

## FRAGILIDADES DEMOCRÁTICAS NO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO: PERSPECTIVAS DE SUPERAÇÃO

Recebido em: 27/04/2023

Aceito em: 28/05/2024

DOI: 10.25110/rcjs.v26i2.2023-9621



Caetano Cuervo Lo Pumo <sup>1</sup>  
Rogério Gesta Leal <sup>2</sup>

**RESUMO:** Para avaliar as fragilidades democráticas do sistema partidário brasileiro é necessária estudar um pouco da origem dos partidos e de sua relação com o regime democrático, buscando compreender o que eles realmente são e para que servem. Após, verificando o desenvolvimento do instituto na curta história brasileira será possível compreender a descontinuação sofrida pelas agremiações políticas, bem como a ausência de certos consensos sobre o seu funcionamento. Por outro lado, tais estudos nos mostram a essência de um partido e como ele deve estar preparado para funcionar em um país que se apresenta como democrático, federativo e republicano. Com tal embasamento, é possível avaliar as mazelas dos partidos atuais e apresentar algumas perspectivas para superar a crise enfrentada, dando aos partidos o protagonismo político natural de sua essência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema Partidário; Partidos Políticos; Patrimonialismo; Direito Eleitoral.

## DEMOCRATIC WEAKNESSES IN THE BRAZILIAN PARTY SYSTEM: PERSPECTIVES FOR OVERCOMING

**ABSTRACT:** In order to assess the democratic weaknesses of the Brazilian party system, it is necessary to study a little about the origin of parties and their relationship with the democratic regime, seeking to understand what they really are and what they serve. Afterwards, verifying the development of the institute in the short Brazilian history, it will be possible to understand the discontinuation suffered by political associations, as well as the absence of certain consensuses on its functioning. On the other hand, such studies show us the essence of a party and how it should be prepared to function in a country that presents itself as democratic, federative and republican. With this foundation, it is possible to assess the ills of current parties and present some perspectives to overcome the crisis faced, giving parties the natural political protagonism of their essence.

**KEYWORDS:** Party System; Political parties; Patrimonialism; Electoral Law.

<sup>1</sup> Especialista em Processo Civil pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em Direito Público Municipal pela Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Mestre e doutorando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

E-mail: [lopumo@hotmail.com](mailto:lopumo@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1997); doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000) e doutorado na Universidad Nacional de Buenos Aires (2004). E-mail: [lopumo@gmail.com](mailto:lopumo@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

No mundo moderno, a luta pelo poder tomou o caminho das disputas eleitorais. Claro que há disputas econômicas e ideológicas, mas o domínio político sempre fez parte dos objetivos dos grupos hegemônicos e sempre esteve no norte dos grupos periféricos, de modo que as disputas modernas costumam desaguar nos processos de escolha da representação e do comando do orçamento público.

O fim do absolutismo é marco histórico inicial desse mundo de disputas políticas eleitorais; o iluminismo, seu marco teórico, e as Revoluções liberais são os movimentos políticos que definitivamente redesenharam o modelo de luta pelo poder estatal colocando o *povo* como elemento chave de sua fundamentação. Esse é o início do que passamos a chamar, modernamente, embora com diversas compreensões distintas, de *democracia*.

A utilização do vocábulo no mundo moderno é bem diferente de seu sentido no mundo grego, quando *democracia* era *apenas* a forma de governo, o modo como se governava; agora, na modernidade, ela passa a ser um tipo de regime político, que “se define em função do titular último do poder político” (COMPARATO, 1975, p. 199).

Estamos, portanto, diante de um conceito de sentido histórico e ideológico, que se altera no tempo, no espaço e conforme os interesses envolvidos. O que era *democracia* ontem, pode não ser amanhã. E mesmo o que se entende por *democracia* no Brasil pode ter outro significado alhures. A própria academia não tem conceitos fechados e a *democracia* está em constante transformação. O uso da expressão *democracia*, por vezes em sua forma antinômica, é bastante contestável na busca por um debate racional, mais ainda se tiver pretensões científicas, já que a construção desses conhecimentos apresenta dificuldades maiores com a utilização de conceitos abertos. Um ato *antidemocrático* pode ter diversos sentidos, a depender da conjuntura.

Em comum, entretanto, existe a ideia de que, falando em *democracia*, falamos do regime de governo em que o poder pertence *povo*, seu único titular, que poderá exercê-lo das mais diversas formas, em um ambiente de disputas reais entre diversos grupos com distintas ideias e interesses. O sentido de *povo*, as formas de exercício do poder e as suas finalidades serão constante objeto de controvérsias. Entretanto, aqui, me parece que apresentamos ao menos alguns parâmetros minimalistas que fogem à clássica delimitação eleitoral da expressão, mas sem desconsiderá-la.

Falando desses grupos que disputam o poder é que pensamos no surgimento, nos primórdios do processo eleitoral, de organizações interessadas em obter votos e assumir

postos de comando na estrutura governamental. Assim vai se dando o desenvolvimento dos partidos políticos enquanto este processo vai se aprimorando e se reconstruindo.

No presente artigo, pretendemos trabalhar as tensas relações entre partidos políticos e democracia, considerando o nosso modelo republicano e federativo, sempre tendo em mente esta ideia aberta e de poucos consensos.

Para isso, em primeiro lugar, conceituaremos partidos políticos e sua relevância para a democracia moderna, a partir de doutrina clássica sobre o tema, partindo da ideia consagrada de Sartori (2014, p. 317) ao afirmar que (...) *quando si asserisce che la democrazia no si puó attuare senza l'intermediazione dei partiti si fa riferimento al sistema partitico come sistema di aggregazione e canalizzazione del voto. Nulla più; ma anche nulla meno*. Motivo pelo qual ele afirma que: (...) *gli elettori si espremerebbero a vuoto e creerebbero il vuoto – il caos di uma miríade di frammenti – se mancasse il quadro di riferimento e di alternative proposte dai partiti* (SARTORI, 2014, p. 319).

Isso nos permite pensar na importância e no papel desses grupos organizados que buscam comandar o poder político do estado, definindo, ainda que de forma abrangente o que é, ou pode ser, um partido político e aquilo que ele não é e nem pode ser. Ao mesmo tempo admitindo que os eleitores precisam de referências para poderem votar.

Após, pensaremos no Brasil e como se deu esse desenvolvimento até os dias de hoje, entendendo como funcionaram e funcionam os partidos, o que já é possível para nos apresentar uma clara noção de seus *déficits* e gargalos, mormente em um país que se desenhou como republicano e federativo ao longo dos últimos 130 anos.

O terceiro capítulo, por sua vez, fará a abordagem entre o aspecto teórico do primeiro ponto e suas aplicações na vida brasileira a partir das discussões tidas no segundo capítulo, permitindo uma noção crítica de como enfrentar alguns problemas partidários que limitam nosso processo democrático.

Por fim, ao concluir, pretendemos oferecer algumas breves ideias abstratas sobre como melhorar a democracia pátria identificando, de forma ainda um pouco superficial, alguns espaços para futuras alterações na legislação partidária e na sua aplicação.

## **1. AS TENSAS RELAÇÕES ENTRE DEMOCRACIA E PARTIDOS POLÍTICOS**

A *Enciclopedia del Diritto*, em seu verbete *partiti politici*, lança a ideia de que, mesmo em épocas longínquas, existiam grupos de indivíduos em competição pelo poder

afirmando que, por partido político, “*dovrebero ritenersi pertanto, in senso lato, i gruppi di potere que si formarono nelle citta greche e nella Republica Romana, le fazioni medievale, le antagoniste sorte durante le guerre di religione*” (PASSARELI, 1971. p. 66).

Chama a atenção a utilização da expressão “*facção*”, muito comum nas primeiras doutrinas modernas sobre a matéria. Hume, em seus ensaios sobre moral e política, de 1741, quando relata a existência de lutas pelo poder desde os tempos mais remotos da humanidade, menciona que “a propensão dos homens para dividirem-se em facções é tamanha que a menor aparência de uma discordância real basta para as produzir” (HUME, 2003. p. 44). A conotação dada à expressão *facção*, muitas vezes utilizada como sinônimo de partido, ao menos até meados do século XVIII, e também constantemente confundida com o termo *seita*, era negativa e levava à ideia de grupos contrários ao “bom governo”, como se observa claramente nessa passagem de seu clássico:

Assim como legisladores e fundadores de estados merecem a honra e o respeito dos homens, os defensores de seitas e facções devem ser detestados e odiados, pois a influência das facções é diretamente contrária à das leis. Facções subvertem governos, tornam as leis impotentes e incitam as mais violentas animosidades entre homens de uma mesma nação, que deveriam dar assistência e proteção uns aos outros. E o que torna os fundadores de partidos ainda mais odiosos é a dificuldade de extirpar essas ervas daninhas, uma vez que deitem raízes em um estado qualquer (HUME, 2003. p. 43).

Para Sartori (1982, p. 28), “o leitor fica um tanto confuso pelo uso indiferente que Hume faz de partido e facção”. No trecho acima descrito, *seita*, *facção* e *partido* estão colocados em paridade, todos cumprindo um papel negativo no sistema político. A verdade, entretanto, é que estes termos se confundiam e possuíam invariavelmente uma conotação negativa; não se via em nenhum deles a ideia de que serviriam como instrumento para o bem comum ou para ajudar na organização dos governos. O que está por traz das *partes organizadas* seria apenas o interesse de assumir o poder político, isso em um período em que a noção moderna de representação ainda vinha sendo construída e a ideia de oposição não parecia saudável aos atores políticos. Ter o poder político, por tanto, ainda permitia pensar na aniquilação dos grupos rivais.

A verdade é que foi apenas alguns poucos anos antes da obra de Hume, no final do século XVII, que a moderna democracia representativa deu seus primeiros passos e trouxe os *grupos políticos* ao debate, abrindo as portas para que uma dimensão positiva dos partidos – que demorou a aparecer e segue recebendo questionamentos - viesse à tona.

O *Segundo Tratado* de John Locke, de 1690, antes, portando, das discussões de Hume, trazia as primeiras e mais marcantes ideias de representação por meio de eleições, deslocando a soberania do monarca para a Nação. Escreveu Locke (2002) que os homens concordaram em ceder sua liberdade para viver com segurança em uma sociedade organizada, que lhes garantisse uma vida melhor (SARTORI, 1982. p. 72). O pacto social de Locke organiza a ideia de representação: somos nós que criamos as leis, por meio de representantes e, para isso, precisamos de um processo eleitoral para escolher a quem cederemos, temporariamente, tal poder (LOCKE, 2002). Embora Hobbes já teorizasse um contrato social que buscava a troca de liberdade por segurança, foi Locke que inovou, trabalhando a ideia de que leis são frutos da vontade da maioria. Portanto, se há maioria, há minoria e existe a necessidade de organização para que o debate público se realize, bem como as legítimas disputas pelos postos de poder (LOCKE, 2002). Grandes nações, aos poucos, incorporam o referencial teórico da democracia direta grega e as adaptam à forma representativa.

Com a consagração da ideia de que o poder emana do povo, ainda com base nas ideias de *contrato social*, surgem as linhas iniciais da disputa político eleitoral. A ideia de que o povo governará mediante representação fará com que os grupos políticos se organizem e passem a ser compreendidos como novos agentes nas relações de poder, com papel marcante no processo de disputa pelos espaços estatais, bem como na modelação dos governos, formados pelas maiorias, e também para a existência de uma oposição, formada pela minoria.

Partidos, aos poucos, passam a serem compreendidos como essenciais nesse processo: terão papel destacado na disputa eleitoral, na formação de maiorias governamentais e na organização de minorias de oposição. Tudo isso à medida em que se desenvolve a ideia de soberania popular por meio de representação. O desenvolvimento de todos esses conceitos, essenciais na moderna democracia representativa, se dá de forma concomitante. Evidentemente que o ideal democrático não se esgotará na representação e constantes evoluções interpretativas nos apresentarão um modelo participativo, que dará à cidadania um papel ativo não limitado pelo voto.

Note-se, então, que a ideia de *partido político* exige a compreensão de que, em uma democracia, haverá a coexistência de diferentes opiniões, a busca pelos consensos possíveis e necessários e a aceitação do diferente como elemento natural, além de um constante diálogo, deliberações permanentes e muitas negociações sobre a formação das

leis e execução da administração. A democracia deve ter instituições capazes de racionalizar esse desafio.

Aqui, cabe uma pequena lembrança acerca do estudo realizado por Lijphart, em 36 modelos de democracia, oportunidade em que ele demonstra que não se pode discutir institucionalmente política sem tratarmos de partidos; em todos os modelos analisados e estudados pelo Autor, mesmo onde a filiação partidária não é condição de elegibilidade, existem partidos que disputam o poder eleitoralmente e que, após a eleição, se organizam como situação ou oposição, por meio de intensas negociações, onde as composições podem ter aspectos ideológicos ou meramente pragmáticos e *ceder* ou exigir são condutas absolutamente normais (LIPHART, 2003).

Por isso, foi natural que, ao lado do desenvolvimento da ideia de soberania popular por meio da representação, desenvolveram-se os grupos políticos que passaram, com o tempo, a serem denominados exclusivamente como *partidos*, e, pouco a pouco, não sem retrocessos, foram conquistando sua moderna concepção de instituições fundamentais da representação, motivo pelo qual Duverger (1970. p. 20) afirma que “o desenvolvimento dos partidos está ligado ao da democracia”. Partidos, então, deixam, aos poucos, de serem confundidos com *seitas* e *facções* e ingressam no mundo político moderno com o papel essencial de organizar o debate público e aproximar representantes e representados.

Contemporâneo de Hume, Burke, em obra que se torna fundamental para a compreensão do novo desenho dos partidos no mundo democrático representativo, apresenta, em *Thoughts on the Present Discontents* (1770), um conceito que permite o desenvolvimento da *visão positiva* dos partidos políticos:

Party is a body of men united for promoting by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they are all agreed. For my part, I find it impossible to conceive that any one believes in his own politics, or thinks them to be of any weight, who refuses to adopt the means of having them reduced into practice<sup>3</sup>.

Esta definição de Burke, para Sartori, é muito citada e pouco compreendida, mas o mestre italiano explica que, com essa ideia, partidos e facções se diferenciam

---

<sup>3</sup> Tradução livre: Partido é um grupo de homens que se unem para buscar, em comunhão de esforços, o interesse nacional, unidos por algum princípio no qual todos concordam. Eu entendo ser impossível que alguém acredite isoladamente na sua própria opinião política, pense que ela terá alguma influência e se recuse a adotar formas de colocá-la em prática.

definitivamente. A luta pelo poder travada pelos partidos é distinta da “luta mesquinha e interessada por cargos e emolumentos” comuns ao conceito de facção (SARTORI, 1982. p. 29). Conforme Burke (1770):

Every profession, not excepting the glorious one of a soldier, or the sacred one of a priest, is liable to its own particular vices; which, however, form no argument against those ways of life; nor are the vices themselves inevitable to every individual in those professions. Of such a nature are connections in politics; essentially necessary for the full performance of our public duty, accidentally liable to degenerate into faction. Commonwealths are made of families, free Commonwealths of parties also; and we may as well affirm, that our natural regards and ties of blood tend inevitably to make men bad citizens, as that the bonds of our party weaken those by which we are held to our country<sup>4</sup>.

Esta origem do conceito de partido e de seu amadurecimento e separação com relação a outras terminologias com as quais se confundia é fundamental para dar autonomia a essa nova instituição. Os partidos, com essa visão que os distanciam dos antigos conceitos com que se confundiam, passam a fazer parte do jogo democrático como importantes *players*; nada voltará a ser como antes e a necessidade de compreender e estudar as agremiações políticas que efetivarão a representação popular passa a ser objeto essencial do estudo político, ainda que os partidos, como todas as relações humanas, estejam sujeitos a vícios.

No século XIX, um dos principais autores a pensar os partidos foi Duverger, que nos apresentou as diferentes possibilidades pelas quais eles vão nascer e se desenvolver. Cada partido será fruto de uma realidade. Diferentes circunstâncias históricas, econômicas, políticas e até mesmo religiosas permitirão surgirem diferentes desenhos partidários.

Conforme Coelho (2022. p. 54), “analisando a gênese dos partidos europeus, Duverger distingue dois tipos de partidos, segundo o seu surgimento: os partidos de ‘criação eleitoral e parlamentar’ e os partidos de ‘criação externa’”. Ensina o Autor que:

Os primeiros nasceram dos movimentos e grupos parlamentares e comitês eleitorais. A partir dessas duas células-mater foi suficiente que se estabelecesse

---

<sup>4</sup> Tradução livre: Toda profissão, até mesma a gloriosa dos soldados e a sagrada dos padres, está sujeita a vicissitudes; entretanto, isso não é um argumento contrário a esses modos de viver; tampouco esses vícios são inevitáveis nessas profissões. Da mesma forma são as conexões na política, necessárias para cumprimento de nosso dever público, estão sujeitas a degenerar em facção. Comunidades são feitas de famílias e as comunidades de partidos livres também; podemos, da mesma forma, afirmar que nossos relacionamentos e laços de sangue tendem inevitavelmente a fazer do homem um mal cidadão, assim como as ligações de nossos partidos enfraquecem aqueles pelos quais somos mantidos em nosso país.

uma coordenação entre eles para que surgisse um verdadeiro partido político. Por sua vez, os partidos de “criação externa” surgiram a partir da organização de organismos externos ao processo eleitoral e à atividade do Parlamento, como sindicatos, igrejas, associações e sociedades de pensamento (DUVERGER, 1970. p. 22).

Além disso, ainda existem os fatores locais, ideológicos e até mesmo as agremiações surgidas a partir de mero interesse eleitoral e pessoal, que são abordados na obra de Duverger (1970. p. 22) que fala, inclusive, do papel ocupado pela corrupção na formação de determinados grupos parlamentares. Por tal motivo, retomamos Sartori (2014. p. 323), quando afirma que *se i partiti occorrono, la loro necessitá non li redime dai loro peccati*. Veja-se que, ao passo em que reconhecemos o valor dos partidos, admitimos sempre a possibilidade de *pecados* e *vícios*. A solidez das instituições, portanto, precisa sempre um aprimoramento de suas regras.

As relações entre os partidos e a democracia é espelhada, seja com relação às suas qualidades quanto em relação aos seus vícios, e o fracasso ou sucesso de um reflete no outro. Democracias bem organizadas e de sucesso terão partidos igualmente organizados e com imagem positiva perante a população, assim como o inverso é também verdade. Não se espera uma democracia ineficiente com partidos eficientes e democráticos.

De tudo que foi dito aqui, concluímos o capítulo com a lembrança da evolução histórica dos partidos segundo as premissas postas por Sartori (1982. p. 46): 1) partidos não são facções; 2) o partido é parte de um todo, não é o todo e 3) os partidos são canais de expressão, extremamente uteis ainda nos dias de hoje.

Disso, resultam algumas questões atuais:

1) Muitos ainda enxergam, como no século XVII, os partidos políticos de forma negativa – facciosa - especialmente diante de uma grave crise enfrentada pelo sistema representativo; de qualquer modo, partidos não são *facções* ou *seitas* e com elas não podem ser confundidos e, se forem, deixam de ser partidos políticos;

2) além disso, também reconhecemos que seguem existindo os partidos de lideranças fortes, por vezes populistas e autocráticas, que submetem a massa com finalidades meramente eleitorais e buscam a universalização de suas ideias. Tais partidos podem jogar o jogo democrático, mas estão em constante risco de ceder ao totalitarismo;

3) Como dito, a democracia e suas instituições estão em constante evolução, e cabe buscar, no diálogo natural de sua existência, soluções para os velhos e novos problemas, motivo pelo qual os canais de comunicação dos partidos, internamente, entre



eles e entre eles e a sociedade, seguem sendo fundamentais. Assim como é fundamental a capacidade de ser governo e ser oposição.

Desta forma, concluímos esse capítulo reconhecendo a relevância dos partidos como instrumento de disputa eleitoral e política e que deve ser constantemente aperfeiçoado, sobretudo como canal de diálogo entre diferentes ideias e opiniões, afastando-se da ideia de facção e de tendências totalitárias, sempre admitindo a pluralidade, aberto ao diálogo e às eventuais derrotas, sem o que se coloca em risco a democracia moderna (seja qual for o conceito que lhe emprestemos).

### **1.1 Dos partidos políticos e democracia no Brasil**

A história democrática, eleitoral e partidária brasileira reflete o que dissemos acima. Se os partidos se desenvolveram após o surgimento da ideia de representação, então é natural que os primeiros partidos tenham sido criados a partir de grupos parlamentares já existentes.

Portanto, mesmo que alguns autores falem de grupos *políticos* ainda no período colonial, é claro que eles se confundam com a ideia de *facção*. A verdade é que no período colonial existiam apenas eleições municipais, subordinadas sempre ao poder político exercido pela metrópole de modo que, nos dizeres de Faoro (2001, p. 215), “as câmaras se convertem, depois de curto viço enganador, em simples executoras das ordens superiores”. No mesmo sentido, Meirelles (1994, p. 29) afirma que “o princípio da eletividade das câmaras respondia, em grande parte, as conveniências da Coroa e Meireles destaca que no período colonial, a expansão municipalista foi restringida pela ideia centralizadora das capitanias”. Não há muito sentido, portanto, falar em eleição e partidos no período colonial se nosso objetivo for o de pensar estes institutos em um regime democrático.

Nos primeiros anos após a independência brasileira, os parlamentares eleitos dividiram-se em dois grupos, conforme seus interesses em sua relação com a Coroa. Liberais e conservadores eram favoráveis ao constitucionalismo da época, com a existência do Poder Moderador, divergindo, apenas, com relação aos limites da divisão do poder espacial, em especial nos momentos em que esse debate foi mais marcante, como na constituinte de 1824 e nas discussões do ato adicional de 1834. Conforme Mayer (2018, p. 37) “os dois partidos estavam distantes do conceito pelo qual compreendemos os partidos modernos e também, de diferentes formas, representavam elementos das

oligarquias nacionais”, inicialmente, *não passavam de facções*, se organizaram como *alianças*, com organização precária, atuação limitada aos debates no Parlamento e redes clientelistas e patrimonialistas (MAYER, 2018. p. 42-43).

Partido Conservador e Partido Liberal alternaram-se no poder em eleições largamente reconhecidas por sua fraude. Ainda no Império, merece nota o surgimento do Partido Republicano, dissidência do partido Liberal e, portanto, também formado a partir de membros do Parlamento; entretanto, pregava uma maior descentralização do poder, lutava contra a escravidão e, evidentemente, atuava em favor de um novo modelo de chefia de estado, temporário e eletivo. Tratava-se, logo, em certa medida, na teoria política, de um partido contrário ao *status quo* vigente.

A independência brasileira consagrou as ideias do liberalismo e do iluminismo; assentando suas bases na teoria da soberania popular. Evidentemente que tal premissa considera a realidade na qual está inserida, convivendo com a escravidão e tendo o direito de sufrágio limitado aos homens brancos detentores de certo capital. Como funcionariam os partidos brasileiros nesse período senão como grupos comandados pela elite econômica?

A República, vitoriosa em 1889, constitucionaliza o direito de voto com a pretensão de acompanhar as modernas conquistas do mundo eurocêntrico, procurando dar-lhe aparência de universalidade e permitindo a existências de pluralismo político e disputas eleitorais; claro que seguimos ainda em uma realidade na qual mulheres e analfabetos, que formavam a esmagadora maioria da população brasileira, permaneciam excluídos, não podendo sequer usufruir do elementar direito de votar, e permanecíamos convivendo com processos eleitorais marcados pela fraude.

Há, entretanto, duas diferenças grandes e principiológicas que merecem destaque e que perduram até hoje em nossas cartas constitucionais: o país passa a ser uma república, que exige alternância, escolha legítima e controle do poder, e uma federação, com a divisão e descentralização do poder: características que facilitam o desenvolvimento democrático. Sobre o surgimento da Federação, considerando alguns debates da época, falando especificamente sobre o surgimento do Partido Republicano, ensina Afonso Arinos de Melo Franco (1974. p. 52):

O que cumpre recordar é que a premência da Federação, para atender ao mesmo tempo às necessidades da expansão econômica das províncias, por meio de governos locais mais estáveis e próximos, e aos reclamos das liberdades públicas, que encontram nos poderes estaduais barreiras contra a

prepotência do Centro, a premência da Federação, subestimada pelo partido Liberal, foi uma das forças principais para a ruptura das estreitas muralhas que o regime monárquico impunha ao crescimento natural do Brasil. Eis, a nosso ver, os elementos principais da constituição do partido Republicano.

Portanto, além da alteração das chefias de estado e de governo, a descentralização das competências legislativas e executivas, com a autonomia política real dos entes federados torna-se uma mudança de grande impacto; com a República o país passa a se constituir em uma federação autêntica, baseada no modelo norte-americano, com a maior fatia do poder nas mãos dos entes federados.

Essa nova divisão territorial do poder tem suas consequências políticas.

Se o poder está nos estados membros, os partidos terão organização regional, o importante para as elites locais é vencer as eleições estaduais e, a partir daí, lutar por seus espaços no nível nacional. Durante este período, os partidos republicanos regionais dominaram o cenário político em quase todo o país.

Ocorre que, independentemente desses desenhos partidários, o fato é que as eleições, seja no Império, seja nos primeiros anos da República, marginalizavam a maior parte da população e não se afastavam do estigma da inconfiabilidade. Num contexto de eleições fraudadas e de concentração do poder político nas mãos de coronéis, é possível perceber que os partidos têm poder apenas local e *pertencem* às elites regionais.

Digno de nota que, com a vitória da República e da Federação, surgem os partidos republicanos regionais que dominarão a cena política pelos próximos 40 anos. Portanto, aqueles que representaram a oposição ao *status quo* imperial, agora passam a fazer parte de um novo grupo hegemônico e excludente.

Aqui, merece ser lembrada a fundação do Partido Comunista Brasileiro em 1922, sobretudo por se tratar do primeiro caso de um partido formado sem a participação das elites parlamentares, nascido a partir da organização de uma nascente força operária, nos moldes dos partidos socialistas e comunistas europeus. Serão raros os casos na história brasileira de partidos de “criação externa”, tomando o conceito de Duverger.

O movimento de 1930 dá um novo arranjo ao poder político na divisão nacional, mas não faz apenas isso: Vargas cumpre determinadas promessas e legisla em prol de diversas inovações no processo eleitoral, culminando com sistema proporcional do Código de 1932, o voto feminino e a criação de uma Justiça Eleitoral independente.

Ainda não havia a obrigatoriedade de que os candidatos fossem filiados a partidos, mas não há dúvidas de que, com eleições mais organizadas, era bastante

auspicioso o ambiente para o crescimento de agremiações políticas. Infelizmente, não foi o que aconteceu. A conjuntura internacional não era propícia para o desenvolvimento de instituições democráticas. Ao invés de avançar, retrocedemos. O Estado-Novo fecha o Congresso Nacional e põe fim às eleições; a consequência não poderia ser outra que o final das agremiações partidárias entre os anos de 1937 e 1945.

Apenas com o decreto lei 7.586/45, firmado ainda por Vargas, em 28 de maio de 1945, e com Constituição de 1946, retornaram os partidos à vida brasileira consolidando-se como essenciais ao regime democrático, recebendo, inclusive, o monopólio das candidaturas eleitorais<sup>5</sup>. A par disso, os partidos ganharam o poder de atuar institucionalmente em todas as fases do processo eleitoral, controlando seus trabalhos e a apuração. Partidos, nesse período, como lembra Peregrino Ferreira (2020. p. 165), “passam a ser pessoas de direito público interno”; tal questão, considerando as alterações futuras, é bastante relevante às conclusões do trabalho.

Com relação ao desenho institucional decorrente da Carta de 1946, fundamental trazer as observações de Abranches (2018. p. 39-40) para o que ele chamou de “Presidencialismo de Coalização” na sua versão original. Conforme o autor, a Segunda República nasceu multipartidária e o presidente tinha poderes limitados sobre a agenda parlamentar mais relevante, de modo que, para governar, deveria negociar coalizões partidárias. O partido do Presidente da República, num ambiente de voto proporcional, multipartidarismo e predomínio de elites regionais, dificilmente teria a maioria do Congresso, dificultando as conciliações da agenda legislativa e executiva. Assim:

O modelo de presidencialismo de coalizão nasceu dessa combinação de poderes republicanos – Presidência e Legislativo – apoiados em bases sociais diferenciadas, e da necessidade de alianças multipartidárias de governo no Congresso como fiadoras do pacto da maioria parlamentar com o presidente (ABRANCHES, 2018. p. 42).

Importante refletir também – por que isso terá profundo impacto na nossa vida partidária – que a Federação da primeira República se esfacelou, cedendo para a concentração de poderes, competências e verbas nas mãos da União, iniciado já com a Constituição de 1934, sacramentado nos termos da Carta de 1937 e mantido em todas as constituições posteriores. Aos estados-membros, apenas as formalidades da autonomia

---

<sup>5</sup> Art. 39 do Decreto 7586/45 previu que somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos.

política, alguns recursos e competências residuais sempre de menor expressão. Portanto, a reabertura política do pós-guerra não mudou a concentração de poderes dos tempos de Vargas. Para os partidos políticos, um dos efeitos dessa realidade foi verificado na obrigatoriedade de partidos políticos nacionais, ganhando muito sentido a lição de Salgado (2013. p. 138), para quem “a escolha de partidos nacionais combinava com o nosso fraco federalismo”. Sobre o tema, lição de Mezzaroba (2004. p. 25):

Na verdade, com a imposição do princípio do caráter nacional buscou-se, fundamentalmente, impedir a formação de partidos com simples programas regionais ou locais, como eram, por exemplo, as organizações políticas da primeira República brasileira. Com efeito, aqueles partidos republicanos regionais identificavam-se mais com facções do que propriamente com o espírito de verdadeiros partidos políticos.

Tal situação, entretanto, não foi sentida de forma imediata, já que os nascentes partidos, “em grande medida, continuavam a ser, como na primeira república, coalizões de partidos estaduais” (ABRANCHES, 2018. p. 41) e muitas vezes não passavam de um grupo de interesses. A ideia de que partidos são nacionais, entretanto, a longo prazo, como se verá abaixo, gerou uma indevida ideia de verticalização e superioridade dos órgãos nacionais sobre os demais. Entendemos que o remédio aplicado contra as elites regionais acabou gerando efeitos colaterais de concentração de poderes na União.

Durante os anos de 1945 a 1964, a democracia brasileira buscou solidificar-se; mas a existência da Guerra Fria e a posição geopolítica brasileira fez com que o Partido Comunista Brasileiro fosse declarado ilegal pelo Tribunal Superior Eleitoral, não obstante a sua alta performance eleitoral<sup>6</sup>. Ainda assim, o papel das agremiações políticas foi altamente relevante nesse período. Em especial, PSD, PTB e UDN ganharam destaque, controlando os parlamentos nacionais, ainda que outros partidos existissem. Todos os três principais partidos eram nascidos a partir das relações com o regime varguista, como ensina Abranches (2018. p. 40):

Getúlio criou o PSD para manter suas ligações com elites tradicionais. Formou o PTB para apoiá-lo nos setores sindicalizados nascentes. As oligarquias e

---

<sup>6</sup> Na eleição presidencial do mesmo ano, o PCB atingiu 10% dos votos; no pleito para a Constituinte, alcançou quase 10% da votação e elegeu 14 deputados - entre eles, o escritor Jorge Amado - e um senador, Luis Carlos Prestes. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos/cancelamento-de-registro-do-partido-comunista-brasileiro>. Visualização em 03 de março de 2023. Com a decisão proferida em 7 de maio de 1947, pelo Plenário do TSE, que culminou na Resolução 1841 da Corte, o partido comunista teve seu registro cancelado, fazendo com que todos os seus parlamentares fossem cassados.

parte do patronato, os topos das camadas médias urbanas e até setores mais progressistas, como dissidentes do Partido Comunista, que tinham em comum a oposição a Vargas, organizaram a UDN<sup>7</sup>.

O TSE chegou a proferir decisões de vanguarda, ainda que isoladas e sem maiores compreensões de sua fundamentação, como aquela que negou registro a alteração estatutária do Partido Libertador, em 1960:

Os órgãos de deliberação dos partidos políticos são as convenções nacionais, regionais e municipais, motivo porque só a elas cabe indicação dos candidatos. Os estatutos de cada partido devem estabelecer a organização, a competência e o funcionamento das convenções, respeitando sempre os princípios normas eleitorais. - A escolha dos candidatos não é ato administrativo, mas ato partidário, razão por que não é da competência dos diretórios. **É indispensável impedir que os partidos políticos se tornem domínio de um grupo ou que sejam "propriedade" do chefe.** Os partidos devem selecionar, seus candidatos e contribuir para a educação cívica do eleitorado<sup>8</sup>.

A verdade é que essa nascente história partidária teve vida curta. O novo período autoritário surgido após o Golpe Militar de 1964 também teve suas consequências no direito partidário, por meio do ato institucional n. 2 que extinguiu os partidos políticos existentes, iniciando o bipartidarismo que perdurou até a reabertura política de 1979. Com relação à Arena e ao MDB entendemos que pouco há para ser dito no presente artigo, uma vez que ambos funcionavam nos limites impostos pela Ditadura Militar e, portanto, com pouca autonomia.

Assim, o regime autoritário levou o país a um artificial bipartidarismo, somente rompido com a reabertura democrática que, por sua vez, viu nascer novas agremiações a partir da lei 6.767, de 20 de dezembro de 1979.

Verifica-se, logo, que os partidos espelharam a realidade na qual nossa vida estava inserida. Eles foram regionais na primeira república, deixaram de existir no Estado Novo, foram elitistas após a segunda guerra e não tiveram autonomia durante os anos de chumbo.

A constituinte de 1988, em um ambiente de disputa entre os sistemas parlamentarista e presidencialista de governo, ao final, fortaleceu tanto os partidos quanto

---

<sup>7</sup> O autor registra, entretanto, que com o banimento do partido comunista o PTB garantiu a representação do operariado e trabalhadores assalariados, ainda que “com ideologia mais difusa, de corte populista e corporativista”.

<sup>8</sup> Petição nº 1741, Relator(a) Min. Ildefonso Mascarenhas Da Silva, Publicação: BEL - Boletim eleitoral, Volume 00113, Tomo 01, Página 214.

o executivo, fazendo renascer o modelo do presidencialismo de coalização, agora com uma série de peculiaridades que o tornavam mais complexo.

O fortalecimento dos partidos se verificou, sobretudo, no reconhecimento constitucional de sua autonomia, elevada à esfera de instituição privada com a lei 9.096/95, bem como pela facilitação e estímulo para a criação de novas legendas. Sobre a personalidade jurídica de direito privado dos partidos dos partidos, Peregrino Ferreira (2020. p. 175) explica que isso acaba por preservá-los de imposições legais de conteúdos programáticos, de regras de admissão e de desfiliação ou quaisquer outros conteúdos de invasão estatal. O autor, entretanto, alerta que a faceta privada do partido político não permite antever sua importância pública e social, pois a filiação partidária é uma condição de elegibilidade expressamente contemplada na Constituição de 1988. Essa ideia começa a desenhar um dos principais problemas atuais: os limites da autonomia partidária.

A força do executivo federal decorreu, entre outros fatores, de sua competência para legislar por medidas provisórias, além da manutenção da grossa fatia do orçamento público, seu poder em geri-lo, além da disponibilização de um incontável poder de nomeações de servidores, em todo o país. Nesse quadro, conforme Abranches (2018. p. 78):

Não é surpresa que no impasse entre parlamentarismo e presidencialismo a solução de compromisso convergisse para o presidencialismo de coalizão. Não como escolha preferencial, mas por rejeição recíprocas às alternativas. Nas circunstâncias brasileiras, a escolha pelo presidencialismo multipartidário se materializa no presidencialismo de coalização. Não necessariamente na cooptação do toma-lá-da-cá, métodos clientelistas de formações de coalizões. Mas no governo necessariamente de coalizão, a qual, em princípio, pode ser formada com base em projetos e valores.

O Autor ainda traz outras variáveis ao problema, incluindo os estímulos da associação entre executivo e legislativo, percebendo a correlação que passa a existir entre o *sucesso eleitoral* parlamentar e a obtenção de cargos e recursos do governo federal. Entretanto, ele nos traz uma informação altamente relevante para a abordagem desse trabalho, ao informar que: “tais estímulos têm menos a ver com o sistema eleitoral em si e mais a ver com o federalismo dependente do poder central, com a natureza do processo orçamentário e com o padrão do gasto público” (ABRANCHES, 2018. p. 79-80).

## 1.2 Desafios dos partidos políticos na democracia brasileira: proposições

A análise feita acima nos reporta a algumas premissas que não podem ser desconsideradas. Conforme analisado no primeiro capítulo, partidos não são facções, partidos não podem almejar a universalização de suas ideias e, sobretudo, devem estar abertos ao diálogo, seja interno, seja entre seus membros, seja externo; bem como entre as diferentes agremiações em si ou com a sociedade. Partidos são instituições necessárias ao regime democrático, seja na disputa eleitoral seja na organização dos governos e das oposições. Sobretudo, partidos unem uma infinidade de eleitores e lhes dão uma voz forte, que não teriam individualmente. O tamanho do partido, nas negociações políticas, há de ser, portanto, equivalente ao número de adeptos que tem.

Além disso, vimos, no segundo capítulo, que não conseguimos ainda um sistema partidário estável e as sucessivas mudanças institucionais ocorridas no país organizaram e desorganizaram nossos partidos de tempos em tempos, com constantes retornos à *estaca zero*, de modo que nos encontramos hoje com um sistema multipartidário, com voto proporcional para o legislativo e com uma realidade institucional que concentra poderes e recursos na União.

Dito isso, considerando os debates existentes no legislativo e no Poder Judiciário, convém iniciar destacando que a pretensão de candidaturas avulsas é absolutamente inviável e irracional. Não obstante a atualidade do debate e o grande número de trabalhos qualificados em sentido contrário, nos reportamos ao que já dissemos anteriormente em audiências públicas, tanto junto ao Congresso Nacional como no Supremo Tribunal Federal, no sentido de sua incompatibilidade com o sistema proporcional de votação. Votamos em partidos e a eleição ocorre na proporcionalidade desses votos; um candidato singular, portanto, é elemento alienígena no sistema eleitoral proporcional. Ainda que candidaturas avulsas seja possíveis, e existam em solidadas democracias, um sistema de voto partidário, como o nosso, não tem como as admitir. A admissão de candidaturas à margem de partidos exige outro sistema eleitoral. Partidos, portanto, seguirão com o monopólio das candidaturas (ao menos no formato eleitoral atual) e, por isso, devem ser compreendidos e estudados.

Partidos são *players* do processo eleitoral, mas, mais do que isso, são essenciais nos processos de formação dos governos e não podem, em hipótese alguma, serem confundidos com grupos de interesse; partidos buscam o poder político, que se



fundamenta no povo e que, portanto, exige o bem comum a partir do que fora estabelecido pelos seus integrantes em seus estatutos.

Por outro lado, partidos são formados por pessoas, sujeitas às suas mazelas, de modo que se torna necessário um desenho legislativo institucional que os proteja, mantendo as liberdades individuais e associativas e permitindo que os partidos desenvolvam seu papel.

Partido político é um intermediário entre a vontade privada e o interesse coletivo. Foi a união de cidadãos em grupos de interesse político que permitiu o debate na democracia moderna, essencialmente representativa, seja no processo eleitoral, seja dentro dos parlamentos e governos. Além disso, tais espaços também permitem, com os devidos incentivos, a possibilidade de participação ativa da cidadania nos assuntos de interesse meramente locais.

Os partidos são instituições onde pessoas que professam ideias semelhantes sobre verdade, justiça e organização do estado, se encontram, debatem e fazem surgir métodos, institucionalmente previstos, para levar essas ideias ao governo e implementá-las, buscando o bem comum. Isso ocorrerá por meio de lideranças que, em uma república, serão eleitas e exercerão seus cargos de forma temporária, mediante constante controle privado e público.

Os diferentes partidos debatem entre si, por meio de seus líderes, de modo a construir soluções que, pelo diálogo, atendam à vontade da maioria. Tais soluções são frutos de negociações que consideram a força parlamentar dos partidos e, natural, exigem que todos cedam espaços e renunciem a determinadas lutas, ainda que momentaneamente, em busca de suas prioridades. Então, o partido é o interlocutor necessário das diferentes posições dos indivíduos, especialmente em países de grandes dimensões e muito populosos; situando-se entre a liberdade privada e a pública, servindo como instrumento para que o cidadão participe da elaboração das normas e da execução das políticas de seu governo.

Partidos não combinam com centralização de poder e menos ainda com decisões realizadas às escondidas, em reuniões secretas, já que suas lideranças sempre falarão em nome de seus filiados. Aplica-se aos partidos o raciocínio desenvolvido aos governos democráticos, federais e republicanos. Se por intermédio dos partidos são realizadas as eleições e se a partir deles é que são montados os governos e as oposições, torna-se evidente que os partidos devem guardar princípios semelhantes às instituições

formalmente públicas, funcionando como uma etapa intermediária entre a vontade do cidadão e as decisões políticas.

Nesse passo, queremos destacar 03 consequências da história partidária brasileira e refletir acerca das possibilidades de seu avanço:

(a) a primeira delas, ligada ao princípio democrático, se refere ao grande número de partidos existentes, em especial nas últimas legislaturas, com cadeira no Congresso Nacional, o que termina por ocasionar uma imensa dificuldade na racionalidade do debate público. Tal situação decorre do pluralismo político defendido pela Carta Constitucional, mas também é consequência dos incentivos dados a formação de partidos, algo talvez natural depois de um período de extremas restrições.

(b) em segundo lugar, vinculado ao princípio federativo, entendemos relevante criticar a interpretação histórica dada ao caráter nacional dos partidos, que muito mais tem se confundido com uma centralização de poderes nas mãos dos órgãos nacionais, circunstância que desestimula a participação a nível local e regional.

(c) por fim, a necessidade, a partir do princípio republicano, de reconhecer a importância da autonomia partidária, mas também de lhe emprestar determinados limites, evitando a concentração e perpetuação de poderes nas mãos de uma elite, de modo a ampliar a participação popular e o controle das agremiações.

Façamos então algumas observações sobre cada um desses pontos.

Com relação ao grande número de partidos existentes, como vimos, trata-se de algo que naturalmente surgiu na reabertura política em contrariedade às limitações do período autoritário. Foi fenômeno verificado em resposta a ambos os períodos autocráticos vividos no país. Entretanto, tal liberdade, ao lado de nosso sistema proporcional, de respeito e garantia de espaços às minorias políticas, teve, como consequência, o pluripartidarismo. A ciência política ensina que sistemas proporcionais tendem ao multipartidarismo.

Ainda, as vantagens que historicamente foram sendo concedidas aos partidos tornaram-se estímulo para a criação de legendas que recebiam tempo de TV, nas eleições e ao longo do ano, além de recursos públicos, sempre de considerável monta, ainda que tais legendas fossem eleitoralmente inexpressivas e raramente atingissem a finalidade de colaborar com o debate eleitoral. Muitas vezes determinados partidos serviram como elementos de barganha para negociação de espaços de interesse.

De certa forma, recentes reformas realizadas parecem vir trazendo resultados animadores, como a Emenda Constitucional 97/17, que trouxe uma série de avanços. Inicialmente, ao proibir coligações nas eleições proporcionais o que leva os partidos a apresentarem, após a eleição, o seu verdadeiro tamanho, pois não mais permite que votos de uma agremiação sejam *usurpados* por candidato de outra, diminuindo os prejuízos do que foi popularmente conhecido como *efeito Tiririca*.

A emenda ainda apresentou uma cláusula de desempenho eleitoral que condiciona o acesso ao fundo partidário e ao horário gratuito de rádio e televisão, o que desestimula a existência de pequenas agremiações sem conteúdo programático. Além disso, por permitir a desfiliação, sem perda de mandato, dos parlamentares eleitos por partidos que não atingiram tal cláusula, há um verdadeiro estímulo para a migração dos mandatos para legendas maiores.

Ainda, inegável que o sistema de federações partidárias, incluído pela lei 14.208/21, que acrescentou o artigo 11-A na lei dos partidos políticos, parece trazer racionalidade ao funcionamento das bancadas, permitindo que dois ou mais partidos se unam pelo período de uma legislatura, como se um partido fossem. Embora nascente, o instituto já foi utilizado por 7 partidos que criaram 3 diferentes federações<sup>9</sup>.

Assim, a par de uma reforma no sistema eleitoral, que demandaria um debate muito mais complexo, entendemos que os pequenos ajustes efetuados apresentam resultados animadores quanto a esta primeira preocupação. Atualmente, apenas 12 partidos ou federações de partidos atendem, na Câmara dos Deputados, aos critérios estabelecidos pela cláusula de desempenho.

Em segundo lugar, sendo o Brasil uma federação, o modelo da subsidiariedade deveria perseverar na vida pública, cabendo aos órgãos de governo mais próximos do cidadão as tomadas de decisões que lhe forem possíveis de tomar. O princípio da subsidiariedade, tomando por referência o texto original da proposta de emenda à Constituição 32/2020, apresenta o seguinte conteúdo<sup>10</sup>:

---

<sup>9</sup> Federação Brasil da Esperança (PT, PC do B e PV), Federação PSDB e Federação PSOL REDE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>.

<sup>10</sup> Mesmo que o texto original não tenha avançado, entendemos que a sua redação original da proposta, apresentada e firmada pelo ex-ministro Paulo Guedes é bastante representativa da ideia de subsidiariedade. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC%2032/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC%2032/2020).

O princípio da subsidiariedade está associado com a valorização do indivíduo e das instâncias mais próximas a ele, prestigiando sua autonomia e sua liberdade. Tal princípio, historicamente consolidado, visa a garantir que as questões sociais sejam sempre resolvidas de maneira mais próxima ao indivíduo-comunidade, e só subsidiariamente pelos entes de maior abrangência, ressaltando, no âmbito da Administração pública, o caráter do federalismo.

O mesmo deve ser pensado com relação aos partidos políticos. O nível municipal deve ser valorizado, cabendo aos níveis estaduais e nacionais as matérias que são afetas a estas esferas de poder. A ideia de aproximar o poder decisório dos filiados é algo que serve de estímulo à participação, reconhecendo a aplicação do princípio democrático às entidades públicas e privadas. Nesse sentido, a lição da Salgado (2013, p. 139):

(...) em face das funções que exercem o tratamento constitucional com relação aos partidos é peculiar. Se lhes são asseguradas sua livre criação, fusão, incorporação e extinção, impõe-se, em contrapartida, o respeito à soberania popular, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, caput). Certo é, no entanto, que a deferência a esses valores, principalmente a democracia e os direitos fundamentais – que não são exclusivos da arena política – devem ser observados por todas as associações, principalmente por aquelas que exercem função pública, como é o caso dos partidos.

Assim, a autora afirma que “nem os partidos políticos, nem os sindicatos, nem outras organizações privadas que cumpram função pública podem se furtar à plena observância do conteúdo do princípio democrático”, aplicando a chamada eficácia horizontal do princípio democrático nas agremiações partidárias (SALGADO, 2010, p. 345).

Dito isso, bom lembrar que o caráter nacional dos partidos, nos termos da Constituição de 1946, tinha muito mais o objetivo de impedir a formação de programas meramente regionais do que o de centralizar o poder nas mãos dos diretórios nacionais. Entretanto, com o tempo, fomos observando que surgiu uma ideia, as vezes intrínseca, as vezes explícita, de superioridade dos órgãos nacionais, e isso termina por surrupiar a ideia de horizontalização dos valores democráticos e desestimular a participação do filiado.

A atual lei eleitoral, 9.504/97, por exemplo, fala, em seu artigo 7º, § 2º que “se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, nos termos do respectivo estatuto, poderá esse órgão anular a deliberação e os atos dela decorrentes”. A par do debate acerca da delimitação material que pode ser feita pelo diretório nacional em

uma federação, onde os entes federados possuem autonomia política, chama especial atenção a utilização do vocábulo *nível inferior*, a pressupor uma hierarquização que não foi conferida pela Constituição e que não pode existir em uma federação que pressupõe, como cláusula pétrea, autonomia política dos estados e municípios.

Portanto, ainda que nos primeiros tempos da Segunda República os partidos tenham sido dominados por elites locais, a prática deu outra interpretação a esse caráter nacional, de modo que as legislações que se seguiram passaram a concentrar poderes e recursos nas mãos dos órgãos nacionais em detrimento do poder local, seja estadual ou municipal. Aliás, o quase octogenário caráter nacional dos partidos segue sendo um dos pontos que nunca ficaram bem explicados na teoria dos partidos políticos.

Quando pensamos no poder político exercido pelos diretórios nacionais que, além de estarem vinculados aos órgãos da federação que comandam a vida política e econômica do país, ainda possuem diversas prerrogativas previstas na lei eleitoral, é que percebemos o desprestígio do poder local, espaço onde a cidadania vive e poderia participar mais ativamente. A participação, entretanto, exige estímulo e frequentar reuniões de diretórios municipais somente crescerá se o poder decisório e a capacidade econômica de tais diretórios forem reais e estiverem protegidas de intervenções indevidas.

Nesse sentido, chama especial atenção a distribuição dos polpidos recursos públicos do fundo especial de financiamento de campanha, cujos critérios de distribuição são fixados pelos órgãos nacionais dos partidos por força do artigo 16-C, § 7º da Lei 9.504/97. Ou seja, mesmo em eleições municipais, quem estabelece o direcionamento do dinheiro público de campanha são os órgãos nacionais, estimulando uma distribuição de recurso que atenda, sobretudo, os interesses de quem comanda o partido em nível nacional.

Aqui, interessante a pesquisa de Campos Neto, que identifica que os partidos políticos têm diferentes níveis de democracia interna, a depender de sua formação, mas, independentemente disso, ele destaca que “a distribuição desigual, entre os membros do partido, da propaganda eleitoral e partidária, recrudescer a organização oligarca, pois privilegia uma minoria detentora do poder que, com a exposição pública, se fortalece publicamente tanto fora quanto dentro da agremiação partidária” (CAMPOS NETO, 2017. p. 177-178). O mesmo raciocínio, aqui, pode ser aplicado à distribuição de recursos. Por tal motivo, revela o autor que “a autenticidade da representação partidária depende,

em certa medida, da democracia interna dos partidos políticos” (CAMPOS NETO, 2017, p. 179).

Campos Neto (2017, p. 179), portanto, sugere soluções legais para o incremento da democracia interna, como o uso de tecnologia e internet, não sem lembrar dos limites impostos pelo princípio da autonomia partidária, “que não permite maior interferência estatal na organização e funcionamento do partido”.

Evidente que a autonomia constitucionalmente garantida se torna, muitas vezes, o discurso com os quais os partidos buscam se proteger de determinadas tentativas de controle, além de se apresentar também como um fundamento jurídico que não pode deixar de ser aplicado pelos tribunais. Entretanto, resta muito claro que a Constituição permitirá que normas legais imponham limites a esta autonomia, mormente quando estabelecidas com base nos princípios democrático, federativo e republicano.

Logo, não podemos deixar de registrar que a garantia constitucional da autonomia partidária, na prática, mantém muitos dos partidos nas mãos de grupos de poder, em violenta agressão ao princípio republicano. Prepondera no Brasil a cultura da intervenção e das comissões provisórias, que deixam os gestores partidários municipais, e por vezes estaduais, à míngua de uma proteção e à mercê dos interesses dos órgãos mais poderosos. Evidente que a má distribuição de recursos aos partidos é ferramenta essencial para tal controle. Neste quadro, desaparecem as oposições partidárias, temerosas de não ganhar qualquer fatia do bolo e desaparece o filiado, cuja opinião deixa de fazer diferença.

Mais uma vez, sentimos na balança entre os poderes locais, regionais e nacionais dos partidos políticos, um retrato da realidade brasileira, que concentra recursos e competências na União.

Veja que os partidos, na história brasileira, não se popularizaram, não se tornaram, como regra, partidos de massa ou partidos que gerassem nas pessoas um sentimento real de pertencimento. Partidos seguem sendo comandados por grupos de poder, alguns seguem sendo confundidos com facções, outros seguem buscando soluções totalitárias, poucos aceitam diálogos abertos. Portanto, se o quadro de democracia dos partidos inexistente, há de se procurar remédios dentro do direito.

Aqui, não se trata de um estudo de caso e, portanto, não se expõe a situação de partido “a” ou partido “b”. A leitura é genérica. Haverá diferenças entre as agremiações. A leitura, entretanto, observa uma situação geral vivida, em maior ou menor grau, por todos nossos partidos.

Ainda, não podemos desconsiderar que sem transparência e regras claras e severas de controle, a ideia de princípio republicano não tem sentido algum. O controle é pressuposto da República desde que a expressão *the king can do no wrong* perdeu o sentido no mundo moderno e a previsão de que o *imperador não está sujeito a responsabilidade alguma* sumiu de nossos textos legislativos.

Portanto, concluindo essa passagem, muito relevante a preocupação de Link e Leal (2022) que sugerem “que as práticas do compliance funcionem como um complemento imprescindível, saudável e integrativo ao combate repressivo da corrupção”. Isso se daria, conforme os autores, por meio de uma série de mecanismos legais de controle e participação, que incluem auditorias, códigos de conduta, canais de denúncias, entre outros. A par do combate a corrupção, os autores destacam que o *compliance* também recupera a imagem do partido, sua credibilidade e, chamo a atenção, o seu caráter cívico e democrático.

Há um espaço normativo, portanto, que precisa de urgente regulamentação, de modo a garantir que os partidos desempenhem seu papel democrático, federativo e republicano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partidos, como vimos, se separaram das facções. São entidades jurídicas reconhecidas no ordenamento e visam sempre o bem comum, motivo pelo qual a legislação deve ser construída de modo a privilegiar a opinião de seus membros e racionalizar a sua capacidade de diálogo, seja no processo eleitoral, seja no funcionamento parlamentar, seja no dia a dia das agremiações.

Vimos também que a vida partidária brasileira sofreu com muita instabilidade e que se encontra em um momento de concentração de poderes nas mãos de lideranças nacionais.

Partidos devem adotar as modernas visões de democracia, federação e república que regem o trato da coisa pública.

A federação exige autonomia dos entes federados, lembrando que a Carta de 1988 optou pela existência da União e dos Estados ao lado dos municípios, todos com competências próprias, mandatários próprios e com mandatos desvinculados. Tal autonomia, portanto deve se refletir também nos partidos municipais, agentes das eleições locais e dos interesses pertencentes aos municípios.

Já a questão republicana pressupõe controle e alternância do poder, além de um ser fruto de um processo de escolha que envolva a vontade dos envolvidos, destacando, ainda, que República pressupõe responsabilidade e, logo, exige, transparência e controle.

Tais ideias hoje são essenciais para a compreensão de democracia, cujas discussões conceituais abordamos timidamente, mas que tem como pressuposto o debate público: dentro dos partidos, dentro dos parlamentos, entre partidos, e mesmo na sociedade civil em geral.

Assim, entendemos fundamental o estudo para o aprimoramento de algumas reformas na legislação partidária brasileira. Para começar a democratização e a descentralização das decisões partidárias poderão reforçar uma maior e mais qualificada participação da cidadania. Em especial a partir do reavivamento dos seguintes debates:

(I) alterações de nível constitucional. Aqui, entendemos que deve haver a valorização do municipalismo, pois apenas dessa forma a cidadania sente-se próxima a tomada de decisões e estimula-se a participar. Deve haver uma revisão do pacto federativo para diminuir a concentração de recursos e competências na União. O caráter nacional dos partidos também deve ser revisto, sobretudo para retirar a ideia de que possa haver hierarquia entre órgãos de diferentes entes federados.

(II) alterações na legislação infraconstitucional. Neste ponto, entendemos a necessidade de delimitar a autonomia partidária quanto às regras de intervenção e quanto ao tempo de duração das comissões provisórias. Além disso, urge retirar do diretório nacional a possibilidade de fixar critérios para distribuição de recursos públicos para campanhas eleitorais. Por fim, um *compliance* partidário deve ser exigido e aprimorado, como forma de garantir transparência e participação. Aos entes partidários locais devem ser garantidas receitas e competências protegidas da discricionariedade dos órgãos partidários de maior poder e influência.

(III) Alterações nos critérios de interpretação da legislação a partir da valorização do princípio federativo e da subsidiariedade, seja na administração pública, seja nas relações partidárias.

Assim, poderemos relativizar o caráter nacional unitário, pensar na descentralização do poder partidário, na divisão de recursos, em formas de transparência, controle e tomada de decisões, mais próximas do filiado, aptas a fazer renascer uma democracia partidária que, pretendemos, tenha força de superar a crise atual permitindo



que os partidos cumpram com sua missão histórica de permitir o debate dos grandes interesses do país, aproximando o povo de sua representação.

A qualificação dos partidos permitirá, inevitavelmente, uma maior racionalidade do jogo eleitoral e estimulará a participação.

Se os municípios e os estados têm força, eles negociam melhor com o poder central. Muda-se a lógica de viver de migalhas da União. Parlamentares federais se preocupariam mais com seus partidos a nível local, pois não dependeriam exclusivamente da União. Se recursos para as eleições não dependem da mera vontade das executivas nacionais, essas perdem poder de barganha, como também perdem se não possuírem mais os poderes de intervenção e as facilidades na indicação de comissões provisórias. Ou seja, a autonomia política exigida de uma federação, espelhada nos partidos, melhora a distribuição e controle do poder.

Registro, por fim, que o desiderato de qualificar a democracia brasileira tem, com certeza, outros importantes desafios, como o investimento em educação, o controle da corrupção e mesmo a discussão sobre o desenvolvimento de nosso sistema eleitoral ou sobre a organização de nossas instituições. De qualquer modo, restamos convictos na possibilidade de sua qualificação por meio dos partidos políticos.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das letras, 2018.

BURKE, Edmund. **Thoughts on the Cause of the Present Discontents**. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/files/2173/2173-h/2173-h.htm#startoftext>.

CAMPOS NETO, Raymundo. **A Democracia Interna nos Partidos Políticos Brasileiros**. Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2017.

COELHO, Josafá da Silva. **Partidos Políticos no Brasil: os dilemas entre a cláusula de barreira e o hiperpartidarismo**. Curitiba: Juruá, 2022.

COMPARATO, Fabio Konder. **Segurança e democracia**. In: GURGEL, José Alfredo Amaral (org). *Segurança e democracia: uma reflexão política*. 1975.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1970.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FERREIRA, Marcelo Ramos Pelegrino. **Da Democracia de Partidos à Autocracia Judicial**: o caso brasileiro no divã. Florianópolis: Editora Habitus, 2020.

FRANCO, Afonso Arinos Melo. **História e teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 3ª edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1974.

HUME, David. **Ensaio Político**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LINK, André Emílio Pereira; LEAL, Rogerio Gesta. **Compliance partidário: perspectivas críticas – análise e sugestões a novos marcos normativos**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

LIPHART, Arend. **Modelos de Democracia**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MAYER, Rodrigo. **Partidos políticos no Brasil: Do império à nova república**. Curitiba: InterSaber, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MEZZAROBBA, Orides, **Partidos Políticos**. Curitiba: Juruá, 2004.

PASSARELLI, Francesco Santoro. **Enciclopedia del diritto**: vol 21. Roma: Giuffrè, 1971.

SALGADO, Eneida Desiré. **Os partidos Políticos e o Estado Democrático: A tensão entre autonomia partidária e a exigência de democracia interna**, *In*: SALGADO, Eneida Desiré e DANTAS, Ivo. **Partidos Políticos e seu regime jurídico**, Curitiba: Juruá, 2013.

SALGADO, Eneida Desiré. **Princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**. Tese de doutorado. Curitiba: UFPR, 2010.

SARTORI, Giovanni. **Democrazia**. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, 2014.