

# Teoria Geral dos Partidos Políticos

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO

Professor e Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

## SUMARIO

1. *Introdução*
2. *Perspectivas sobre as análises dos Partidos Políticos. Visão sociológica. Figura da fenomenologia constitucional*
3. *Conceituação de Partido Político*
4. *Natureza jurídica dos Partidos Políticos*
5. *A constitucionalização dos Partidos Políticos*
6. *Sistemas partidários. Tipologia dos Partidos*
7. *Sistemas de Partidos Políticos e sistema eleitoral*
8. *Os Partidos Políticos e a legislação. Estatutos e Lei Orgânica*
9. *As modificações internacionais. O direito comunitário. Os Partidos Políticos na Europa*
10. *Crise dos Partidos Políticos. O futuro dos Partidos Políticos*
11. *Conclusões*

### 1. *Introdução*

Determinar em que consiste a Teoria Geral dos Partidos Políticos, no entendimento de muitos publicistas, parece tarefa impossível. Na verdade, não será fácil apontar os conceitos comuns pertinentes aos partidos políticos, conciliando seus aspectos genéricos com as particularidades que apresentam. Trata-se de exame em vias de elaboração, que não encontra entendimento uniforme entre aqueles que versam o assunto. Os conceitos fundamentais, a apreciação do

conteúdo e extensão do tema muitas vezes perdem para os aspectos particulares, que dificultam a colocação das questões essenciais, que poderiam levar à formulação de uma Teoria Geral dos Partidos Políticos.

Ao esboçar uma primeira Teoria Geral dos Partidos Políticos, Duverger aponta que é impossível, no momento, descrever os mecanismos comparados dos Partidos Políticos, mas reconhece ser indispensável fazê-lo.

Entende que monografias preliminares, numerosas e percucientes levarão à estruturação de uma Teoria Geral dos Partidos, mas sem esta elaboração não ocorrerá um melhor aprofundamento nos estudos sobre as organizações políticas.

Nos Estados Unidos os estudos sobre os Partidos são numerosos, apoiados em dados e observações minuciosas, mas faltam-lhes os levantamentos em torno da evolução das estruturas dos Partidos, seu número e relações recíprocas ou seu papel no Estado, além de ficarem restritos ao sistema partidário norte-americano.

O livro de Duverger empreende modelar esquema para o que se denomina uma Teoria Geral dos Partidos Políticos, quando no exame do assunto realiza, minuciosamente, os seguintes levantamentos: origem dos Partidos, estrutura dos Partidos, arcabouço dos Partidos, membros dos Partidos, direção dos Partidos, sistema de Partidos, número de Partidos, dimensões e alianças, Partidos e regimes políticos.

Ao apresentar os métodos de pesquisa, utiliza-os com objetividade, através do exame de documentação pouco consultada. Conforme acentua, ao traçar um quadro geral de estudo, pelo exame de questões essenciais, aponta o entrelaçamento que as une.

Esse processo metodológico não se contenta com análise de dados formais, desde que entende a organização dos Partidos assentada em práticas e hábitos não escritos. É assim que o exame dos estatutos e regimentos internos não revela todo o mecanismo partidário, desde que atingem pequena parte da realidade que procuram ordenar <sup>(1)</sup>.

A preocupação pela formulação de uma Teoria Geral dos Partidos, apesar das dificuldades em se apontar quais os pressupostos de sua elaboração, designa como pontos essenciais o conhecimento sistemático, ordenado, metódico, técnico, exegético e crítico das agremiações partidárias <sup>(2)</sup>.

Apesar dos aspectos genéricos que a indagação levanta, os estudos que procuram contribuir para uma Teoria Geral dos Partidos Políticos não abandonam as organizações quase regionais ou as que atuam no âmbito de determinadas províncias como ocorre com as preocupações de François Labie, em torno do "Christliche Soziale Union (C.S.U.)", dotado de particular organização no sistema partidário alemão, apesar de ser negligenciado pelos analistas políticos e teóricos dos Partidos.

(1) Duverger, Maurice. *Les Partis Politiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 1958, 3ª ed., págs. VII e ss.

(2) Orlandi, Hector Rodolfo. *Ciencia Política. Teoria de la Política*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1975, págs. 57 e ss.

Partido acentuadamente descentralizado, apesar de ser tido como parcela da democracia cristã, conserva sua independência orgânica e jurídica: "S'agissant désormais de l'étude d'un parti politique autonome, peut-on faire de cette analyse une contribution à la théorie générale des partis politiques?"

Como bem mostra François Labie, ao lado de explicações comuns, próprias de uma Teoria Geral dos Partidos, existem razões conjunturais que dificultam uma sistematização, mas que dão originalidade ao *Christliche Soziale Union*, aliado privilegiado da democracia cristã no seio do *Bundestag* alemão. Esta participação em nível local e federal levanta dificuldades para as análises estruturais.

As transformações que levaram o C.S.U. a surgir como Partido de tipo moderno, através das modificações em sua organização, devem ser apontadas, quando Hans Seidel e F. J. Strauss apresentam um programa de renovação do Partido, fixado em três pontos:

- amplo recrutamento de novos membros;
- melhor estruturação interna;
- criação de aparelho burocrático, com pessoal qualificado.

A partir de 1960, criou-se mecanismos de publicidade do Partido, como o "Bayern Kurier", empresas, centros culturais e de formação política e pedagógica de adultos. A Fundação Hans Seidel, com o Instituto Educativo, a Academia de Política e Atualidade e o Instituto de Cooperação Internacional revelam a ampla programação de aperfeiçoamento político almejado por esse agrupamento.

Ao fornecer os resultados da política de organização adotada por este Partido, ressalta Labie sua passagem de um Partido de quadros para um de massas, bem como a preocupação de independência financeira por parte de seus membros, substituindo o financiamento capitalista pelas cotizações dos numerosos partidários (3).

O estudo dos Partidos políticos constitui tema fundamental nas análises políticas modernas. As contribuições de De Tocqueville, Lord Bryce, Ostrogorski, Max Weber e Robert Michels são significativas. Mas as sugestões para estes levantamentos surgem em diversas obras, com perspectivas diferentes. Sigmund Neumann fala em uma teoria da estrutura do Partido político e uma conceitualização dos mesmos, com referências ao sistema político inglês, como protótipo do governo democrático da França, da Bélgica e Escandinávia, que introduzem problemas referentes aos sistemas que consagram a multiplicidade de Partidos (4).

(3) Labie, François. "La Christliche Soziale Union (C.S.U.) Bavaroise, Contribution a la Théorie Générale de Partis Politiques", em *Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse*, Tomo XXVI, Toulouse, 1978, págs. 539 e ss; Faini, Mario. "Le origini del Partito popolare a Brescia", *Civitas*. Revista mensale di studi politici, Nova Série, janeiro, 1/1979, págs. 5 e ss.

(4) Neumann, Sigmund. "Why Study Political Parties?", em *Modern Political Parties, Approaches to Comparative Politics*, obra coletiva, The University of Chicago Press, Chicago, 1956, págs. 1 a 6.

Os Partidos políticos são considerados como essenciais à democracia representativa, desde que são elementos fundamentais na dinâmica de sua estrutura jurídico-política. Constituem um dos fenômenos mais característicos dos Estados modernos. Rudolph Stammmler e Hans Kelsen dedicam importantes páginas aos Partidos políticos, sendo que este último chega a falar em Estado de Partidos (5).

Esses agrupamentos, no dizer do Comitê dos Partidos Políticos da Associação Americana de Ciência Política, surgem como instrumento de governo indispensável, desde que o povo precisa deles para possibilitar as alternativas da ação política (6).

## 2. *Perspectivas sobre as análises dos Partidos Políticos. Visão sociológica.* *Figura da fenomenologia constitucional*

Vários têm sido os processos e métodos sob os quais se têm desenvolvido as pesquisas em torno dos Partidos, pelo que Michels aponta a natureza sociológica dos mesmos. Dentro desse entendimento, mostra os tipos de Partidos que estariam vinculados a diversos fatores; Partidos que se sustentam na proteção dos inferiores por uma figura dominante; aqueles que se vinculam a seitas religiosas; os que se sustentam em figuras carismáticas; Partidos que surgem em decorrência de interesses de classes econômicas e sociais (7).

A sociologia do Partido político na democracia moderna mereceu de Gaetano Mosca excelente estudo, em que toma como base de seus comentários, a obra de Robert Michels.

No Brasil, em "Ensaio de Sociologia Eleitoral" e em outros estudos, Orlando M. Carvalho examina importantes aspectos dos Partidos políticos, através do acompanhamento e desenvolvimento destas agremiações durante o processo eleitoral, com referências aos Partidos estrangeiros, com grande contribuição a questões pertinentes à Teoria Geral dos Partidos (8).

Para Maurice Duverger o estudo dos Partidos é um dos ramos mais avançados da Sociologia Política, apesar de ser o mesmo bem irregular. Aponta

(5) Quintana, Segundo V. Linares, *Los Partidos Políticos en los Estados Unidos de América. Su Ordenamiento Jurídico*, Depalma, Buenos Aires, 1943, págs. 1 e ss; Sampalo, Olavo de, *Partidos Políticos e Emenda Constitucional*, Imprensa Universitária do Ceará, Fortaleza, 1962, págs. 7 e ss.

(6) *Toward a More Responsible Two-Party System. A Report of the Committee on Political Parties* — American Political Science Association, New York, Rinehart & Company, Inc. 1950.

(7) Michels, Robert. *Introducción a la Sociología Política*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1969, trad. de Alberto Cicia, págs. 125 e ss.

(8) Mosca, Gaetano. *Partiti e Sindacati nella Crise del Regime Parlamentare*, Gins. Laterza & Figli, Bari, 1949, págs. 26 e ss; Carvalho, Orlando M. "Ensaio de Sociologia Eleitoral, Estudos Sociais e Políticos", 1, Edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1958, págs. 12 e ss; idem "Os Partidos Nacionais e as Eleições Parlamentares de 1958", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Número Especial sobre as Eleições de 1958, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Nº 8, abril de 1960, págs. 9 e ss.

entre 1900 e 1914 dois trabalhos fundamentais: a análise minuciosa de Ostrogorski (1903) e a síntese de Robert Michels (1913).

A Ciência dos Partidos Políticos, a cujos estudos propõe a designação de “estasiologia”, após esta obra ficou de certa maneira paralisada, a não ser nos Estados Unidos onde apareceram várias pesquisas, mas presas aos Partidos americanos, sem expor princípios gerais.

Com muita razão, afirma que o seu livro *Les Partis Politiques* (1951), que fixa tipologia de conjunto e apresenta hipóteses de trabalho, inicia a terceira fase, com análises comparativas.

Os Partidos políticos tiveram opções várias nos trabalhos que deram importância ao tema, sendo as mesmas influenciadas pelas épocas, Estados e investigadores, que apresentam maneiras diversas de encará-los: “Durante a primeira metade do século XIX, quando se falava de “Partidos”, tinham-se em mente, essencialmente, as ideologias, e não os homens que as encarnavam. Com os trabalhos de Marx, e ainda mais de Lenine, a ênfase transitou para a infra-estrutura social: considerando-se os Partidos como modos de expressão das classes na vida política. Ostrogorski e Robert Michels, os autores americanos de entre 1920 e 1940, e nós mesmos, dedicamos mais atenção às estruturas, considerando nos Partidos, sobretudo, o seu aspecto de “maquinismo”, organização, “aparelho”. Por outro lado, mal se começou ainda a estudar a imagem que um membro possui do seu Partido, o significado da sua adesão formal, a natureza dos laços que o prendem ao Partido. Enfim, trabalhos recentes acerca da elaboração de decisões sublinham, sobretudo, aquilo que os Partidos fazem, mais do que aquilo que são, preocupando-se mais com a estratégia dos Partidos do que com a sua organização.

Ideologias, infra-estrutura social, estrutura, organização, “participação”, estratégia, para que seja possível fazer uma análise completa dos Partidos, todos estes pontos de vista têm de ser considerados. As suas relações e dependência recíproca constituem, aliás, um campo de estudo fundamental (9).

Dentro de uma Sociologia dos Partidos Políticos, aponta Duverger duas perspectivas importantes para o conhecimento dos mesmos:

#### A) Tipos de Partidos:

a) Partidos de quadros são os primeiros que surgem dentro de um sentido moderno, em decorrência do sistema eleitoral: tipo tradicional (conservadores, liberais e “radicais”), tipo americano e os Partidos “indiretos”;

b) Partidos de massa, com técnicas criadas pelos movimentos socialistas, que seriam usados pelos Partidos comunistas, pelos Partidos fascistas e pelos Partidos das nações subdesenvolvidas: tipo socialista, tipo comunista, tipo fascista e os Partidos dos Estados subdesenvolvidos.

(9) Duverger, Maurice. “Sociologia dos Partidos Políticos”, em *Tratado de Sociologia*, publicado sob a direção de Georges Gurvitch, segundo volume, Iniciativas Editoriais, Lisboa, 1968, trad. de Antonio Neves-Pedro, pág. 38.

## B) Sistemas de Partidos:

a) sistemas pluralistas de Partidos: tipos de multipartidarismo, tipos de bipartidarismo;

b) Partidos únicos e Partidos dominantes.

Para Pietro Virga a construção jurídica do Partido político nos diversos ordenamentos positivos, nos termos de cada uma de suas respectivas legislações, não pode desconhecer que os agrupamentos políticos podem ser examinados dentro de uma perspectiva histórica ou sociológica. Entende que o termo Partido indica três figuras fenomenológicas que correspondem aos seguintes conteúdos conceituais:

a) *Partido político* (*Parti politique, political party, politische Partei*), no seu sentido lato designa a uma formação social espontânea, que tem como seu elemento unificador uma concepção política comum ou um interesse político comum e que se propõe a conquista do poder. De acordo com esta determinação, o Partido caracteriza-se por dois elementos: o vínculo sociológico, representado pela comunhão ideológica ou de interesses e o fim político, representado através da conquista do poder.

A noção sociológica de Partido, para ser delineado como figura da fenomenologia constitucional, não é por si só capaz de indicar a natureza jurídica do partido;

b) *Grupo eleitoral* (*Organisation électorale, Constituency Party, Wahlparte*) é formado por certo número de eleitores aos quais o ordenamento atribui capacidade eleitoral. Este grupo não se confunde com o Partido político;

c) *Grupo parlamentar* (*Groupe parlementaire, Parliamentary Party, Committee, Fraktion, Klub*), intermediário entre o Partido político e o grupo eleitoral.

As três figuras constituem os principais aspectos exteriores na fenomenologia constitucional, sob a qual se manifesta o Partido (10).

### 3. Conceituação de Partido Político

O Partido político é considerado como elemento natural em qualquer sistema político. Está presente nos regimes autoritários, nos democráticos, nos Estados em desenvolvimento e nos industrializados.

Definido como a união de várias pessoas que se opõem a outras, tendo em vista interesses ou opiniões contrárias, o termo já existia na Idade Média com aplicação no vocabulário militar: "Le terme serait emprunté, dès le Moyen Age, au vocabulaire militaire: un "parti", c'est une "troupe de gens de guerre qu'on détache pour battre la campagne (sens dérivé de partir, partager...)", en ce sens on parlera de "parti bleu", "petit parti bleu", "petit parti de gens de guerre, sans commission et sans aveux" (11).

(10) Virga, Pietro. *Il Partito nell'Ordinamento Giuridico*, Dott. A. Giuffrè — Editora, Milão, 1948.

(11) Charlot, Jean, *Les Partis Politiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 1971, pág. 4.

O vocábulo Partido é mais antigo na terminologia política do que o termo classe, nas denominações sociais, pois é utilizado por Retz e La Bruyère, quando este condena o espírito de Partido.

Durante muito tempo era usado no sentido de tendência, sem evocar organização política institucionalizada, sendo que observa-se às vezes o emprego de "facção" no sentido pejorativo. Mas Voltaire, em seu *Dictionnaire Philosophique*, afirma que o termo Partido nada tem de odioso, como o de facção.

Jean Charlot, tomando os critérios definidos por Joseph La Palombra, que no seu entender permite diferenciar os Partidos políticos modernos dos proto-partidos do fim do século XVIII e início do XIX, bem como dos outros grupos, como os de pressão, clubes, grupos parlamentares e facções, chega às seguintes conclusões, que determinam os elementos necessários à definição dos Partidos:

a) é organização durável; em que a vida política é superior à de seus dirigentes, perspectiva que elimina as simples facções, clientelas;

b) é organização completa, distinta de simples grupos parlamentares, com a existência de centro nacional e unidades de base;

c) impõe-se pela vontade deliberada de exercer diretamente o poder, só ou com os outros, a nível local ou nacional;

d) permanece pela vontade de procurar apoio popular, a nível de militantes ou de eleitores (12).

Mostra Pablo Lucas Verdú que os Partidos políticos constituem preocupações da Sociologia, da Ciência Política e do Direito Constitucional, sendo que cada uma destas disciplinas estudam-nos em seus aspectos capitais. Após salientar a importância dos trabalhos de Duverger, Lavan, Hermens, Eldersveld, Sartori e Virga, aponta as dificuldades de chegar-se a uma ciência unitária dos Partidos políticos no quadro do Estado contemporâneo, apesar de tão variadas investigações.

No que toca ao problema conceitual de Partido político, aponta as diversas dificuldades para a fixação de um conceito unívoco, assim relacionando as mesmas:

a) proliferação das diferentes análises sobre os Partidos políticos;

b) relativização histórica do conceito de Partido político;

c) disputa entre os contraditores e defensores dos Partidos;

d) dificuldades em se diferenciarem os Partidos de outras forças políticas (13).

Na caracterização conceitual dos Partidos políticos, Pablo Lucas Verdú, após apresentar diversos elementos e definições que compõem a natureza dos mesmos, define-os como agrupamento organizado e estável, que solicita apoio

(12) Charlot, Jean. Ob. cit., págs. 16 a 8.

(13) Verdú, Pablo Lucas, *Principios de Ciencia Política*, vol. 3º, Editorial Tecnos, Madrid, 1971, págs. 15 a 19.

social à sua ideologia e programas políticos, para competir pelo poder e participar na orientação política do Estado (14).

Andres Serra Rojas define os Partidos pela análise dos elementos que determinam a sua constituição e objetivos: o Partido político constitui-se por um grupo de homens e mulheres, que são cidadãos no pleno exercício de seus direitos cívicos e que legalmente se organizam em forma permanente, para representar uma parte da comunidade social, com o propósito de elaborar e executar uma plataforma política e um programa nacional com uma equipe governamental (15).

No mesmo sentido, Mario Justo Lopez aponta a dificuldade em realizar-se de modo preciso e determinado o conceito, daí que prefere localizá-los na noção ampla de forças políticas e enumerar os seus elementos constitutivos básicos. Considera-os como forças políticas orgânicas, protagonistas coletivos, através de órgãos próprios, da atividade política que apresenta a seguinte estrutura:

a) elementos integrantes que formam uma organização permanente. Estes não são ocupantes de cargos públicos, apesar de alguns deles poderem exercê-los;

b) unidos por um mesmo projeto geral de política, expresso através de uma doutrina, uma declaração de princípios, um programa ou uma plataforma eleitoral;

c) o fim imediato realiza-se através da ocupação de cargos pelos seus partidários ou a influência no processo de adoção das decisões políticas;

d) seus meios de ação, para efetivação do programa político, dependem das formas de participação reconhecidas pelo regime político e das formas eleitorais reconhecidas (16).

Segundo V. Linares Quintana, em capítulo que dedica ao conceito de Partido político, após referências a certas formas de agrupamentos que antecedem aos Partidos, afirma que, como agrupamentos voluntários, que se tornaram possíveis em épocas de liberdade e democracia, têm como finalidade chegar ao poder, para execução de uma doutrina ou programa. Reconhece a existência de inúmeras definições de Partido político, nas quais aponta como elementos substanciais:

- uma teoria do governo;
- organização suficientemente estável e continuada;
- propósito de controle da administração por meio de uma maioria na assembléia representativa;

(14) Verdú, Pablo Lucas. *Princípios de Ciência Política*, vol. 3º, ob. cit., pág. 30.

(15) Rojas, Andres Serra. *Ciencia Política*, Tomo II, Instituto Mexicano de Cultura, México, 1971, pág. 741.

(16) Lopez, Mario Justo, *Manual de Derecho Político*, Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1973, págs. 165 e 166.



- programa de legislação, que deve ser sancionada como política pública do Estado;
- princípios comuns.

Entende, finalmente, que, de acordo com a moderna concepção, os Partidos são elementos essenciais das instituições democráticas, como instrumentos de governo e meios através dos quais são formulados a política pública e os programas legislativos. Completando as diversas características que devem nortear as funções dos Partidos, aponta requisitos inerentes à sua conceituação e conclui que compete aos mesmos:

- a) formulação da política, a principal das funções, desde que os erige em verdadeiros instrumentos de governo;
- b) designação de candidatos para os cargos públicos eletivos;
- c) condução e crítica do governo;
- d) servir de intermediário entre os cidadãos e o governo;
- e) manter a unidade no governo;
- f) desenvolver e manter a unidade nacional (17).

Os diversos conceitos que surgem sobre Partido político apresentam, em geral, características comuns, apontando-os normalmente como associação de indivíduos, à margem da organização estatal, para alguns, cujo número representa uma parte da cidadania, unidos por um conjunto de idéias comuns, com a finalidade política da conquista do poder, mediante o sufrágio, para realizar no governo o programa que apresenta, e em caso de não conquistá-lo, exercer formas de controle do governante (18).

#### 4. *Natureza jurídica dos Partidos Políticos*

O exame da natureza jurídica dos Partidos políticos vem sendo objeto de muitas monografias, que apontam como Mohammed Rehid Kheitmi indagações pertinentes ao Direito privado e ao Direito público. Dentro desse entendimento, o Direito positivo francês, através do art. 5º da lei de primeiro de julho de 1901, que definia a associação, apresenta elementos para a sua configuração jurídica. A doutrina e a jurisprudência elaboradas para as associações, nos termos da legislação referida, passaram a ser aplicadas, também, no que toca os Partidos políticos, principalmente no que concerne à capacidade jurídica que lhes é reconhecida.

Esta é limitada pelo artigo sexto que permitia aos Partidos estar em juízo e perceber cotizações, mas limitados, no que toca a possuir e administrar imóveis, a não ser os estritamente necessários às suas finalidades. Esta legislação leva ao exame das relações do Partido com os seus membros e do mesmo com

(17) Quintana, Segundo V. Linares. *Los Partidos Políticos. Instrumentos de Gobierno*, Editorial "Alfa", Buenos Aires, 1945, págs. 63 a 81.

(18) Quintana, Segundo V. Linares. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Tomo II, Abeledo — Pernot, Buenos Aires, 1970, págs. 335 e ss.

o Estado. Considerando-o como simples associação de direito comum, tal entendimento está vinculado às questões que surgem em decorrência da categoria sob a qual ele aparece. A legislação francesa entendia o ato de associação como um contrato: "Si le législateur s'est trompé en faisant du Parti politique un contrat, quelle est donc sa nature juridique? Poser cette question c'est indiquer le plan de notre étude. Dans un premier point, nous rechercherons pourquoi il n'est pas possible de considérer le Parti politique comme un contrat. Puis, une deuxième section, les résultats de leurs travaux, pour tenter de voir dans aucune des catégories du Droit privé, et que des auteurs de Droit public ont proposé une nouvelle classification des actes juridiques, nous utiliserons, dans une deuxième section, les résultats de leurs travaux, pour tenter de voir dans quelle catégorie de ces actes rentre le Parti politique" (19).

Não sendo o Partido político um contrato, desde que o legislador definia a associação como uma convenção, deveria reger-se no que toca à sua validade pelos princípios gerais de direito a ele aplicáveis e às obrigações. A determinação da categoria jurídica sob a forma de associação merece outra explicação, quando procura baseá-la no ato de união ou ato coletivo (20).

Estas categorias não são suficientes para esclarecer a natureza jurídica do Partido político, nem os estatutos têm por objeto principal definir as obrigações contratuais recíprocas.

O Partido político, tendo em vista a sua estrutura jurídica interna, a função que lhe venha a ser atribuída no ordenamento do mesmo e no ordenamento estatal, pode apresentar quatro particularidades jurídicas, como acentua Virga:

a) como associação jurídica, é uma união estável e organizada, que se propõe a fins políticos;

b) como órgão estatal, perspectiva que assume no exercício do poder político ou de governo;

c) como instituição, quando o Partido constitui um ente social organizado que reduz à unidade os três elementos: personalidade, patrimônio e ideologia;

d) como elemento constitutivo do sistema de governo, é o mecanismo constitucional mediante o qual vem coordenada a atividade dos vários órgãos de manifestação política (21).

Entende Biscaretti di Ruffia que, do ponto de vista jurídico, os Partidos surgem como associações políticas, compostas de cidadãos, reunidos com o fim comum de influir na orientação política geral do Governo, valendo-se de uma organização estável, baseada em um vínculo jurídico bem definido. Estas associações políticas, como ocorre na Itália, não estão dotadas de personalidade

(19) Kheitmi, Mohammed Rechid. *Les Partis Politiques et le Droit Positif Français*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1964, pág. 17.

(20) Kheitmi, Mohammed Rechid. Ob. cit. págs. 24 e 25.

(21) Virga, Pietro. Ob. cit., págs. 7 e ss.

jurídica, sendo que em outros Estados apresentam-se como pessoas jurídicas privadas ou públicas (22).

A. B. Cotrim Neto, ao focalizar a natureza jurídica dos Partidos políticos brasileiros, reconhece que eles não podem deixar de ser considerados como integrantes do poder político ou da estrutura do Estado.

Entende que a definição da natureza jurídica dos Partidos, em nosso Direito, não oferece dúvidas, pois, de acordo com o Direito positivo, são pessoas de direito público interno, situação que adquirem com o registro pelo Tribunal Superior Eleitoral, de conformidade com o art. 132, § 2º, do Código Eleitoral de 1950, orientação seguida no disposto no art. 3º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Entretanto, apresenta dúvidas no que toca a posição dos Partidos políticos no quadro do Governo e da Administração Pública: "Qual a natureza e extensão dos controles a exercer sobre a entidade pública Partido político, e quem tem poderes para fazê-lo? Um Partido político pode ser sujeito passivo em ação popular, ou mandado de segurança, expedientes típicos de exercício de controle judiciário sobre a Administração Pública? *Quid?* Outro tanto em relação a esse expediente *sui generis* de controle que é o inquérito parlamentar? Qual o regime jurídico dos bens e dos empregados do Partido político, com todas as suas implicações, inclusive as de responsabilidade civil e as de natureza criminal (são crimes contra a Administração aqueles que se praticam contra Partido político)? Qual o foro para as ações contra Partido e quais os prazos prescricionais em relação às mesmas entidades? *Qual a maneira de se executar, contra Partido, a condenação de pagamento: mediante penhora e suas seqüelas, ou através de precatório, de ônus estatal?*" (23)

As variedades na interpretação de sua natureza jurídica levam a noções bem diferentes, como ocorre com Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, em *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, que considera os Partidos como categorias *sui generis* de pessoas jurídicas, denominando-os de "entes paraestatais".

Paul Marabuto considera os Partidos políticos como associações que propõem a ação política, distinguindo-os das sociedades civis ou comerciais:

"Les Partis sont des associations qui se proposent l'action politique. Mais ils présentent certaines particularités.

Ils se distinguent nettement des sociétés civiles ou commerciales, en ce que celles-ci ont pour objet direct de réaliser un gain pécuniaire et de le répartir éventuellement entre les associés.

Les groupements dont nous nous occupons ont un but politique: la conquête du pouvoir.

Ils peuvent chercher à acquérir des biens mais c'est pour augmenter leur puissance financière, dont l'utilisation tendra à la réalisation de

(22) Ruffia, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1965, trad. de Pablo Lucas Verdú, págs. 718 e 719.

(23) Neto, A. B. Cotrim. "Natureza jurídica dos Partidos políticos brasileiros", *Revista de Informação Legislativa*, janeiro a março de 1976, nº 49, págs. 65 e 66.

leur action principale. L'acquisition des biens est donc pour eux un moyen et non un but" (24).

Muitas das técnicas utilizadas pelos Partidos políticos decorrem da definição de sua natureza jurídica. Esta irá influenciar no seu relacionamento com o governo, em suas relações com os poderes públicos, no papel que exercem na disciplina, nas ligas auxiliares dos Partidos, nas alianças ou blocos ou na distinção, tendo em vista a orientação doutrinária, organização e atividades. Paul Marabuto entende que a organização é inerente à estrutura interna e à própria anatomia do Partido, sendo que o agrupamento é visto através do exame de seus órgãos. A doutrina é conhecida pelos estudos dos princípios de ordem política, econômica e social, utilizados nas suas formas de atuação. Os métodos de ação governamental, através do programa, que fixam as diretrizes. A atividade do Partido é a sua forma dinâmica, ao passo que as manifestações exteriores procuram alcançar os objetivos. Todos esses fatores são significativos para a configuração jurídica dos Partidos e de seus processos de atuação.

A natureza jurídica do Partido político não tem importância meramente formal, pois a questão está ligada a diversos problemas relacionados com o próprio regime político, que determina não somente sua posição dentro do sistema constitucional e jurídico, mas a própria situação no funcionamento das relações entre o Estado e o corpo político, determinados pela legalidade de sua existência e na competição para o exercício do poder (25).

##### 5. A constitucionalização dos Partidos Políticos

O estudo dos Partidos políticos, como afirma Jean-Jacques Chevallier, conquistou lugar de destaque no Direito Constitucional e na Ciência Política, ao apontar a orientação seguida por Albert Mabileau, no exame do Partido Liberal no sistema constitucional britânico, ocasião em que usa o método analítico, através da decomposição das atividades dos Partidos políticos ingleses em três aspectos constitucionais ligados a sua natureza "funcional": nos terrenos eleitoral ou de opinião, no parlamentar e no governamental. Essa perspectiva esclarece a verdadeira natureza do governo de Partidos em uma democracia liberal, onde eles passam a ser o traço intermediário entre os governados e os governantes (26).

Considerados hoje como essenciais à democracia representativa, até há pouco tempo, a existência dos Partidos desenvolveu-se fora da Constituição e mesmo das leis, desde que os textos constitucionais escritos e as leis os ignoravam. São considerados como produto dos costumes e da tradição, fruto da experiência da nação e não resultado da ação formal de qualquer autoridade legalmente constituída.

(24) Marabuto, Paul. *Les Partis Politiques et les Mouvements Sociaux sous la IVe République*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1948, pág. 3.

(25) Baracho, José Alfredo de Oliveira. *Regimes Políticos*, Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1977, págs. 256 e 257.

(26) Mabileau, Alberto. *Le Parti Libéral dans le Système Constitutionnel Britannique*, Librairie Armand Colin, Paris, 1953.

Dois modelos de regimes democráticos para o mundo moderno não aludem expressamente aos Partidos. A posição do Partido no ordenamento constitucional britânico, apesar de sua evolução costumeira, foi beneficiada pela reforma eleitoral de 1832. O sistema partidário britânico é estudado pela doutrina que ressalta sua importância no Estado inglês, apesar de surgir sem qualquer codificação, dentro do plano jurídico constitucional. Mas determinadas normas tiveram grande significação, como o *Representation of the People Act* de 1949, que fixou o respeito do módulo da candidatura.

Harold J. Laski, ao apreciar o sistema de Partidos no parlamentarismo inglês, repete Bagehot que dizia ser o governo de Partido o princípio vital da representação. Entende que estas organizações permanentes são bem mais importantes do que se pode imaginar quando estamos acostumados com o seu funcionamento. Na Grã-Bretanha reconhece que o objetivo principal do Partido é conseguir chegar ao poder, pelo que utiliza todos os meios para organizar os eleitores nos distritos. Nesse seu trabalho afirma que, substancialmente, a ausência do reconhecimento legal da existência dos Partidos não significa que eles não façam parte dos mecanismos do governo (27).

Os redatores da Constituição norte-americana não esperavam o desenvolvimento dos Partidos políticos, entendiam que as normas públicas seriam determinadas por maiorias transitórias e consistentes, com combinações de interesses que estivessem de acordo. Entretanto, em nossos dias, a maioria dos trabalhos que surgem destacam a relação entre estas agremiações políticas e a democracia:

“S’il est difficile de concevoir aujourd’hui le système constitutionnel américain, abstraction faite des Partis politiques, il n’en a pas toujours été ainsi. A vérité, la Constitution de 1787 ne mentionne ni directement, ni indirectement les Partis. Les “Fathers”, fondateurs de l’Union ne s’attendaient pas à ce que les Partis viennent s’immiscer dans le cycle de la représentation. Il semble même qu’ils aient désiré plutôt en rendre l’apparition impossible. Madison, en faisant le procès des “factions”, condamnait en réalité l’idée même de parti” (28).

Vamos encontrar as primeiras tendências para enquadrar os Partidos políticos nas Constituições européias a partir de 1914, na época em que Mirkin Guetzévitch passa a falar na racionalização do poder, merecendo destaque a criação do Tribunal Eleitoral na Constituição da Tchecoslováquia.

(27) Negri, Guglielmo. *Il Leader del Partito Anglosassone. Osservazioni sulle Tendenze Monocratiche nei Sistemi Britanico e Statunitense*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milão, 1958, pág. 7; Laski, Harold J. — *El Gobierno Parlamentario en Inglaterra*, Editorial Abril, Buenos Aires, 1947, trad. de Eugenio Ingster, págs. 49 e ss.

(28) Binkley, Wilfred E. *La Historia de los Partidos Norteamericanos*, Editorial Guillermo Kraft Ltda., Buenos Aires, 1943, trad. esp. de Dr. Rubem Dario, 2 vols., Merriam, Charles Edward e Gosnell, Harold Foote, *The American Party System. An Introduction to the Study of Political Parties in the United States*, The Mac Millan Company, New York, 1943, 4ª ed., Seurin, Jean-Louis, *La Structure Interne des Partis Politiques Américains*, Librairie Armand Colin, Paris, 1953, pág. 3.

A Constituição de Weimar, de 1919, reconhecia o direito de associação, afirmando que a sua personalidade não podia ser negada por perseguir fins políticos <sup>(29)</sup>.

Mirkine-Guetzévitch recorre à expressão "Estado de Partidos" para concluir que ele foi transformado em direito escrito, fazendo menção a certos acontecimentos importantes:

"A cet égard, le Tribunal électoral tchécoslovaque présentait des innovations symptomatiques. Conformément à la loi du 26 février 1920, tous les députés élus sur la liste d'un Parti, ensuite exclus par ce Parti en raison de la non-observation de la discipline du Parti dans un vote au Parlement, pouvaient être privés de leur siège par une décision du Tribunal électoral" <sup>(30)</sup>.

As Constituições que surgiram nos últimos anos passaram a dar grande importância aos Partidos políticos. Na Constituição alemã os Partidos mereceram destaque especial, quando a Lei Fundamental (Grundgesetz), no art. 21, prescreve que:

- os Partidos concorrem para a formação da vontade política do povo;
- é livre sua criação;
- sua organização interna deve ser conforme aos princípios democráticos;
- devem dar conhecimento público da origem de seus recursos;

– os Partidos que, pelo seu programa ou pela atitude de seus membros, tendam a atentar contra a ordem constitucional liberal e democrática ou a eliminar ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha são inconstitucionais;

– compete ao Tribunal Constitucional pronunciar-se sobre a questão da constitucionalidade.

O Direito Eleitoral até então vigente torna muito difícil o aparecimento de novos Partidos, pois o sistema eleitoral majoritário torna quase impossível o seu surgimento.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal, os Partidos são associações de cidadãos que, com ajuda de sua própria organização, aspiram a influir, em um determinado sentido, sobre a formação da vontade do Estado <sup>(31)</sup>.

O ordenamento constitucional italiano, também, estabeleceu preceitos a respeito dos Partidos políticos. O art. 49 da Constituição prescreve que todos os

(29) Quintana, Segundo V. Linares. *Los Partidos Políticos. Instrumentos de Gobierno*, ob. cit., págs. 52 e ss.

(30) Mirkine-Guetzévitch, Boris. *Les Constitutions Européennes*, Presses Universitaires de France, Paris, 1951, pág. 30.

(31) Stein, Ekkehart. *Derecho Político*, Aguilar, Madrid, 1973, trad. esp. de Fernando Sainz Moreno, págs. 155 e ss.

cidadãos têm direito de associar-se livremente em Partidos para concorrer, com métodos democráticos, para determinar a política nacional, reconhecendo-lhes posição e função de relevo essencial na vida constitucional do Estado.

Conjugando com outros preceitos, temos as linhas básicas dos Partidos políticos dentro daquele sistema constitucional:

- permite uma definição jurídica dos Partidos;
- surgem algumas limitações à liberdade de inscrição de alguns cidadãos;
- apontam as tarefas institucionais que lhe são próprias (32).

Submetida ao *referendum* de 28 de setembro de 1958 e promulgada a 4 de outubro do mesmo ano, com modificações posteriores, a Constituição francesa da V República reconheceu oficialmente os Partidos. Para Jimenez de Parga, do ponto de vista formal, são mais do que poderes fáticos. Mesmo assim, a regulamentação jurídica dos mesmos deixa grande parte de suas atividades fora destas mesmas, pelo que os considera como forças políticas de fato.

Tratados no Título sobre a Soberania, reconhece o art. 4º que os Partidos e agrupamentos políticos concorrem, por meio do sufrágio, à participação no poder. Formam-se e exercem livremente as suas atividades, devendo respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia (33).

Jorge Miranda, em detida análise da Constituição portuguesa de 1976, no que toca à constitucionalização dos Partidos políticos, acentua:

“O reconhecimento constitucional dos Partidos envolve um triplice sentido: corresponde à aceitação da diversidade de correntes de opinião pública, exprime a solidariedade dos cidadãos no exercício de direitos políticos (estes direitos, como o de voto, são para serem exercidos em conjunto, de forma organizada) e destina-se a garantir a permanência da sua participação na vida política. E pode revestir extensão e intensidade variáveis, desde a mera institucionalização externa a intervenções legislativas para garantia da democraticidade interna ou da regularidade de aceitação.”

As Constituições do século XIX ignoravam os Partidos, remetidos que estavam ao domínio das associações privadas. Não já a maior parte das Constituições e das leis do século XX, que os regulamentam como instituições de direito público, por consciência das suas funções, imperativo da liberdade e igualdade entre eles e garantia da ordem constitucional. E enquanto que algumas Constituições os situam no domínio dos direitos dos cidadãos, como a italiana, a turca ou a venezuelana, outras situam-nos na própria organização do poder político, como a de Bonn, a francesa ou a grega de 1975.

(32) Ruffia, Paolo Biscaretti di. Ob. cit., pág. 729.

(33) Parga M., Jimenez de. *Los Regimenes Políticos Contemporaneos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1971, 5ª ed., págs. 224 e ss.

No caso português, a mais remota forma de institucionalização constitucional dos Partidos foi a operada pela Lei nº 891, de 22 de setembro de 1919, ao constituir um Conselho Parlamentar que o Presidente da República devia consultar em caso de dissolução das Câmaras e que seria eleito pelo Congresso de forma a "nele estarem representadas todas as correntes de opinião, segundo certa proporção (art. 1º, nº 10 e §§ 1º a 4º). Mas na vigência da Constituição de 1933 foi a proibição dos partidos uma das características mais firmes do regime político. Muito embora ela não resultasse senão da prática administrativa (assente num costume *praeter* ou *contra legem*<sup>34</sup>), já que o art. 14 os parecia pressupor" (34).

A Constituição espanhola, aprovada pelas Cortes em 31 de outubro de 1978, ratificada pelo *referendum* nacional de seis de dezembro, no Título Preliminar, no artigo sexto, colocou os Partidos políticos, com as seguintes características:

- expressam o pluralismo político;
- concorrem para a formação e manifestação da vontade popular;
- são instrumentos fundamentais para a participação política;
- sua criação, exercício e atividades são livres, respeitada a Constituição e a lei;
- sua estruturação interna e funcionamento devem ser democráticos.

Loewenstein, no que diz respeito à institucionalização jurídica dos Partidos políticos, afirma que os mesmos são indispensáveis no processo do poder na democracia constitucional ou nas modernas autocracias, quando naquela surge a livre concorrência dos Partidos e nesta surge como instrumento de mobilização e controle das massas. Este publicista faz referência à Constituição do Uruguai como a primeira a integrar diretamente os Partidos políticos no processo governamental, como ocorreu na Constituição de Battle de 1917. A Constituição de 1952 estabeleceu, também, que entre os novos membros do Conselho Nacional do Governo, seis deviam ser preenchidos pelo Partido majoritário e três pelo Partido minoritário, sendo que, quando fossem diversos os Partidos menores deveria ocorrer distribuição de acordo com os votos obtidos. Também a Colômbia incorporou a dinâmica dos Partidos diretamente à Constituição, antes de 1948 (35).

No Brasil, os agrupamentos políticos são apontados por Pinto Ferreira desde o Primeiro Reinado, mas este publicista conclui que não tinham forma definida. Mesmo antes do processo de constitucionalização, o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 — Código Eleitoral, reconhecia, nos arts. 99 e 100, a existência jurídica dos Partidos. No que diz respeito ao desenvolvimento da história e teoria do Partido político no Direito Constitucional brasileiro, Afonso

(34) Miranda, Jorge. *A Constituição de 1976. Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Livraria Petrony, Lisboa, 1978, págs. 398 e 399.

(35) Miranda, Jorge. *A Constituição de 1976. Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*. trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, págs. 443 e ss.



Arinos de Melo Franco afirma que a Constituição de 1934 foi mais atrasada do que as leis eleitorais do Governo Provisório que a antecederam <sup>(36)</sup>.

Para Paulo Bonavides, a legislação brasileira, no que se refere aos Partidos políticos, vistos sob a perspectiva do Direito Constitucional moderno, apresenta-se como precursora. Entende, ainda, que a constitucionalização do Partido político, sem as vacilações que poderiam ser apontadas em Constituições antecedentes, na Constituição de 1934, ocorre no inciso 9º do art. 170: "o funcionário que se valer da sua autoridade em favor de Partido político, ou exercer pressão partidária sobre os seus subordinados, será punido com a perda do cargo, quando provado o abuso, em processo judiciário" <sup>(37)</sup>.

Esta Constituição tratou de fazer referência aos Partidos no Título VII, Dos Funcionários Públicos, não lhe dando a posição adequada no texto constitucional, como ocorre nas manifestações constitucionais mais modernas.

A Constituição de 18 de setembro de 1946, que é tida como a primeira do Brasil a se preocupar com o Partido político, colocou-o no Capítulo II, que trata "Dos direitos e das garantias individuais", para, no art. 141, § 13, determinar:

"É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem" <sup>(38)</sup>.

A partir de 1967, os Partidos políticos tiveram sua disciplina através de capítulo próprio, que passou, no art. 149, a fixar a organização, o funcionamento e a extinção dos mesmos, regulados em lei federal, com a observância dos seguintes princípios: regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem; personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos; atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou Partidos estrangeiros; fiscalização financeira, disciplina partidária; âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos diretórios locais; exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados,

(36) Ferreira, Pinto. *Manual Prático de Direito Eleitoral*, Edição Saraiva, 1973, págs. 20 e ss; Motta Filho, Cândido. *O Conteúdo Político das Constituições*, Borsoli, Rio de Janeiro, 1950, pág. 229; Franco, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1948, pág. 94; Franco, Afonso Arinos de Melo, "Idéias Políticas do Constitucionalismo Imperial", em *O Pensamento Constitucional Brasileiro*, Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Câmara dos Deputados, Brasília, 1978, págs. 42 e 45.

(37) Bonavides, Paulo. "Direitos Políticos e Partidos Políticos", em *Estudos sobre a Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1*; Themístocles B. Cavalcanti e outros, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977, 2ª ed., págs. 157 e ss.

(38) Espínola, Eduardo. *A Nova Constituição do Brasil. Direito Político e Constitucional Brasileiro*, Livraria Editora Freitas Bastos, 1946, pág. 406; Gonzales, Ismael. *Partidos e Modelo Político*, Editor Julex Livros, Ltda., Campinas, págs. 29 e ss; Franco, Afonso Arinos de Melo, *Estudos de Direito Constitucional*, Revista Forense, 1957, págs. 165 e ss.

distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de senadores; proibição de coligações partidárias.

Por ocasião da Emenda Constitucional de 1969, utilizou-se a mesma técnica de reunir, em capítulo próprio, os princípios fundamentais a que estão vinculados, constitucionalmente, os Partidos políticos. Ocorrem algumas mudanças na disposição da matéria, quando realizamos a comparação do sistema anterior com o art. 152 do texto constitucional vigente. A proximidade com o texto primitivo não pode deixar de salientar modificação e inovação, no que toca à criação de novos partidos e fidelidade partidária.

### 6. Sistemas partidários. Tipologia dos Partidos

O exame dos Partidos políticos está ligado ao dos regimes contemporâneos, desde que guardam estreita relação com os sistemas partidários, que podem variar em função do número de Partidos que compõem o processo político (39).

As tipologias dos sistemas partidários são examinadas sob diversas perspectivas, sendo que Maria do Carmo Campello de Souza apresenta as seguintes:

a) número de Partidos;

b) sua força relativa, como indicador da maior ou menor competitividade dos sistemas partidários;

c) grau em que as bases partidárias se superpõem ou, ao contrário, se diferenciam nitidamente, indicando o caráter mais ou menos polarizado dos sistemas partidários;

d) a proporção da população filiada a um ou outro Partido, em distintos graus de militância, indicando o grau em que a sociedade em seu conjunto é penetrada e mobilizada pelo sistema partidário (40).

Mas o sistema de Partidos deve ser visto principalmente no que contribui para a legitimação do próprio sistema político. Muitas das referências atuais aos Partidos políticos falam em uma crise de legitimação, decorrente da incapacidade dos mesmos em apreender as transformações que ocorrem no mundo político, social e econômico.

Heino Kaack aponta a compilação realizada por Jürgen Dittberner e Rolf Ebbighausen, (*Parteinsystem in der Legitimationskrise*), com o exame de provas empíricas que determinam uma crise de legitimação do sistema de Partidos da República Federal da Alemanha, no caso de uma crise econômica profunda, em que os Partidos não pudessem afirmar seu domínio político, além da estabilidade eleitoral. Essa restrição do fundamento da legitimação ocorre:

1º — do ponto de vista da participação, através de uma democracia intrapartidista insuficiente;

(39) Ribeiro, Fávila. *Direito Eleitoral*, Forense, Rio de Janeiro, 1976, 1ª ed., págs. 230 e ss.

(40) Souza, Maria do Carmo C. Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*, Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1976, pág. 43.

2º – do ponto de vista de classe, pessoal, sócio-estrutural e de grupo, por meio de excesso ou defeito de representação de certos grupos sociais entre os membros do Partido, com a ocorrência quantitativamente reduzida das bases dos Partidos e através da profissionalização crescente do recrutamento do pessoal político como meio para fazer carreira entre as classes privilegiadas;

3º – do ponto de vista de restrição, na possível solução dos problemas, por meio do predomínio de interesses econômicos;

4º – do ponto de vista estrutural, por meio da exclusão do antagonismo de classe, coincidente com a garantia de bem-estar;

5º – do ponto de vista programático, pela ocorrência do insuficiente domínio dos Partidos, além da estabilidade eleitoral (41).

Os sistemas de Partidos não podem ser vistos apenas em seus aspectos formais, desde que devam estar presentes os dados reais sobre os quais assentam as estruturas partidárias. Muitas das investigações ou mesmo tentativas de criação de Partidos são vistas fora da realidade social que irá possibilitar o funcionamento do sistema adotado, pelo que amplia a crise da legitimidade.

Muitas das classificações dos sistemas partidários acomodam-se a fazer referências a três sistemas: pluripartidarista, bipartidarista e unipartidarista. Mas convém salientar que dentro destas fórmulas ocorrem outras denominações como sistema de bipartidarismo puro, sistema de partidarismo imperfeito, sistema de multipartidarismo com Partido dominante (42).

A perspectiva de Roger-Gérard Schwardzenberg de que a tipologia dos sistemas de Partidos está ligada à classificação dos mesmos merece aceitação. Dentro deste processo de análise, indaga quais os grandes tipos de Partidos. Resposta que será dada no exame de sua estrutura e organização. Ao mesmo tempo, a ideologia e a infra-estrutura social influenciam sua organização interna.

Entende, ainda, o autor acima referido que os Partidos são realidades complexas, situadas no espaço e no tempo. Para analisá-los e descrevê-los é preciso examinar a história, o meio social e o conjunto nacional onde surgem, não apenas elaborar tipos e leis.

A distinção de Partidos de quadros e Partidos de massa é aceita em muitos trabalhos, tendo em vista a estrutura e a vida interna dos mesmos. Sigmund Neumann propõe classificação semelhante, opondo os "Partidos de representação individual" aos "Partidos de integração social".

O sistema de Partidos está assentado nos tipos de organização partidária e nas relações existentes entre os componentes da mesma. O conhecimento do

---

(41) Kaack, Heino, "Sistema de Partidos y Legitimación del Sistema Político", *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Nº 5, Nova Epoca, setembro/outubro, Madrid, 1978, pág. 13.

(42) Baracho, José Alfredo de Oliveira. *Regimes Políticos*, ob. cit., pág. 243.

regime político depende de saber como o sistema de Partidos está integrado no sistema institucional. Dentro deste esquema existem diversos sistemas de Partidos, com vários modelos de relações, que têm gerado as fórmulas de Partido único, bipartidarismo e multipartidarismo.

Nem sempre esta tipologia é aceita e, neste sentido, surge a classificação binária: sistemas competitivos e sistemas não competitivos. Nos competitivos ocorrem fases de hegemonia e de alternância, sendo que podem ser aí encontrados Partidos ideológicos e pragmáticos. De acordo com os dados apresentados, Roger-Gérard Schwartzberg aponta classificação dos sistemas competitivos:

- a) sistemas multipartidários:
  - multipartidarismo integral,
  - multipartidarismo relativo;
- b) sistemas bipartidários:
  - bipartidarismo imperfeito,
  - bipartidarismo perfeito;
- c) sistemas de Partidos dominantes:
  - Partido dominante,
  - Partido ultradominante.

Os sistemas não competitivos, que têm no Partido ultradominante o limite para diferenciá-lo dos sistemas competitivos, podem surgir pelo abuso da posição dominante, que não passa de um Partido único, tipo puro e não dissimulado, que se baseia na interdição e repressão de outras formações políticas.

Emprega-se “sistemas não competitivos” como sinónimo de “sistemas de Partido único”. A natureza do Partido definida pela ideologia e organização interna da agremiação não leva em consideração o critério externo do número de Partidos, quando apresenta as seguintes formas:

- sistema comunista,
- sistema fascista,
- sistema em vias de desenvolvimento.

Uma tipologia de Partidos que pretende alcançar todos os Estados não é fácil, desde que a evolução dos regimes não é uniforme. Além disto, muitos Partidos são ocasionais e refletem particularidades nacionais, que não são incorporáveis a um esquema geral dos Partidos. Por outro lado, outros atendem a processos de burocratização do Partido, com organização altamente centralizada no âmbito do Estado e das demais instituições que asseguram, e principalmente, determinado regime político (43).

(43) Schwartzberg, Roger-Gérard. *Sociologie Politique. Eléments de Science Politique*, Éditions Montchrestien, Paris, 1972, 2ª ed., págs. 465 e ss; Verdú, Pablo Lucas. *Principios de Ciencia Política*, Tomo III, Editorial Tecnos, Madrid, 1971, págs. 57 e ss; García, Fernando Coutinho. *Partidos Políticos e Teoria da Organização*, Cortez & Moraes, São Paulo, 1979.

Os sistemas de Partidos refletem aspectos fundamentais do processo democrático, estando ligados à autonomia das instituições e ao modo como elas possibilitam a solução dos antagonismos políticos. Para Duverger, o bipartidarismo suprime os conflitos secundários, levando todas as oposições a exprimir-se no quadro de um antagonismo fundamental, ao passo que o multipartidarismo aumenta os conflitos secundários e fraciona os grandes antagonismos (44).

O sistema de Partidos serve como instrumento de captação de todos os interesses e divisões que surgem no processo político, pelo que não deve limitar-se aos seguidores de um determinado Partido (45).

A problemática da representação política e a sua relação com o sistema proporcional vem sendo objeto de várias indagações, vinculadas com as questões referentes aos Partidos políticos. A adoção da representação proporcional, como sistema mais perfeito, defendido para todas as espécies de eleições, surge até em programas de Partidos. Entende-se que corrige muitos dos vícios do procedimento eleitoral, diminuindo o abuso do suborno (46).

#### 7. *Sistemas de Partidos Políticos e sistema eleitoral*

As relações entre o sistema eleitoral e o sistema de Partidos constitui referência constante das exposições sobre o tema. Neste sentido, a ação de certo tipo de sistema eleitoral levará ao bipartidarismo ou ao multipartidarismo. O desenvolvimento do sufrágio universal e a idéia de representação deram ao eleitorado posição fundamental no Estado moderno. Os sistemas eleitorais passaram a exercer influência sobre a organização dos Partidos.

Os sistemas majoritários e proporcional que promovem a distribuição das representações têm muita importância no processo de efetivação dos Partidos políticos. O princípio majoritário supõe a atribuição da totalidade dos cargos de uma circunscrição eleitoral ao Partido que conseguiu maior número de votos. Já a representação proporcional determina a cada Partido um número de representantes que guarda relação com os votos que conseguiram (47).

(44) Duverger, Maurice. *Introdução à Política*, Estúdios Cor, Lisboa, 1972, trad. de Mário Delgado, págs. 108 e ss.

(45) Pina, Antonio López. *Estructuras Electorales Contemporaneas*, Editorial Tecnos, Madrid, 1970, pág. 167.

(46) Villamil, Oscar Alzaga. "El Partido Social Popular ante la Problemática de la Representación Política", *Boletim Informativo de Ciencia Política*, Número 10, agosto de 1972, págs. 69 e ss.

(47) Acuña, Eduardo Roza. *Introducción a las Instituciones Políticas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1978, pág. 118; Campos, German José Bidart. *Derecho Político*, Aguillar, Buenos Aires, 1967, 2ª ed., pág. 472; Heras, Jorge Xifra. *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo I, Bosch, Barcelona, 1957, 2ª ed., págs. 451 e ss; Sánchez, Luis Carlos. *Constitucionalismo Colombiano*, Editorial, Termès, Bogotá, 1977, pág. 255.

O princípio majoritário tem passado por críticas, quando transforma-se em dogma que corresponde à monocracia, que leva à unicidade do poder, que implica no despotismo popular ou no despotismo de um só. A maioria, no verdadeiro regime democrático, deve levar a minoria a participar de maneira decisiva e não apenas consultiva, na tomada de decisões (48).

A eleição proporcional é reconhecida como conquista que completou o sufrágio universal, refletindo nas bases democráticas do processo político, com a adoção do número uniforme e o cociente eleitoral.

Duverger aponta as relações existentes entre os sistemas eleitorais e o sistema de Partidos, nestes termos:

- a) escrutínio nominal de um só turno tende ao dualismo de Partido;
- b) escrutínio majoritário de dois turnos tende para o pluripartidarismo;
- c) sistema proporcional encaminha para o sistema multipartidarista (49).

Jacques Cadart, no levantamento que realizou a respeito do regime eleitoral e do regime parlamentar na Grã-Bretanha, aponta as relações que existem entre os candidatos, os eleitos e os Partidos, dentro do processo político:

“L'étiquette du Parti étant plus importante que les qualités personnelles, un candidat devra commencer par se faire adopter par un Parti pour avoir quelques chances d'être élu.

L'organisation des Partis est extrêmement développée en Grande-Bretagne. Dans presque toutes les circonscriptions, chacun des trois grands Partis a une organisation locale, le Parti local composé d'électeurs adhérents payant une cotisation, dirigé par un bureau très puissant assisté d'un secrétaire rémunéré et disposant de locaux où est centralisée toute la propagande” (50).

Reconhece Duverger que além dos fatores sociais e nacionais, que modelam o sistema de Partidos, interfere um dado técnico essencial: o sistema eleitoral (51).

As análises dos sistemas eleitorais permitem respostas às questões em torno de como serão computados os votos dos eleitores e a distribuição dos cargos eletivos entre as agremiações políticas e candidatos, ordenando desta maneira

(48) Leclercq, Claude. *Le Principe de la Majorité*, Librairie Armand Colin, Paris, 1971, págs. 23 e 100.

(49) Ribeiro, Fávila. *Directo Eleitoral*, ob. cit., págs. 64 e ss; Duverger, Maurice. *L'Influence des Systèmes Electoraux sur la Vie Politique*, Librairie Armand Colin, Paris, 1950, pág. 14.

(50) Cadart, Jacques. *Régime Electoral et Régime Parlementaire en Grande-Bretagne*, Librairie Armand Colin, Paris, 1948, pág. 98.

(51) Duverger, Maurice. *Instituciones Politicas y Derecho Constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1972, 5ª ed., trad. de Isidro Molas, Jorge Solé-Fura, José Ma. Valtes, Eliseo Aja e Manuel Gerpe, pág. 171.

a representação. O sistema majoritário e o proporcional têm obtido diversas investigações que apresentam críticas às duas fórmulas. A representação proporcional é tida como a maneira de possibilitar a presença de todas as tendências políticas nos órgãos eletivos, circunstância que ocorre na maioria das legislações através dos Partidos, como sujeitos do processo eleitoral.

A representação proporcional acarreta a multiplicidade de Partidos, mas nem sempre estimula conflitos programáticos definidos. Em muitos sistemas políticos, a multiplicidade de partidos não se identifica com as idéias, mas são meras fórmulas de conservação de lideranças políticas existentes.

Mesmo que o sistema majoritário possa ser tido como catalizador de grandes agremiações, nem sempre isto ocorre na prática, pela falta também de uma ideologia básica de suporte.

No Brasil, de há muito, certos debates revelam os inconvenientes de extrema fragmentação das forças partidárias, pelo que defendem um sistema de poucos Partidos. O professor Orlando Magalhães Carvalho, em suas conclusões, afirma que a adoção da representação proporcional, ligada à instituição dos Partidos nacionais, levou à fragmentação partidária <sup>(52)</sup>.

Os sistemas de Partidos têm íntima relação com o processo eleitoral, tema que está afeiçoado às indagações ora realizadas.

A relação processual eleitoral, que é de direito público, opera-se através de sujeitos que a compõem: o cidadão, sujeito de direitos políticos; o Partido político, como sujeito de direito público interno; o juiz eleitoral ou Tribunal ou os órgãos encarregados, conforme a legislação do Estado, de fiscalizar o processo eleitoral <sup>(53)</sup>.

Neste sentido, também, as tendências dos regimes políticos influenciam na legislação processual, desde que irá refletir o seu aspecto democrático ou totalitário. Será sempre intimamente ligado ao sistema de Partidos, que, ao lado do sistema eleitoral, compõem o próprio funcionamento e atividade dos Partidos.

Herman Finer, ao dedicar diversas considerações em torno dos Partidos políticos, refere-se ao que denomina os limites das atividades partidárias, por meio de normas que visam a purificar o processo eleitoral. Já em 1883 surgiram na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos em 1890, para aparecerem na França e na Alemanha em legislações recentes. Na Grã-Bretanha menciona o *Corrupt and Illegal Practices Act of 1883*, que definia as práticas ilegais <sup>(54)</sup>.

Estas normas são imprescindíveis ao funcionamento dos Partidos, garantindo, também, o aprimoramento do sistema eleitoral, que deverá ficar livre desses aspectos que contribuem para que as agremiações partidárias não funcionem bem.

(52) *Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos. Estudos Constitucionais*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1966, pág. 71.

(53) Ferreira, Pinto. *Código Eleitoral Comentado*, Editora Rio, Rio de Janeiro, 1976, pág. 41.

(54) Finer, Herman. *The Theory and Practice of Modern Government*, Methuen & Co. Ltda., Londres, 1954, pág. 294.

## 8. Os Partidos Políticos e a legislação. Estatutos e Lei Orgânica

Mesmo nos Estados em que as Constituições se encarregam de traçar as bases dos Partidos políticos, compete à legislação ordinária lugar de relevo, pois traça o estatuto jurídico destas instituições.

Na França os Partidos políticos não gozam de nenhum estatuto jurídico especial, pois todas as associações estão submetidas a disposições, bem liberais, sobre a liberdade de associação.

Para Loewenstein, esta situação indeterminada e carente de regulamentação dos Partidos políticos está em desacordo com o interesse que se tem pelos mesmos, quando se trata da importância em que são tidos no que diz respeito às eleições e à ordem interna do parlamento. Tendo as leis eleitorais grande relação com os Partidos, encontram reconhecimento legal indireto nas leis que regulam a mecânica do processo eleitoral, no que se refere à corrupção e às práticas ilegais, aos gastos da campanha e à propaganda eleitoral.

Em certos Estados, a lacuna deixada pelas Constituições, sobre a participação dos Partidos no processo político, fica coberta pelos regulamentos parlamentares (55).

A regulamentação legal dos Partidos políticos é apresentada como bem antiga no Direito argentino, sendo que o Presidente Sáenz Peña, em 11 de agosto de 1911, já encaminhava ao Congresso um projeto de lei eleitoral, que se converteu na Lei nº 8.871, onde se falava da necessidade de bom funcionamento e sólida organização e disciplina dos Partidos políticos.

Mostra Segundo V. Linares Quintana como os problemas fundamentais da organização legal e funcionamento dos Partidos políticos e a forma de regulamentá-los tiveram grande alcance naquele país.

Em 1944 foi designada uma Comissão composta por Rodolfo Medina, Benjamin Villegas Basavilbaso e José Manuel Astigueta e Segundo V. Linares Quintana para redigir o projeto de "Estatuto Orgânico dos Partidos Políticos".

A Comissão, fixada pelo Decreto nº 33.247, de 9 de dezembro de 1944, teve como objeto o ordenamento jurídico-legal dos Partidos políticos. Em Exposição de Motivos, salientava entre os seus objetivos: estabelecer os princípios, direitos e garantias da Lei nº 8.871, eliminar a fraude interna dos Partidos, fiscalizar e controlar os recursos financeiros; reprimir, de maneira severa, as violações das leis eleitorais:

"Se ha tratado de estatuir un ordenamento que permita a los Partidos una organización y una disciplina dentro de la libertad inherente al civismo, asegurando, con disposiciones adecuadas, la legitimidad de la afiliación, la autenticidad de las decisiones por la mayoría de sus miembros, la fiscalización y control de sus ingresos y egresos, prohibiendo contribuciones de empresas que ponen en riesgo su dignidad, haciéndolos dependientes de influencias perniciosas para la moral polí-

(55) Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, ob. cit., págs. 448 e ss.



tica. En una palabra, el proyecto de Estatuto no impone restricciones ni traba las manifestaciones de sus adherentes. Es un régimen que tiende a la depuración de las costumbres políticas, a extirpar los excesos de los aventureros de comités, afin de que esos instrumentos de gobierno, indispensables para la democracia, no degeneren, como ha acontecido, en facciones ni en empresas electorales" (56).

A preocupação com uma legislação apropriada, que tem como finalidade regular a vida dos Partidos, apesar de não ser encontrada em todos os regimes jurídicos dos Estados contemporâneos, tem sido uma constante em indagações de autores brasileiros (57).

Mostra Josaphat Marinho que a idéia de *Estatuto* dos Partidos surgiu do processo de institucionalização destas agremiações, depois da Primeira Grande Guerra, com o fenômeno da "racionalização do poder", tendência que iria inserir os Partidos no Direito positivo, localizando-os, definitivamente, no mecanismo do Estado.

No exame da expressão *Estatuto*, reconhece que não revela precisão recomendável:

"Não há sistema normativo apropriado, porém, sem terminologia indicativa de clareza. No caso, a expressão *estatuto* não revela precisão recomendável.

Estatuto, em técnica jurídica, é sempre um corpo de normas obrigatórias, com objeto definido. Como toda sistematização de regras imperativas, ordena e protege. Adotado por instituições de existência reconhecida por lei, ou editado pelo poder do Estado, consubstancia, invariavelmente, um conjunto de franquias e deveres" (58).

Entende que *Lei Orgânica* é mais conveniente do que *Estatuto*. Pois, apesar de não empregada nos textos, é *nomen juris* próprio para caracterizar medidas complementares das Constituições:

"Essas diferenciações têm importância especial no exame do direito peculiar aos Partidos políticos. O reconhecimento solene dos Partidos, significando a inserção deles no sistema normativo dos Estados, propicia que lhes sejam aplicadas três ordens de regras obrigatórias: as constitucionais, as legais e as internas. Se, genericamente, são todas regras estatutárias, têm, por sua hierarquia sobretudo, reflexos diferentes na prática" (59).

Aceitando que o termo dominante na teoria seja *Estatuto*, para fixar a regulamentação geral da vida dos Partidos, prefere a expressão *Lei Orgânica*. A

(56) Quintana, Segundo V. Linares. *Los Partidos Políticos. Instrumentos de Gobierno*, ob. cit., págs. 107 e ss e 343 e ss.

(57) Cavalcanti, Themistocles B. — *Os Partidos Políticos, em Cinco Estudos*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1955, pág. 33.

(58) Marinho, Josaphat. "Institucionalização e Estatuto dos Partidos Políticos", *Revista de Informação Legislativa, Senado Federal*, Março, Ano III, Número 9, pág. 8.

(59) Marinho, Josaphat. "Institucionalização...", ob. cit., pág. 9.

diretriz foi seguida pelo legislador brasileiro, com a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que trata do ordenamento da vida dos Partidos. A matéria eleitoral foi para outro diploma, o Código Eleitoral.

A legislação eleitoral e partidária no Brasil é bem variada, sendo que nas sessões legislativas de 1973 e 1974 o Congresso brasileiro votou algumas leis eleitorais e partidárias (60).

Também a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, conservou a denominação Lei Orgânica, diploma que para Josaphat Marinho é conveniente, por não se revestir de caráter dogmático ou autoritário:

“Não obstante a contingência em que foi votado, e salvo certas disposições impróprias ou preconceituosas, pode ser instrumento valioso no esforço de criação do sistema partidário, se proporcionada sua execução regular” (61).

#### 9. As modificações internacionais. O Direito Comunitário.

##### *Os Partidos Políticos na Europa*

As instituições e organismos comunitários, a reunião do Parlamento Europeu geraram diversas indagações que estão vinculadas, inclusive, às novas tendências dos Partidos políticos europeus.

O Tratado de Roma que foi ratificado pelo Parlamento francês, em 14 de setembro de 1957, criou uma comunidade com certos órgãos, com competência para elaborar e adotar regras jurídicas.

De acordo com a competência normativa da comunidade, o tratado apareceu como um documento *sui generis*. Além de ser uma organização internacional, passou a ocupar lugar no quadro jurídico da comunidade, daí falar-se em um “Tratado Constituição”.

Os signatários do Tratado de Roma não pretenderam instituir uma organização *supranacional do tipo federal*. A originalidade dele está em que não criou um poder comunitário, mas colocou sua força na expressão das vontades nacionais. Foi a característica dessa criação dos Seis e depois Nove Estados-Membros, que adotam sistemas democráticos. O objetivo de todos estes sistemas políticos é a elaboração de regras de direito para uma Assembléia eleita e soberana, ficando coerentes com a função normativa comunitária do lado dos diversos Parlamentos nacionais.

(60) Marinho, Josaphat. “Legislação Eleitoral e Partidária”, *Notícia do Direito Brasileiro*, Brasília, 1975, págs. 119 e ss.

(61) Marinho, Josaphat. “Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil”, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, outubro-novembro-dezembro, número 12, págs. 46 e ss.

A soberania parlamentar nacional, através de textos e jurisprudência, aponta o respeito das regras constitucionais do Estado francês na elaboração das normas do direito comunitário.

Mostra Xavier Deniau que Carré de Malberg em "Contribution à la théorie générale de l'État", constata que somente o Parlamento que tem origem na soberania nacional dá força obrigatória à lei, pois que esta norma legislativa é que caracteriza os regimes democráticos.

O Tratado de Roma prevê que as instituições comunitárias podem elaborar e promulgar regras de direito. Este poder normativo surge em duas instituições: a Comissão que tem um poder de iniciativa, à qual compete propor e elaborar as regras normativas; o Conselho de Ministros que as adota e promulga. Este poder normativo está dividido entre dois órgãos, sendo que somente um é composto dos representantes dos Estados-Membros.

A Assembléia Parlamentar das Comunidades Europeias, eleita pelo sufrágio universal direto, acarretou diversas modificações no direito dos Estados que passaram a integrá-la. Convém lembrar aqui o exemplo britânico, dentro do sistema que está em fase de elaboração:

"Le seul moyen, pour rétablir la souveraineté parlementaire, gage de l'élaboration démocratique de la règle de droit, serait d'introduire dans le droit parlementaire français des mécanismes permettant le contrôle de l'élaboration du droit communautaire.

Certains États, comme le Danemark ou le Royaume Uni, en ont déjà fait ainsi: "Le Comité pour les Communautés Européennes" de la Chambre de Lords, étudie les textes soumis au Conseil des Ministres de la Communauté et peut provoquer un débat parlementaire. "Le comité pour la législation européenne secondaire", institué à la Chambre des Communes, a un pouvoir comparable. La Chambre des Communes peut, par des résolutions pratiques, pratiquement définir le mandat de son gouvernement.

Ainsi, la souveraineté du Parlement britannique est sauvegardée. Le sujet britannique ne peut être soumis qu'à des règles décidées à Westminster. Le "European Community Act" du 17 octobre 1972, qui introduisit l'acquis juridique communautaire dans le droit interne britannique, consacrait ainsi la primauté du Parlement dans l'élaboration de la règle de droit.

Tous les textes communautaires postérieurs devront, eux aussi, être intégrés en droit interne par une Loi. En n'abandonnant pas son pouvoir de contrôle sur les décisions prises par son Gouvernement à Bruxelles, le Parlement britannique conserve toutes ses prérogatives" (62).

(62) Deniau, Xavier. "Europe: Souveraineté Parlementaire et Droit Communautaire", *Revue Politique et Parlementaire*, maio/junho, 1979, nº 880, pág. 32.

As transformações ocorridas no relacionamento entre alguns Estados europeus, normalmente, iriam propiciar reflexões sobre as instituições políticas deles e, em especial, nos Partidos políticos.

Em 1972 criou-se o Comitê Político dos Partidos Democratas Cristãos da Comunidade, sob os auspícios da União Européia das Democracias Cristãs. Os agrupamentos políticos, já naquela oportunidade, passaram a atuar de acordo com as perspectivas da eleição do Parlamento Europeu.

Por ocasião da primeira eleição do Parlamento Europeu, por via do sufrágio universal, o Partido Popular Europeu, fundado em Bruxelas, em 1976, tornou-se organização sólida, com aprovação de seu programa político e a elaboração de sua plataforma eleitoral. Ele surgiu ao lado de duas outras famílias políticas européias: a União dos Partidos Socialistas e a Federação dos Partidos Liberais e Democráticos da Comunidade Européia.

Os Partidos políticos europeus passaram a se agrupar em três famílias, que têm grande importância na nova política européia.

A eleição de 10 de junho de 1979 fez com que esse Partido colocasse, entre os seus objetivos e funções, a tarefa de organizar e coordenar a campanha eleitoral.

Entre as três famílias importantes que formam a base da nova assembléia européia, o Partido Popular Europeu proclamou-se como o único que exprimia a vontade de instaurar um "Partido" europeu, sendo que um dos seus traços de originalidade foi propor as adesões individuais.

Composto de Partidos e grupos democratas cristãos devem responder a três condições:

- ser constituído no seio dos Estados-Membros da comunidade;
- subscrever o programa político do Partido;
- aceitar os estatutos.

O Partido é aberto a todos os que aderem às concepções políticas fundamentais e subscrevem seu programa político, sendo que tem membros provenientes da Alemanha, Itália, Países-Baixos, Bélgica, França, Luxemburgo, Holanda, Irlanda.

A Democracia Cristã apresentou na Comunidade certa estabilidade, que reflete nas bases tradicionais, nos Estados em que surgiu. As agremiações que compõem o Partido Popular Europeu são as mesmas que formam o grupo democrata cristão na assembléia parlamentar. Mesmo assim, uma análise dos elementos que compõem o PPE mostra sua diversidade. A Democracia Cristã tem uma mensagem eleitoral que procura atingir o conjunto de classes sociais, apesar de seu recrutamento operar-se, principalmente, no eleitorado católico.

Com a evolução das grandes famílias políticas no novo Parlamento Europeu, criou-se, em termos globais, uma grande experiência no que toca aos Partidos políticos <sup>(83)</sup>.

A União dos Partidos Socialistas da Comunidade ocorreu em 1974, com a finalidade de proporcionar a cooperação entre os Partidos, com traços característicos que estão ligados aos agrupamentos socialistas europeus, com os seguintes objetivos:

- examinar as questões referentes aos mecanismos dos Partidos;
- incentivar contatos interpessoais, bilaterais e os reencontros dos dirigentes.

As transformações que ocorreram na Europa e a institucionalização do Parlamento Europeu vêm sugerindo estudos que refletem a criação dos grupos partidários, através de agremiações como a União dos Partidos Socialistas da Comunidade Européia.

A União dos Partidos sucedeu, em 1974, ao *Bureau* dos Partidos que a integram, como organização que reflete o ideal e o instrumento de contatos e diálogos, que favorecem a instauração de uma cooperação entre os Partidos. Esta coordenação leva a reencontros entre dirigentes que possuem certas afinidades e problemas comuns, respeitando-se a autonomia de ação necessária à conservação dos Partidos Nacionais. As reuniões entre os dirigentes mais significativos visam examinar os pontos ligados às origens dos agrupamentos socialistas europeus, os mecanismos dos Partidos e contatos interpessoais, ou bilaterais, com novas aproximações dos dirigentes.

Este agrupamento não chegou a falar em um Estatuto, mas um Regulamento, documento que determina o âmbito de colaboração entre os Partidos. Esta tem como objetivo fixar os vínculos entre os Partidos membros e estabelecer um acordo comum, sendo que poderão ser entre os Partidos Socialistas ou Sociais-Democratas da Comunidade Européia.

No X Congresso, de janeiro de 1979, participaram delegados da Alemanha Federal, Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países-Baixos e Reino Unido.

A preocupação dominante nas declarações políticas é de ordem "ideológica", no sentido de edificação de uma sociedade socialista, através da apresentação de um programa progressista. Os Partidos convieram de que a cooperação não implica em um acordo absoluto sobre os meios de realização do socialismo.

A conquista e o exercício do poder, funções essenciais para os Partidos socialistas, são vistas dentro de perspectivas estritamente nacionais, desde que são conscientes da capacidade de influência, através da conquista do poder na-

(83) Seiler, Daniel. *Les Partis Politiques en Europe*, PUF, Paris, 1978; Jamar, Joseph M., "L'Impact du Parti Populaire Européen dans la Première Election du Parlement Européen au Suffrage Universel", *Res Publica*, Bélgica, 1979, n° 1, págs. 29 e ss.

cional, através do combate político, pela realização de um programa de governo de esquerda.

Estes Partidos diferem, notadamente, nas seguintes questões:

1 — os meios de *orientação da economia*, onde surgem os que defendem a economia social de mercado ou aqueles que preferem a planificação democrática;

2 — a *democracia econômica* deverá operar-se pela:

- cogestão;
- nacionalização;
- autogestão; ou
- controle operário;

3 — a *política exterior*, em particular, no que toca às relações com as grandes potências e a política de defesa, surge com algumas orientações entre as quais podemos destacar:

— os atlantistas tradicionais são partidários de um relaxamento dos laços com os Estados Unidos e de uma maior independência da Europa;

— colaboração com os Partidos comunistas, sendo que as posições variam;

— a variedade de problemas deve levar em conta as opções dos grupos socialistas.

O desenvolvimento desse relacionamento dos Partidos levou à fixação da plataforma eleitoral. O projeto do programa eleitoral para 1979 foi elaborado nos termos de um "Programa Comum" em nível europeu, através de uma síntese dos programas existentes, para solução dos grandes problemas concretos, em nível europeu.

O apelo aos eleitores foi adotado por unanimidade no Congresso de janeiro de 1979, através de documento formulado em oito temas:

1 — *Direito ao trabalho*, como defesa de uma política ativa de emprego e uma planificação econômica, para efetivação do pleno e melhor emprego. Exigência da redução da vida de trabalho ativo, diminuição do trabalho semanal, com redução da jornada de trabalho para 35 horas semanais. A economia de mercado não leva à justiça social, desde que conduz a submissão do trabalho ao capital. A luta contra o desemprego exige reformas estruturais e uma planificação econômica, de modo que as Empresas Públicas, em certos setores, ocupem papel fundamental.

2 — *Controle democrático do desenvolvimento econômico e social*.

As reformas de estrutura, a planificação e o controle público das grandes concentrações industriais e comerciais e das sociedades multinacionais, o desenvolvimento de cooperativas de trabalhadores e outros órgãos de utilidade pú-

blica, estímulo às pequenas e médias empresas, a democratização das empresas, em todos os níveis, são alguns pontos da programação.

3 – *Luta contra a poluição.*

4 – *Supressão das discriminações*, com a exclusão da função pública, motivadas pelas convicções políticas.

5 – *Proteção do consumidor*, com a ampliação dos *direitos de ação* na justiça, desenvolvimento de associações de consumidores, com responsabilidade dos produtores.

6 – *Promoção da paz, da segurança e da cooperação*, com a passagem ao controle internacional da venda de armas.

7 – *Extensão e defesa dos direitos* do homem e das liberdades civis.

8 – Os *direitos econômicos e sociais fundamentais* devem fazer parte dos direitos comunitários (64).

Com a eleição dos representantes à Assembléia das Comunidades Europeias, novas indagações aparecem no que toca à conciliação dos sistemas eleitorais de cada Estado, com o procedimento de escolha para as novas formas de representação que ultrapassam as clássicas do Estado Nacional.

Os 410 representantes dos 9 Estados-Membros propuseram estabelecer:

a) a reconciliação e a solidariedade entre os mesmos;

b) verificar se as razões econômicas ou políticas levarão os Estados a uma aproximação para a construção europeia;

c) assegurar um real controle democrático em nível comunitário.

Dentre os diversos problemas que deram motivo a amplas indagações, merecem referência os ligados à Lei Eleitoral dos Estados componentes da instituição criada.

A perspectiva de escolha do Parlamento europeu, pelo sufrágio universal direto, iria exercer efeitos sobre os Partidos políticos nacionais. Determinar o aparecimento dos grupos políticos, com vistas não a um Parlamento Nacional, para o qual tinham tradição e continuidade de atuação, com regras bem melhor definidas, constitui assunto bem sugestivo e cheio de novidades.

A própria terminologia clássica, dos Partidos como organizações que agem no âmbito de determinado Estado, ocasionou novas terminologias e posições.

Os grupos políticos dos Socialistas, Democratas Cristãos, Liberais e Democratas, Conservadores ou Comunistas passam a atuar em nível que ultrapassa os antigos contornos de movimentação partidária. Os estudiosos começam

(64) Claeys, Paul; Loeb-Mayer, Nicole. "L'Union des Partis Socialistes de la Communauté Européenne", *Res Publica*, Institut Belge de Science Politique, 1979, nº 1, págs. 43 e ss.

a empregar uma nova técnica de expor o assunto, quando apresentam as *três grandes federações européias*, para situar os agrupamentos políticos.

- União dos Partidos Socialistas e Sociais Democratas;
- Federação dos Partidos Liberais e Democratas;
- Partido Popular Europeu (65).

Muitas das questões que aparecem internamente na França iriam surgir no que toca à posição dos Partidos comunistas frente aos socialistas. A interrupção dos discursos sobre a atualização do Programa Comum de Governo é devida, essencialmente, ao desacordo dos Partidos, internamente, ocorrência que influencia no comportamento dessas agremiações frente à Comunidade parlamentar (66).

O exemplo europeu está contribuindo para diversas alterações sobre as concepções de Partidos políticos, mas o sistema até então implantado não pode ser considerado como um caminho a ser percorrido por todas as agremiações políticas em vários Estados. Na maioria das vezes, os Partidos atuam dentro dos Estados onde surgem. Entretanto, o exemplo poderá ser adotado em outras áreas, desde que circunstâncias políticas e econômicas conduzam a uma situação semelhante àquelas que ocorreram na Europa.

A influência do sistema internacional é apontada como decisiva sobre a estratégia dos agentes políticos e a formação dos sistemas de Partidos, não somente no que se refere à Comunidade Européia.

Geneviève Bibes, que mostra como os Partidos italianos assumem função essencial na integração da sociedade civil no Estado, realça como a política internacional tem influência nos Partidos, favorecendo relações pacíficas entre os mesmos, influenciando a mobilidade eleitoral e até uma crise do sistema comunista internacional, com o encorajamento de vias nacionais de implantação do socialismo:

“La détente elle-même n’a pas fondamentalement changé les termes du problème posé par la compatibilité de la participation du PCI au pouvoir et de l’appartenance de l’Italie au bloc occidental. Conçue comme un système de sécurité, elle ne se justifie que si elle ne remet pas en cause les équilibres fondamentaux” (67).

Estas influências internacionais que ocorrem em nossos dias, nos Partidos políticos, não devem desprezar o relacionamento que os mesmos têm com os locais em que surgem. Ao examinar os fundamentos institucionais dos Partidos

(65) Berthet, Ernest-François; Brésard, Claire; Jacasson, Michel. “L’Election au Suffrage Universel Direct des Représentants à l’Assemblée des Communautés Européennes”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Etranger*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1979, nº 2, págs. 347 a 378.

(66) Bonacossa, Jacques. “Les Partis Politiques ont la Parole. Les Radicaux de Gauche et les Nationalisations”, *Revue Politique et Parlementaire*, Paris, setembro-outubro de 1977, nº 870, págs. 25 e ss.

(67) Bibes, Geneviève. “Le Système des Partis Italiens”, *Revue Française de Science Politique*, Paris, volume 29, nº 2, abril de 1979, págs. 255 e ss.



políticos marroquinos, aponta Robert Rézette que os mesmos devem uma profunda originalidade ao meio em que se desenvolveram (68).

Estas observações levam a mostrar como o campo de pesquisa sobre os Partidos políticos é bem amplo, além de apontar as particularidades inerentes às condições que propiciaram o surgimento desses agrupamentos e as transformações pelas quais passam.

#### 10. *Crise dos Partidos Políticos. O futuro dos Partidos Políticos*

A importância destas instituições consideradas como essenciais no controle e direção na luta pelo poder em uma democracia, função que é tida como primordial e da qual derivam todas as outras, não evita as diversas críticas que se fazem às estruturas partidárias, que mesmo assim aliam atividades fundamentais no exercício de procedimentos vinculados às determinações governamentais:

"Parties perform several functions: among them, keeping the voters informed, recruiting decision-makers, staffing the offices of government, and, of most interest here, organizing and providing leadership for the legislative branch" (69).

As análises que se detêm nos aspectos da organização, disciplina dos Partidos e que os apresentam como agrupamentos mais ou menos poderosos e importantes, são necessárias para conhecermos as suas tendências. Mas muitas vezes elas se perdem em particularidades que dificultam o fornecimento de orientações gerais, pertinentes a uma Teoria Geral dos Partidos Políticos.

Os Partidos não surgem de acordo com o desejo e as aspirações de alguns pensadores ou políticos, com sujeição a um programa mais ou menos artificioso, forjado pelos estudiosos ou pelos militantes políticos ou seus chefes. São agrupamentos espontâneos, filhos dos acontecimentos, do tempo e das necessidades nacionais ou das vicissitudes políticas e do movimento das idéias, para que possam corresponder aos anseios daqueles que os reconhecem e solicitam como instrumentos básicos dos processos políticos democráticos (70).

A experiência americana, dentro de uma perspectiva teórica, serve para justificar como os Partidos podem surgir de uma experiência pragmática, que nem sempre foi colocada como essencial, naquela oportunidade, para fixação do processo democrático:

"The framers of the Constitution clearly did not anticipate the party system, and even those who participated in the formation of Parties rarely attempted to justify their actions in terms of a party system" (71).

(68) Rézette, Robert. *Les Partis Politiques Marocains*, Librairie Armand Colin, Paris, 1955, 2ª ed.

(69) Rossiter, Clinton. *Parties and Politics in America*, The New American Library, New York, 1967, pág. 47; Buchanan, William. "Legislative Partisanship — The Deviant Case of California", *University of California Publications in Political Science*, vol. 13, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1963, págs. 1 e ss.

(70) Vives, Alberto Edwards; Montalva, Eduardo Frel. *Historia de los Partidos Políticos Chilenos*, Editorial del Pacífico S.A., Santiago de Chile, 1949, pág. 12.

(71) Cunningham Jr.; Noble E. — *The Making of the American Party System — 1789 to 1809*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1965, pág. 5.

A importância que a Ciência Política tem dado aos Partidos, examinando-os em relação às realidades sociais, seus vínculos com as diversas categorias da sociedade, sua posição no exercício do poder governamental e as preocupações com a Teoria dos Partidos Políticos, nem sempre chega a diagnosticar as causas que levam a uma possível crise dos partidos, que não pode ser apontada da mesma maneira para todos os Estados contemporâneos. Como fenômeno específico de nossos dias, os Partidos passam a ser objeto de numerosos levantamentos que se aprofundam em suas lutas e tendências (72).

É intensa a relação entre a estrutura social e a organização política, sendo que, na organização contemporânea do Estado, os Partidos projetam-se sobre os processos eleitorais na composição e atualização dos órgãos legislativos e executivos. Mas, ao lado deles, crescem os grupos de pressão e de opinião pública, que podem questionar se os Partidos não estariam representando os múltiplos interesses que surgem atualmente. Os grupos de pressão não aspiram, como os Partidos, à posse direta do poder, mas propugnam estes interesses como pretensões e exigências, que podem afetar o prestígio das agremiações políticas que se distanciam destas reivindicações. A variedade das reivindicações tem levado ao surgimento da revisão dos Partidos políticos nas sociedades políticas atuais (73).

Mesmo que o papel dos Partidos políticos seja apontado, com grande ênfase, no aprimoramento das instituições políticas, muitos são aqueles que, como Duverger, falam de uma anarquia dos Partidos, sua debilidade e inconsistência, quando os analisam, principalmente, na França. Reconhece aquele autor que somente os socialistas e comunistas podem ser melhor delineados ali, desde que nem os radicais, nem o MPR ou a UNR têm fronteiras precisas. A multiplicidade, a indisciplina e a fluidez dos partidos impedem as discussões dos problemas, a participação nas decisões, o controle dos eleitores, tornando-os desarmados frente aos grupos de pressão. A participação dos cidadãos na vida política, por meio dos grandes Partidos, mesmo os ditos populares, diminui (74).

Mesmo os sistemas partidários clássicos passam por um período de modificações. Albert Mabileau, que aponta para os mecanismos institucionais da Inglaterra uma espécie de parlamentarismo presidencial, fundado sobre uma

(72) Lavao, G. - E. *Partis Politiques et Réalités Sociales — Contribution à une Etude Réaliste des Partis Politiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 1953; Duverger, Maurice. "Partis Politiques et Classes Sociales", em *Partis Politiques et Classes Sociales en France*, sob a direção de Maurice Duverger, Associação Francesa de Ciência Política, Librairie Armand Colin, Paris, 1955; Goodman, William. *The Two-Party System in the United States*, D. Van Nostrand Company, Inc., Princeton, New Jersey, 1956, pág. 6; Jacques, Léon. "Les Partis Politiques sous la III<sup>e</sup> République", *Recueil Sirey*, Paris, 1953; Penniman, Howard-R., Appleton-Century-Crofts, Inc., New York, 1952; Goguel, François. *La Politique des Partis sous la III<sup>e</sup> République*, Editions du Seuil, Paris, 1946.

(73) Agesta, Luis Sanchez. *Principios de Teoría Política*, Editora Nacional, Madrid, 1970, 3<sup>a</sup> ed., págs. 215 e ss.

(74) Teixeira, Osires. "O papel dos Partidos Políticos no Aprimoramento das Instituições Políticas", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Brasília, outubro a dezembro de 1977, n<sup>o</sup> 58, págs. 45 e ss; Duverger, Maurice. *La Democracia sin el Pueblo*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968, trad. de Juan-Ramon Capella, págs. 172 e ss.

nova visão da competência eleitoral, conclui: o *two-party system* mudou sua face, enquanto que ao bipartidarismo tradicional, através de uma longa dominação do Partido Conservador, sucedeu um novo bipartidarismo, onde os trabalhistas passam a configurar uma espécie de Partido dominante (75).

Jean Laponce aponta as intervenções dos legisladores que procuram limitar o número de Partidos e pretendem direta ou indiretamente impor o bipartidarismo. As limitações pela lei do sistema partidário, indaga este autor, seriam antidemocráticas? A intervenção do legislador no sistema partidário tem sido excepcional. Seria contrário ao princípio democrático obrigar o eleitor, que vivia dentro do multipartidarismo, a votar apenas em dois Partidos? No exame destas circunstâncias, afirma:

"Si la restriction portait sur le droit de fonder des associations à but politique, de les empêcher de propager une idéologie ou de défendre des intérêts professionnels, il y aurait bien entendu atteinte aux règles fondamentales de la démocratie. Mais, si la règle ne fait qu'obliger à la concentration des Partis existants afin de les obliger à ne soumettre en tout que deux candidats aux électeurs, il y a, c'est certain, atteinte à la liberté de choix, mais non pas à la démocratie. Un des types d'élections primaires américaines limite l'élection de ballottage aux deux candidats les mieux placés lors du premier tour. Ce système restreint, plus que le scrutin d'arrondissement français, la liberté de choix de l'électeur, mais n'est pas moins démocratique. Limiter d'autorité à deux le nombre des Partis dans un État connaissant le multipartisme, c'est en somme forcer les Partis existants à faire des alliances électorales ou bien encore repousser les Partis existants au niveau des groupes de pression idéologiques ou non — agissant sur des Partis politiques à vocation plus large" (76).

As investigações acerca dos Partidos políticos como organizações que lutam pelo poder, com sínteses conceituais que não passam de uma abstração dos elementos ideológicos, programáticos e teleológicos, dentro de um sistema de macroanálises que têm como objeto a estrutura do Partido, a competição entre eles, nos planos eleitoral e parlamentar, bem como as tipologias, constitui o procedimento comum dessas investigações fundamentais à Teoria Geral dos Partidos Políticos.

Ao lado dessas perspectivas, a microanálise concentra suas investigações nas correntes intrapartidárias, que têm grande significação, devido à multiplicidade de tendências dentro e fora dos grupos políticos.

As correntes intrapartidárias, que podem prejudicar os Partidos, têm como finalidade dominar os postos-chaves do Partido e se estabelecer nas dire-

(75) Mabileau, Albert. "Le Régime Britannique en Question". *Revue de Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, vol. XVI, nº 6, dezembro de 1966, págs. 1082 e ss.

(76) Laponce, Jean. "Bipartisme de Droit et Bipartisme de Fait". *Revue Française de Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, volume XII, nº 4, dezembro de 1962, pág. 885.

trizes programáticas e táticas, considerando-se como autêntica representação de todo ele.

Enquanto a macroanálise se volta para os sistemas de Partidos, número, tipologia, coligações, estatuto jurídico e outros temas essenciais à Teoria Geral dos Partidos Políticos, a microanálise encarrega-se de suas tendências internas, sua biologia, como exame fundamental da dinâmica política. As correntes interpartidaristas levam a análises continuadas dos Partidos em períodos significativos de sua atuação, sugerindo comparações entre Partidos nacionais e estrangeiros (77).

Para muitos é difícil conceber a democracia política sem os Partidos, mas não se pode desconhecer as dificuldades que temos para definir o seu posicionamento dentro dos diversos regimes políticos ou indicar os melhores caminhos para que possam atuar de maneira dinâmica no processo político atual, para que não percam todas as suas potencialidades (78).

As análises de campanhas eleitorais, os programas de Partidos, os meios de propaganda, as coligações, a participação, a abstenção, o voto em branco e o voto nulo, são questionamentos que podem concluir em respostas que apontam as crises de muitos sistemas partidários modernos, que não correspondem ao complexo de solicitações da sociedade atual. Não faltam os estudos que se preocupam com os sistemas de Partidos e as funções que desempenham. Contribuíram para o aperfeiçoamento da vida política da sociedade. Estas indagações levam ao surgimento de dúvidas quanto às possibilidades futuras dos Partidos, no aprimoramento dos sistemas políticos. A definição de suas funções devem corresponder também às aspirações sociais, que querem ver neles as possibilidades de efetivar os seus anseios. O comportamento desses agrupamentos, sua responsabilidade e a influência que podem exercer para a estabilidade política não devem ser desprezados. Como instrumentos essenciais do processo democrático, devem os Partidos combinar as idéias com a ação política direta (79).

As diversas indagações que surgiram sobre os Partidos políticos em todos os Estados contemporâneos, apesar de acentuarem aspectos críticos da atuação dos mesmos, não deixam de reconhecer as suas potencialidades futuras no aperfeiçoamento das instituições políticas, ao mesmo tempo que apontam as

(77) Verdú, Pablo Lucas. "Microanálisis de los Partidos: Las Corrientes Intrapartidistas", *Boletín Informativo de Ciencia Política*, Madrid, dezembro de 1970, nº 5, págs. 5 e ss.

(78) Engèlmann, Frederick C.; Schwartz, Mildred A. *Political Parties and the Canadian Social Structure*. Prentice - Hall of Canada Ltda., Scarborough, Ontario, 1967, págs. 2 e 3.

(79) Greenstein, F. I. *Democracia y Partidos Políticos en Norteamérica*, Editorial Labor S.A., Barcelona, 1974, trad. de Marta Costas, págs. 13 e ss; Bone, Hugh A. McGraw - Hill Book Company, Inc., New York, 1949, 1ª ed., págs. 419 e ss; Pomper Gerald M. "Toward a More Responsible Two-Party System? What, Again?", *The Journal of Politics*, novembro de 1971, Flórida, volume 33, nº 4, págs. 910 e ss; Ribicoff, Abraham; Newman, Jon O. *El Estilo Político Norteamericano*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1968, trad. Jorge Platigorsky, págs. 72 e ss.

áreas de ação dessas agremiações, onde são mostradas particularidades inerentes ao funcionamento das mesmas em certos locais <sup>(80)</sup>.

As perturbações do *two-party system*, a situação dos liberais e dos trabalhistas, após as eleições inglesas de 1964, que ocasionaram referências sobre as incertezas do funcionamento daquele regime político, com a longa dominação conservadora que prolongou o governo "tory" de 1951 a 1964, servem para indicar a importância dos Partidos que podem gerar crises ou apontar novos caminhos <sup>(81)</sup>.

Maurice Bernsohn, após dar uma explicação sociológica da multiplicidade dos Partidos de Israel, acrescenta para configurá-los certas características psicológicas: o individualismo, o rigor intelectual, o amor à dialética, a vocação utópica, a ambição, a fidelidade às idéias e aos amigos, perspectivas que, apesar de particularizadas àquela realidade política, podem ser levadas em conta em outras áreas <sup>(82)</sup>.

Nem todos os trabalhos que têm surgido no Brasil a respeito dos Partidos se dedicaram às análises sobre a Teoria Geral dos Partidos; preferem apontar certas particularidades como as bases sócio-econômicas do recrutamento partidário de 1945 a 1965, a transição para o bipartidarismo no Legislativo, de 1966 a 1979, ou mesmo um estudo sobre o movimento precursor da Revolução Mexicana de 1910, com incursões sobre o Partido Liberal Mexicano. Apesar da contribuição que podem fornecer para os estudiosos de uma Teoria Geral dos Partidos Políticos, estas indagações preferem atuar em setores restritos e inerentes a questões partidárias <sup>(83)</sup>.

A regra africana do Partido único apontada por Michel Ndoh, constitui outro lado que leva às conclusões mais variadas sobre os destinos dos Partidos políticos, situação que poderá acarretar, em várias partes, crises do sistema democrático <sup>(84)</sup>.

A Teoria Geral dos Partidos Políticos aponta várias particularidades que dificultam uma teorização unívoca e completa sobre estas instituições, tendo em vista a diversidade dos meios onde surgem estas agremiações. Mesmo assim, muitos dos estudos podem conduzir a uma definição dos pontos que apresen-

(80) Documentos de Trabajo. Socialismo Democrático en Costa Rica y Venezuela: Los Partidos. Liberación Nacional y Acción Democrática. CEDAL, Seminarios y Documentos, San José, Costa Rica, América Central, 1976.

(81) Cadart, Jacques; Mabileau, Albert. "Les Elections Britanniques de 1964. Les Partis en Face d'une Nouvelle Société", *Revue Française de Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, vol. XV, nº 4, agosto de 1965, págs. 645 e ss.

(82) Bernsohn, Maurice. "Israel. Structures Politiques et Sociales, Notes et Études. Documentaires". *La documentation Française*, Paris, números 4.300, 4.301 e 4.302, 5 de julho de 1976, págs. 56 e ss.

(83) Fleischer, David V. "As Bases Sócio-Econômicas do Recrutamento Partidário, 1945-1965", Trabalho Apresentado ao Simpósio "Os Partidos Políticos no Brasil"; idem, *A Transição para o Bipartidarismo no Legislativo, 1966-1979*; Cabral, João Batista Pinheiro. *O Partido Liberal Mexicano e a Greve de Cananea*, Tese de Mestrado.

(84) Ndoh, Michel. *Guide Politique des Etats Africains*, Edição François Maspero, Masaga, Paris, 1973.

tam maior aproximação, no que toca à estruturação deles. "Partidos podem surgir pela simples imitação do que se faz em países mais avançados, aureolados de prestígio. Certas repúblicas da América Latina não tiveram, até data recente, senão Partidos "reflexos": tratava-se, por exemplo, de reproduzir a organização dupla de Partidos à moda inglesa, sem que essa organização exprimisse uma necessidade social ou convicções profundas. Sendo importados, os Partidos (eles ainda o são em certas regiões) não podiam ter senão uma influência muito fraca no que diz respeito à manutenção ou à transformação das sociedades globais" (85).

A evolução de uma Teoria Geral dos Partidos Políticos não poderá deixar de considerar que as particularidades inerentes aos Partidos devem ser vistas. Na Inglaterra, o Partido político moderno nasce e se forma na Constituição material, inscrevendo-se no ordenamento estatal por meio de convenções constitucionais sucessivas. A constitucionalização definitiva opera-se com o surgimento do *Leader* e do Gabinete, pela legislação ordinária, como o *Ministers of the Crown Act*, de 1937. Nos Estados Unidos, o Partido aparece fora da Constituição formal, desenvolvendo-se a disciplina legislativa por meio da primária direta. Na Itália, o Partido, pressuposto como órgão, surge da Constituição formal. Todas essas circunstâncias devem ser levadas em conta para a Teoria dos Partidos, cuja definição foge daquela apresentada por Edmmdund Burke, em 1770 (86).

A importância dada a estas agremiações, que levou à consagração da expressão "Estado de Partidos" ou a afirmações de que a democracia repousa sobre eles, deve levar a indagações sobre a crise pela qual muitos deles passam e sobre o futuro que terão no desenvolvimento do processo democrático.

As atividades políticas, a representação popular, o fortalecimento dos Partidos, a atualização deles, são instrumentos que dinamizam a vida política dando-lhes possibilidade de colocar-se como instituição essencial da luta política e da superação de muitas crises econômicas e sociais. Os Partidos, apesar das restrições que lhes são feitas, poderão contribuir para o aperfeiçoamento dos regimes políticos democráticos (87).

## 11. Conclusões

As análises em torno dos Partidos não devem ficar presas apenas à disciplina jurídica dos mesmos, mas também apontar os seus pontos de contato

(85) Debum, Michel. *O Fato Político*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1962, pág. 111.

(86) Ferri, Giuseppe D. *Studi sui Partiti Politici*, Edizioni Dell'Ateneo, Roma, 1950, pags. 4 a 6; Sigler, Jay A.; Getz, Robert S. *Contemporary American Government: Problems and Prospects*, Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1972, pág. 191.

(87) Sousa, José Pedro Galvão de. *Da Representação Política*, Edição Saraiva, São Paulo, 1971, pág. 60; Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. "Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas", Edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, nº 26, 1966, pág. 56; idem, "O Partido Político na Democracia Brasileira, Problemas Brasileiros", *Revista Manual de Cultura*, nº 131, julho de 1974, págs. 20 e ss; Lopes, Alfredo Céclio. "Novas Considerações sobre Partidos Políticos", *Problemas Brasileiros*, idem, nº 107, julho de 1972, págs. 5 e ss.

com os motivos que determinam o seu surgimento. As modificações partidárias não podem excluir nem as perspectivas jurídicas, nem as políticas, nem as sociais.

Muitas das referências em torno de reformulações partidárias que surgem em certos setores ficam presas aos comentários destituídos de um exame científico, pois se ocupam apenas de casuismos e eventualidades políticas.

Os Partidos políticos sofrem certas influências que não são determinadas apenas pela sua qualificação legal, nem deixam de ter implicações na sua constituição, funcionamento e extinção. A singularidade desta pessoa jurídica de direito público, conforme certas legislações ordinárias específicas, em certos Estados, pode gerar discussões no que toca às formas de dissolução, que deveria ser, sempre, motivada por decisão judicial, com ocorrência de desacordos do diploma legal que a rege. Mas, na prática política, muitos dos processos políticos não se apegam às prescrições de ordem legal que fixam normas nesse sentido.

Em caso de reformulação partidária, não se deve crer que apenas a extinção de antigas agremiações leva a um melhor e adequado ajustamento das correntes políticas.

O bipartidarismo, a existência apenas formal de um certo número de Partidos que não são representativos, nem são capazes de atender os reclamos da sociedade e do poder, não são suficientes para o funcionamento de um adequado regime político democrático.

A organização partidária, que visa, somente nos períodos eleitorais, através da indicação e registro de candidatos, à procura de cargos para manutenção no poder, não atende aos reclamos de uma sociedade em transformação. As pressões sociais e econômicas são, muitas vezes, bem mais relevantes para o surgimento de sólidas agremiações políticas, do que simples formulações jurídicas. A ausência da atuação partidária ampliou a importância dos grupos ou entidades que passaram a exercer, como intermediários, atividades que deveriam ser dos Partidos. Os Partidos que surgem artificialmente, sem correspondência aos anseios dos grupos políticos, são meras criações artificiais, que não resistem à pressão dos acontecimentos.

Como não se pode negar os reflexos que o sistema político vigente acarreta sobre os Partidos, bem como, nas condições do mundo moderno, outros fatores que passaram a ter atuação determinativa e eficaz, convém, novamente, apontar a influência que certas condições setoriais podem ter sobre o comportamento dos futuros Partidos. Os 180 milhões de eleitores europeus, através do sufrágio universal direto, para o Parlamento, que momentaneamente em uma vida discreta, irão modificar futuramente o comportamento dos Partidos daqueles Estados. A influência do sufrágio popular, o futuro Parlamento, investido de legitimidade nova, são questões que determinam a atitude dos Partidos políticos<sup>(88)</sup>.

(88) Burban, Jean-Louis. *Le Parlement Européen et son Election*, Etablissements: Emile Bruylant, S. A., Bruxelas, 1979.

Os futuros Partidos não podem limitar suas preocupações em estabelecer as formas de acesso e ocupação do poder, sem que, através destes mecanismos consigam atender e acompanhar as grandes transformações sociais e econômicas do mundo moderno. Devem as reestruturações partidárias atender ao verdadeiro significado da representação política, refletindo as aspirações das correntes existentes.

A institucionalização de qualquer sistema partidário não deve conter-se, apenas, dentro de suas características formais. Representando as bases eleitorais diferenciadas, os quadros partidários têm de acompanhar o dinamismo social, para que possam responder as aspirações da sociedade contemporânea.

As democracias sociais devem criar os canais necessários a uma autêntica instrumentalização dos Partidos políticos, para que estes possam atender a sociedade atual, com todas as suas aspirações e interesses. As normas fundamentais que dão os contornos políticos e jurídicos dos Partidos precisam ser acompanhadas de estruturas partidárias internas que completem todos os mecanismos essenciais de sua estruturação global.

Daniel Chamorro, em repertório bibliográfico que relaciona os estudos surgidos em diversos países a respeito de Partidos políticos, conclui que a análise teórica e a sistematização das forças políticas é uma tarefa ainda a realizar, pelo que afirma ser a seleção apresentada uma contribuição ao esforço organizado e necessário para imprimir estes estudos.

Adverte que a seleção bibliográfica não pretende ser uma investigação exaustiva sobre a Teoria Geral dos Partidos e de cada um dos Partidos, pois esta está por ser feita.

Parte das fontes dos Partidos, que devem começar pelo exame dos Estatutos, publicações oficiais, periódicos, panfletos, atas de reuniões, congressos, atas de encontros internacionais e declarações dissidentes. Coloca em destaque os clássicos como David Hume (*Essay on Parties*. 1690), Robert Michels, Ostrogorski, Hartmann. Schattaneider e Duverger, para adiante apresentar os estudos sobre Teoria dos Partidos e Partidos em geral. Merecem destaque os títulos sobre Teoria Geral do Partido Único, bem como as referências aos trabalhos sobre Partidos comunistas, Partidos fascistas, os de diversos Estados europeus, norte-americanos, latino-americanos e Estados asiáticos e africanos.

Trata-se de material amplamente levantado, imprescindível aos temas e aspectos fundamentais de uma Teoria Geral dos Partidos Políticos (89).

É preciso que saibamos colocar os Partidos dentro dos regimes políticos democráticos, para que eles sejam representativos das forças políticas modernas. Não devem perder a influência nas grandes transformações que estão surgindo, nem deixar que os grupos de pressão e de interesses ocupem os seus lugares, pela omissão e desajuste dos mesmos. Ao mesmo tempo, os pontos comuns e estruturais dos Partidos políticos devem ser objeto de indagações para que a Teoria Geral dos Partidos Políticos possa contribuir, de maneira eficaz, para o aperfeiçoamento das instituições políticas.

---

(89) Chamorro, Daniel, II. "Repertorio Bibliográfico. Los Partidos Políticos", *Boletín Informativo de Ciencia Política*, dezembro de 1971, nº 8, Madrid, págs. 177 a 193.