivesse existido uma agremiação com este

nome. Houve uma série de movimentos locais, desde o surgimento do Clube Republicano, autor do Manifesto Republicano de 1870, e a criação do Partido Republicano Paulista, na Convenção de Itu, de 1873. Outros clubes surgiram em diversas Províncias, mas o grupo republicano foi sempre eleitoralmente inexpressivo e ficou para trás nos acontecimentos de 15 de novembro de 1889. A República, como se sabe, não foi feita pelos republicanos, mas pelos militares.

Na República Velha, não se pode falar na existência de partidos, porque não chegaram a existir partidos políticos nacionais. Muitos grupos políticos participaram do processo, mas sempre com a situação de grupos estaduais, com os eleitores reunidos em torno de alguns chefes políticos locais. Estes escolhiam os candidatos e os elegiam no processo fraudulento que se conhece como eleição "a bico de pena" (fraude nas atas), ou eleição "de cacete" (garantindo através da violência que somente houvesse eleitores de um dos lados nas seções eleitorais) ou ainda através do "terceiro escrutínio", o mecanismo de reconhecimento a nível do Congresso, apenas daqueles que estavam participando ao lado do grupo dominante.

É desta época a "Política dos Governadores".

Os partidos eram estaduais, na sua maioria "Partidos Republicanos", o que na prática, dava um partido para cada Estado, sempre, no entanto, sem força nacional. O único movimento político partidário digno de registro naquele período foi a criação do Partido Comunista em 1922.

A Revolução de 1930 foi a vitória da Aliança Liberal, que não era um partido, mas uma frente das oposições estaduais ao Governo Federal. Neste momento, houve uma reabertura partidária, que deu a Constituição de 1934. Em 1932 admitia-se a existência de partidos "provisórios" (só para disputar a eleição), ao lado dos "permanentes", registrados como associações civis, tudo de acordo com a Lei Eleitoral nova. Tais partidos eram equiparados a associações de classe regularmente constituídas. Este modelo reflete a idéia corporativista então em voga, que iria desaguar na Constituição, ao admitir deputados eleitos por partidos ao lado daqueles que eram escolhidos indiretamente pelas associações profissionais.

Já em 1937 foi o contrário: na Ditadura de Vargas foram proibidos de funcionar todos os partidos políticos, inclusive a Ação Integralista Brasileira, de formação fascista, que surgiu com o crescimento dessa ideologia na Europa.

Foi a partir da redemocratização, em 1945, que começaram a surgir os partidos políticos de âmbito nacional. Era exigência legal, no sentido de "reunir em partidos nacionais os clãs locais". Antes da queda da ditadura começou a reorganização do quadro partidário. Primeiro, reuniram-se os liberais contrários ao regime, na União Democrática Nacional (UDN); em sua contraposição, o partido do Governo, Partido Social Democrático (PSD),

resultante dos esforços dos Interventores ungidos pelo Presidente e dos Prefeitos por esses nomeados. Junto a tais entidades, o partido criado pelo próprio Getúlio Vargas, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Disputaram, ainda, a eleição de 1945, o Partido Comunista do Brasil, então dispondo de autorização legal para funcionar (e que logo depois mudou de nome para Partido Comunista Brasileiro), e o Partido de Representação Popular, herdeiro da Ação Integralista.

O Partido Comunista foi fechado em seguida (1947). Mais adiante, cumprindo a exigência de ter uma filiação de dez mil eleitores em todo o País, para serem considerados, na forma da Lei "Partidos nacionais", chegou-se a ter três grandes partidos, o PSD, quase sempre aliado ao PTB, com a UDN na oposição. Além destes, gravitavam no cenário nacional outras agremiações menores, como o Partido Republicano (de base paulista), o Partido Libertador (de origem gaúcha), o Partido Democrata Cristão, o Partido Social Progressista, o Partido Socialista Brasileiro, o Partido de Representação Popular, o Partido Rural Trabalhista, o Partido Social Trabalhista, o Partido de Orientação Trabalhista e o Movimento Trabalhista Renovador. Muitos dos primeiros foram ressuscitados do período da República Velha. E a maior parte destes últimos, na verdade, era constituída de dissidências do PTB, resultante das lutas internas pelo Poder, sobretudo depois do suicídio de Getúlio em 1954. A este elenco, mais tarde, veio se juntar o Partido da Boa Vontade, oriundo da "Legião da Boa Vontade", uma atividade até então inteiramente apartidária.

Houve quase que um sistema de aliança permanente entre o PSD-PTB, que permitiu o exercício do Poder por esse grupo, de 1946 a 1961, quando perdeu para a UDN e seus coligados, durante o efêmero Governo de Jânio Quadros, o Presidente da República que, eleito por maioria absoluta de votos diretos, renunciou ao Poder sete meses depois de empossado.

No Parlamentarismo de João Goulart voltou à cena a Aliança PSD-PTB, tendo como primeiro Presidente do Conselho de Ministros o Dr. Tancredo Neves. Durante os primeiros anos do seu mandato, o trabalho do Presidente, com o apoio da aliança partidária foi promover o retorno ao Presidencialismo.

Todos estes partidos políticos foram extintos com a edição do Ato Institucional n.º 2, em 1965, já mencionado, desaparecendo assim o nosso pluripartidarismo da IV República.

A idéia de restaurar o pluripartidarismo voltou a surgir com a Emenda Constitucional de 1979, que extinguiu a ARENA e o MDB, propiciando uma alteração na Lei dos Partidos. Ou seja, o Governo Militar criou o sistema de Partido Dominante e o extinguiu quando o mesmo não mais serviu aos seus propósitos. Isto permitiu a criação, como partido do Governo, sucessor da ARENA, do Partido Democrático Social (PDS), cujo primeiro

Presidente foi o Senador José Sarney, que vinha da presidência da ARENA e foi confirmado no mesmo cargo no novo partido.

Do outro lado, como carro-chefe das oposições, o MDB se transformou no PMDB, alterando a denominação para incluir a palavra "Partido", em decorrência de exigência legal, e também confirmando na presidência o Deputado Federal Ulysses Guimarães. Junto a estes, surgem o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB, sob a presidência de Yvete Vargas), o Partido Democrático Trabalhista (PDT, sob a presidência de Leonel Brizola), o Partido dos Trabalhadores (PT, com Luiz Inácio Lula da Silva, na presidência) e o Partido Popular (PP, com o Deputado Federal Magalhães Pinto, na presidência de honra e o Senador Tancredo Neves, como Presidente do partido). Em 1981, foram criados e registrados quase todos estes partidos e, em dezembro do mesmo ano, o PP incorporou-se ao PMDB, desaparecendo do cenário político nacional, onde surgira em junho.

Tal foi o quadro partidário que existiu até o advento da "Nova República". Uma crise no PDS faz com que o Senador Sarney deixe a presidência do Partido e, com vários correligionários promova uma dissidência, conhecida pela denominação de "Frente Liberal". Esta se alia ao PMDB para o lançamento da chapa Tancredo Neves — José Sarney, para enfrentar o Governo no Colégio Eleitoral do Presidente da República, depois da malograda campanha das "Diretas-Já".

Venceu a "Aliança Democrática" a eleição presidencial contra os candidatos governistas, Deputados Paulo Maluf e Flávio Marçílio.

A "Nova República" se instalou em março de 1985, e depois do falecimento de Tancredo Neves e da posse de José Sarney na Presidência da República, em abril, começou a movimentação para a alteração do processo político e de abertura do sistema partidário nacional.

Em maio de 1985, o Partido Comunista Brasileiro pediu seu registro ao Tribunal Superior Eleitoral. No mesmo dia 8, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n.º 25, que veio permitir a grande ampliação do quadro partidário ao declarar ser livre a criação de tais entidades. Na circunstância, a sua origem poderia ocorrer de cima para baixo (parlamentar) ou ao contrário (popular). Alguns dias depois de estar a Emenda Constitucional publicada e vigente, o Partido Comunista do Brasil também encaminhou ao TSE o seu pedido de registro.

Foi o mês de julho de 1985, o destinado à alteração seguinte do quadro partidário nacional, pois durante todo ele, o Tribunal Superior Eleitoral concedeu o registro solicitado pelas agremiações partidárias que surgiram em consequência da EC-25.

Ao lado do PDS, do PMDB, do PDT, do PTB e do PT, já existentes, surgiram então no cenário nacional os canais políticos que teriam como

primeiro teste a eleição municipal de novembro seguinte, para Prefeitos das Capitais e das estâncias hidrominerais e outras cidades, perfazendo um total de 31 agremiações partidárias. São estes os que se acrescentaram:

- o Partido da Frente Liberal (PFL);
- o Partido Comunista Brasileiro (PCB);
- o Partido Comunista do Brasil (PC do B);
- o Partido Humanista (PH);
- o Partido Democrata Cristão (PDC);
- o Partido Social Cristão (PSC);
- o Partido Tancredista Nacional (PTN);
- o Partido Liberal (PL);
- o Partido Municipalista Comunitário (PMC);
- o Partido do Povo Brasileiro (PPB);
- o Partido de Mobilização Nacional (PMN);
- o Partido Socialista Brasileiro (PSB);
- o Partido Social Trabalhista (PST);
- o Partido Democrático Independente (PDI);
- o Partido Nacionalista Democrático (PND);
- o Partido Socialista (PS);
- o Partido Nacionalista (PN);
- o Partido da Juventude (PJ);
- o Partido Liberal Brasileiro (PLB);
- o Partido Municipalista Brasileiro (PMB);
- o Partido Renovador Progressista (PRP);
- o Partido Reformador Trabalhista (PRT);
- o Partido Socialista Agrário e Renovador Trabalhista (PASART);
- o Partido Nacional Comunitário (PNC);
- o Partido da Nova República (PNR); e
- o Partido Trabalhista Renovador (PTR).

A “Aliança Democrática” celebrada entre o PMDB e a Frente Liberal, depois Partido da Frente Liberal (PFL), serviu de base e sustentáculo a nível parlamentar ao Governo do Presidente José Sarney, a despeito das dissensões internas nas duas agremiações e as acomodações que lhe foram conseqüentes, até que, em determinado momento, a “Aliança Democrática”, foi rompida pelo teste das urnas de 15 de novembro de 1986.

22. *O quadro partidário na Constituinte*

Terminada a eleição, o quadro partidário nacional estava completamente mudado, pelo fato de que muitos dos partidos, já com registro provisório, não suportaram o teste das urnas, e não chegaram a eleger representante algum à Assembléia Nacional Constituinte e ao Congresso Nacional, pois que o pleito dava ao Congresso as atribuições de elaborar a nova Constituição Brasileira.

Em conseqüência, o quadro partidário que passou a ter representação na Assembléia Nacional Constituinte incluiu apenas 12 partidos políticos dos 31 anteriores, e que são:

- 1) o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB);
- 2) o Partido da Frente Liberal (PFL);
- 3) o Partido Democrático e Social (PDS);
- 4) o Partido Democrático Trabalhista (PDT);
- 5) o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB);
- 6) o Partido dos Trabalhadores (PT);
- 7) o *Partido Liberal (PL)*;
- 8) o Partido Democrata Cristão (PDC);
- 9) o Partido Comunista Brasileiro (PCB);
- 10) o Partido Comunista do Brasil (PC do B);
- 11) o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e
- 12) o Partido Municipalista Brasileiro (PMB).

Apenas o PMDB e o PFL tiveram representantes oriundos de todas as unidades da Federação, inclusive o Distrito Federal e os Territórios. Dos outros, alguns deles têm uma nítida base estadual, como o PDT no Rio de Janeiro, o PTB e o PT em São Paulo, com significativas bancadas, após os dois maiores, nestes Estados. Três partidos — PCB, PDC e PL — têm base eleitoral em apenas 3 Estados. Dois partidos, o PSB e o PC do B tiveram representação de apenas 2 Estados e o PMB de apenas um só.

Ainda durante o funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte, houve uma grande cisão no PMDB, quando avultado número de parlamentares se retirou do partido, criando nova agremiação, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o qual, adotando como símbolo o tucano, passou de imediato a ser a terceira força política, do ponto de vista numérico, dentro da Constituinte, apenas atrás do PMDB e do PFL.

Este era o quadro partidário representando as diversas correntes de opinião na Assembléia Nacional Constituinte, com o objetivo de preparar a

nova Constituição, nela inserir as normas básicas para a formação do novo sistema partidário e, através do Congresso Nacional, elaborar uma nova e, esperamos, mais adequada Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Tudo indicava que, ao término dos trabalhos da Constituinte, se não durante, o quadro partidário se apresentasse com nova roupagem, mais adequada à nova realidade brasileira.

23. *Os partidos e sua representação atual no Congresso Nacional*

Em 1990, novas eleições alteraram substancialmente o quadro partidário nacional, especialmente a representação no Congresso Nacional, decorrente da renovação total da Câmara dos Deputados e de um terço das vagas do Senado Federal. Na legislatura iniciada em 1991, o Congresso Nacional teve a composição político-partidária alterada para 19 agremiações, a saber:

- o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB);
- o Partido da Frente Liberal (PFL);
- o Partido Democrático Trabalhista (PDT);
- o Partido Democrático Social (PDS);
- o Partido de Renovação Nacional (PRN);
- o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB);
- o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB);
- o Partido dos Trabalhadores (PT);
- o Partido Democrata Cristão (PDC);
- o Partido Liberal (PL);
- o Partido Socialista Brasileiro (PSB);
- o Partido Comunista do Brasil (PC do B);
- o Partido Social Cristão (PSC);
- o Partido das Reformas Sociais (PRS);
- o Partido Comunista Brasileiro (PCB);
- o Partido Social Trabalhista (PST);
- o Partido Trabalhista Renovador (PTR);
- o Partido Social Democrático (PSD);
- o Partido da Mobilização Nacional (PMN).

24. *Com efeito de conclusão*

No Brasil, o partido político foi sempre uma figura formal, usada para revestir o conjunto de pessoas em torno de um líder, um chefe, na

relação típica de patrono-cliente, um partido de clientela. Sua dimensão nacional, ordenada pela lei, tende a refletir o mesmo fenômeno, com a *união de chefes locais em grupos maiores, sob a liderança de uma grande figura*, ou em alguns casos, um conjunto de grandes líderes.

Tanto assim é que, enquanto não existiam partidos *nacionais*, cada grupo estadual tinha relação com um líder certo, que dominava a cena local, ou se contrapunha a líder adversário, chefe de elenco semelhante de seguidores.

Quando passaram a ter cunho mais amplo, como partidos formalmente nacionais, alguns conseguiram estabelecer liames capazes de lhes assegurar uma preeminência em todo o País, enquanto outros continuavam a exercer, apenas, o seu mando a nível local. Em muitos casos, pequenos partidos nacionais, em suas agências estaduais, serviam de rótulo legal para abrigar grupos locais em dissidência das agremiações maiores das quais participaram até então.

Quando surgiu o fenômeno do partido dominante, o mecanismo da *sublegenda* foi adotado para poder compatibilizar a presença de grupos menores (partidos locais) nas associações maiores, a rigor frentes ou alianças políticas amplas, sob o rótulo de uma única legenda partidária.

Ao ocorrer a abertura democrática, com o desaparecimento de restrições determinadas pela legislação, e a conseqüente possibilidade de criação de novos partidos políticos, o Brasil viu uma grande proliferação de agremiações, com o modelo nacional mínimo estabelecido na lei, mas sem consistência eleitoral para o teste das urnas.

Por isso, a eleição para os membros da Assembléia Nacional Constituinte reduziu o elenco partidário formal, para menos da metade em termos de *participação congressual*. *A eleição seguinte, já nos moldes estabelecidos na nova Carta Maior, ampliou um pouco o elenco de agremiações participantes das decisões congressuais.*

Quer parecer, além do mais, que dificilmente, haverá manutenção do quadro partidário presente, durante os trabalhos desta legislatura, mormente se for aprovada uma nova lei sobre os partidos políticos, em função do disposto na vigente Superlei. Um conjunto de mudanças e rompimentos poderá acelerar a composição de novos partidos, oriundos de grupos dentro das próprias Casas do Congresso, como resultado do alinhamento (automático ou não), às posições adotadas no binômio Governo-Oposição, e antes mesmo de ocorrer os trabalhos da grande consulta plebiscitária sobre Forma de Governo e Regime Político, e especialmente em conseqüência desta, uma vez que a adoção do parlamentarismo terá, necessariamente, de pressupor um sistema partidário mais adequado aos mecanismos a utilizar no jogo do Poder.