

Partidos políticos brasileiros

OTÁVIO MENDONÇA

Professor da Universidade Federal do Pará

Ao convidar-me para o debate sobre os *partidos políticos e a representação popular*, creio que a ADESG desejou alguém presumidamente isento, posição diversa do neutro, do omissivo, do indiferente. Optando pela advocacia e pelo magistério, sempre entendi ser impossível, pelo menos nas minhas circunstâncias, conciliar aquelas profissões com a militância partidária. Daí, embora descendente de família com tradição política, a escusa tenaz de filiar-me a qualquer partido e a coerência de não disputar mandatos eletivos. Essa atitude, todavia, jamais resvalou para o egoísmo de circunscrever-me aos interesses privados, nem para a insensatez de abstrair-me dos problemas coletivos, em cujas causas todos somos de alguma forma solidários, até porque de seus efeitos, sobretudo os maus, todos somos vítimas inevitáveis. Mantenho, por outro lado, sincero respeito pela chamada *classe política*, talvez porque testemunhei, durante longos anos, as lutas que, dentro dela, envolveram a vida inteira de meu pai. Eu o vi ora vitorioso, ora derrotado. Vi-o na plenitude do poder, influenciando nos destinos deste Estado, decidindo votações na Câmara Federal pela liderança de uma bancada poderosa, cortejado pelos que necessitavam de seu apoio, árbitro de coligações e diretórios, apto a distribuir favores cujos postulantes o cercavam onde estivesse, e combatido, dentro ou fora do seu partido, por quantos imaginavam subir no momento em que porventura ele caísse. Mas também o vi preso, sem estar acusado de outro crime além de sua atitude política; com os bens arrestados até comprovar a legitimidade de sua origem, o que fez após meses de humilhante crise financeira; atacado pela imprensa, inclusive nos detalhes mais íntimos de sua privacidade; traído por homens que protegera até a véspera e abandonado por amigos que ainda supunha estáveis enquanto já corriam a solidarizar-se com os triunfantes do novo dia. O cotejo dessas alternativas não me gerou qualquer repulsa, mas sim a compreensão de que o triunfo político é tão duro quanto efêmero. No Brasil, em geral, o homem público é um eterno renunciante. Renuncia ao sossego, ao lazer, à leitura, às oportunidades culturais e econômicas que lhe exigiriam um tempo de que não dispõe. Algumas vezes, também

Conferência pronunciada a convite da ADESG no auditório da SUDAM em 18-9-1980.

renuncia à saúde, à família e ao patrimônio. E até, mais raramente, à liberdade, ao domicílio na pátria e à segurança individual. Tudo isso em troca de quê? Não raro apenas da fidelidade a um princípio, a um grupo, a um líder. Digamos que seja, também, para alcançar determinado *status*, para atingir posições de mando, para vencer numa carreira que pode começar pela vereança do interior e terminar pela presidência da República. Porém, nas demais carreiras, todos que as abraçam não desejam subir da mesma forma aos postos culminantes? Nenhuma, todavia, é mais incompreendida, mais fatigante, mais perigosa do que a política militante. Se o desânimo afugentar os que a praticam com dignidade, ela acabará sendo o refúgio dos ineptos, dos aventureiros e dos irresponsáveis.

* * *

Em quase 500 anos de História do Brasil, não há período mais fascinante para o estudo das instituições políticas do que este último meio século. É certo que da Revolução de 30 à reforma partidária que se desenvolve em 1980, não mudou a forma de governo, nem o tipo de Estado ou espécie do regime sob o qual vivemos. Continuamos sendo uma República e uma Federação, conservamos o regime democrático e representativo. Porém, sob essa aparente identidade, jamais sofremos modificações tão profundas. Tivemos 5 Constituições — 34, 37, 46, 67 e 69 (*) — esta última com 13 emendas aprovadas e várias em curso no Congresso, além dos Atos Institucionais e Complementares; tivemos 5 Códigos Eleitorais — 32, 35, 45, 50 e 65 — e 3 Leis Orgânicas dos Partidos Políticos — 65, 71 e 79 (*). Acresce copiosa legislação complementar ou modificativa e *marginalia* torrencial, representada por instruções, resoluções e estatutos partidários, bem assim decisões da Justiça Eleitoral que, em 82, completará seu primeiro cinqüentenário. E como a doutrina política simultaneamente enriqueceu-se com enorme bibliografia, o Direito Constitucional e a Teoria do Estado incluem, agora, amplos segmentos de Direito Eleitoral, que em breve — tudo indica — se transformará em disciplina autônoma.

Não é fácil, portanto, falar sobre os partidos políticos brasileiros, mostrando sua evolução, sua atualidade e perspectivas. Este resumo possui apenas o valor de um esquema, a ser desenvolvido e desdobrado, conforme as oportunidades e objetivos de cada qual. Preferi, ao invés de uma abordagem generalizada, selecionar três aspectos polêmicos, na esperança de contribuir para o estudo que eles reclamam com urgência indubitável.

I — OS PARTIDOS NA CONSTITUIÇÃO

Até o século XVII na Inglaterra, XVIII nos Estados Unidos e XIX na França, não existiam partidos políticos, pelo menos no sentido atual dessa designação. As democracias antigas eram *diretas*, isto é, o povo decidia alguns problemas em conjunto e para outros escolhia representantes *por sorteio*, sem quaisquer organizações intermediárias. Foi somente quando o número de

(*) A chamada Constituição de 69 tecnicamente constitui a Emenda n.º 1 à Constituição de 1967 e a atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n.º 6.767/79) não substituiu inteiramente a lei anterior (Lei n.º 5.682/71), apenas introduzindo-lhe numerosas modificações.

votantes, a distância entre suas moradias e os lugares de votação, bem assim a complexidade dos assuntos tornaram impraticáveis aqueles sistemas, que surgiram os regimes representativos, no valor moderno da expressão. Entre os ingleses isso ocorreu após a Restauração dos STUARTS, no reinado de CARLOS II, quando se delinearam, com razoável nitidez, de um lado os "tories", de outro os "whigs", aqueles defendendo os interesses dos grandes proprietários rurais e as prerrogativas da Coroa; estes, os da nascente burguesia urbana e de quantos pretendiam limitar a autoridade do rei. Daí saíram, pouco a pouco, os Partidos Conservador e Liberal, o segundo hoje substituído pelo Trabalhista quanto à sua penetração no eleitorado.

Nos Estados Unidos, a bipartição ocorreu cem anos depois, em fins do século XVIII. Não possuindo poder monárquico a defender ou limitar, gruparam-se os americanos na defesa da União contra a rebeldia dos Estados ou na autonomia destes contra a interferência daquela. Centralização ou descentralização, a primeira simbolizada em HAMILTON, fundador do Partido Federalista, antepassado do Republicano; a segunda sob a liderança de JEFFERSON, cujos adeptos a princípio se chamaram republicanos, porém dos quais proveio o atual Partido Democrático.

Em França, a despeito de haverem sido os seus publicistas do século XVIII – sobretudo ROUSSEAU, MONTESQUIEU e SIEYÈS – os grandes idealizadores das democracias contemporâneas, foi somente após a Revolução e o Império, durante a Restauração Bourbônica (1814 a 1830) que se implantou o regime parlamentar e os partidos tomaram forma estável. No Brasil, isso ocorreria durante a Regência, mais precisamente com o Ato Adicional (1834) e sua Lei Interpretativa (1840), ali aparecendo o Partido Liberal, que pugnava pela maior autonomia das Províncias, e aqui o Conservador, que pretendia limitá-las ao mínimo compatível com o sistema unitário do Império.

Em toda parte, porém, o aparecimento *de fato* dos partidos não determinou a sua *institucionalização jurídica*. Pelo contrário, sobre eles sempre incidiu uma indisfarçável desconfiança. Por muito tempo, foram escarnecidos senão hostilizados. Um pensador inglês do século XVIII, HALIFAX, dizia que "a ignorância abre aos homens a porta dos partidos e a vergonha, depois, os impede de sair". Outro – DAVID HUME – confessava detestar os fundadores de partidos "porquanto exercem uma influência diretamente contrária à das leis". HOBBEŠ entendia que os partidos divididos entre si geram as sedições e a guerra civil, fazendo triunfar o ódio e a violência. Para CONDORCET, eles "conservam cuidadosamente o fanatismo como um instrumento que cada qual aguarda a vez de utilizar" e, para BALZAC, cometem, em massa, ações infames que cobririam de opróbrio qualquer homem. Despedindo-se do povo, cuja independência acabara de construir, WASHINGTON, no "Farewell Address", aconselha-o a prevenir-se contra o espírito partidário. MARSHALL afirmou que "nada rebaixa ou polui mais o caráter humano que um partido político", e ALAIN diz que os partidos, transformando-se em máquinas de pensar em comum, provocam a morte do pensamento.

Não é, pois, de estranhar que, existindo há mais de 300 anos, somente há menos de 50 os partidos fossem afinal aceitos nos textos constitucionais. Até hoje, eles não aparecem em ato algum do Parlamento ou da Justiça ingleses.

Nos Estados Unidos, não figuram na Constituição Federal e apenas recentemente vão aparecendo em algumas estaduais. Em França, não merecem esse destaque até a Carta elaborada no segundo governo do General DE GAULLE, em 1958.

Finda, entretanto, a II Guerra, todos os países ocidentais que elaboraram novas Constituições dedicaram aos partidos normas especiais. A Itália abriu tal precedente, na Europa, em 47, e o Brasil, na América, em 46. É a definitiva *valorização dos partidos*, que PAULO BONAVIDES considera "o mais significativo evento na função dos mecanismos democráticos contemporâneos". Unânime, nesse sentido, a ciência política atual. Basta citar MAX WEBER, ROBERT MICHELS, GEORGE BURDEAU, MAURICE DUVERGER entre os estrangeiros; AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, PINTO FERREIRA, FAVILA RIBEIRO, JOSAPHAT MARINHO, ACCIOLY FILHO, CONTRIM NETO, PAULINO JACQUES, PAULO BONAVIDES, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO entre os nacionais.

No Brasil, as Constituições de 1824 e 1891 não incluíram uma só palavra quanto aos partidos. Finda a Primeira República, com a Revolução de 30, que desfraldara a bandeira da legitimidade representativa, surgiu o Código Eleitoral de 32, instituindo o voto secreto, a representação proporcional e a Justiça Eleitoral. A Constituição de 34 incorporou essas conquistas, porém, quanto aos partidos, que permaneciam estaduais, apenas os mencionou no art. 170, e isso mesmo para punir funcionários que os protegessem. A Carta de 37 ignorou-os e o Estado Novo os extinguiu, em dezembro daquele ano. Finalmente, a Constituição de 46 os *institucionalizou* em quatro artigos: o 40, assegurando-lhes representação proporcional nas Comissões parlamentares; o 48, considerando-os partes legítimas nas representações para perdas de mandato; o 119, incluindo na competência da Justiça Eleitoral o seu registro e extinção; e o 141, § 13, vedando o funcionamento daqueles cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático, dispositivo no qual um ano depois se basearia o fechamento do Partido Comunista.

A Constituição atual reserva-lhes todo o Capítulo III do Título II, com um só artigo, o 152, alterado em 78 pela Emenda nº 11, e desdobrado, além do preâmbulo, em 6 parágrafos, o primeiro com 4 e o segundo com 5 itens, o que totaliza 14 dispositivos autônomos, sendo evidente que alguns deles apenas não se transformaram em outros artigos para evitar a renumeração de todo o texto constitucional. Aí estão fixados os princípios básicos para a *organização* e as exigências para o *funcionamento* dos partidos. Aqueles são o respeito ao regime democrático, a personalidade jurídica mediante registro dos estatutos, a inexistência de vínculo com entidades estrangeiras, o âmbito nacional. Para funcionarem, necessitam a filiação de pelo menos 10% dos congressistas atuais ou 5% da votação para a Câmara Federal, distribuídos, no mínimo, em 9 Estados, com 3% em cada qual. E, também, atuarem dentro do programa aprovado pelo TSE, mantendo a disciplina partidária e a fiscalização financeira. O § 5º estipula a perda do mandato ao Senador, Deputado ou Vereador que for infiel ao seu partido.

Tais normas são complementadas pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos – 5.682/71, alterada pela 6.767/79 e regulamentada pela Resolução do TSE

nº 10.785, de 15 de fevereiro do corrente ano. Juntamente com o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 5/70), a Lei dos Transportes e Alimentação (nº 6.091/74) e a das sublegendas (Decreto-Lei nº 1.541/77) — eis aí as bases legais da nossa estrutura política. Os partidos no Brasil deixaram de ser, assim, apenas uma situação de fato. São pessoas jurídicas de direito público interno, a nível constitucional. Resta impregná-los de simpatia, confiança e entusiasmo. Isso, entretanto, não depende dos textos, mas sim das pessoas, de pessoas como nós e de atos como este, em que nos reunimos para discutir a sua problemática, mas não para duvidar da sua existência, da sua utilidade e do seu vigor.

II — BI OU PLURIPARTIDARISMO

Quanto ao número de partidos, os regimes democráticos repartem-se entre o bi e o pluripartidarismo. É certo que existem países onde, momentânea ou duradouramente, os partidos se reduzem a um só ou inexistem de todo. Em ambas as hipóteses, é impossível enquadrar esses exemplos naquilo que denominamos democracia. A menos que se empregue essa palavra com outro sentido — e isso ocorre freqüentemente — a unificação ou a ausência de partidos descaracteriza aquele regime. Quanto à ausência, dela decorrem a impraticabilidade eleitoral e, portanto, os governos de duração indefinida, quando muito utilizando formas anacrônicas e duvidosas de consulta popular, como o plebiscito e o *referendum*. Quanto ao *partido único*, é o companheiro predileto das ditaduras. Seus casos típicos foram a Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha falangista e Portugal corporativista. É certo que vários partidos únicos se dizem *transitórios*, correspondendo a uma fase de implantação de novos Estados ou de novos regimes. Foi, por exemplo, o que sucedeu na Turquia, sob KEMAL ATATURK, de 1923 a 1946; está acontecendo no México, desde a segunda década deste século, e em alguns países africanos ou asiáticos no período pós-emancipação colonial. Essas transições históricas tanto podem explicar a supressão de qualquer partido como a sobrevivência de um só. Mas não deixam por isso de ser anomalias que excluem, ainda que também transitoriamente, o regime democrático. Referência específica merecem os partidos marxistas. Também eles, em regra, se dizem *transitórios*, não porque devam ceder lugar ao pluripartidarismo, mas sim porque representam a transição do socialismo ao comunismo. E como, alcançado este derradeiro estágio, terão desaparecido quaisquer vestígios das classes sociais, finda estará a ditadura do proletariado e inútil o partido que era sua vanguarda. MAO TSE-TUNG resume esse pensamento quando afirma que o pluripartidarismo é uma conseqüência do Estado burguês, onde cada partido defende sua classe. Quando a classe operária assume o poder, torna-se única e, portanto, apenas sobrevive o seu partido. Eliminada a luta social, todos os seus instrumentos, inclusive os aparelhos estatais e os organismos partidários, já cumpriram sua missão histórica e nada mais justifica sua existência.

Afastadas estas fórmulas extrademocráticas, devem ser examinados os sistemas bi e pluripartidários. Os defensores do primeiro entendem que o *dualismo* é o destino natural da divisão política. Tanto assim que, nas decisões finais, a opção se dá sempre entre duas hipóteses. Ainda que existam muitos partidos, não há maneira de concluir discussão alguma nas assembleias senão votando

as proposições. E como a matéria deve ser aprovada ou rejeitada, a *pluralidade aparente* se transforma em *dualidade real*. Nem se argumente com abstenções, obstruções ou retiradas do recinto porque, no fundo, são apenas expedientes que resultam indiretamente em *apojar* ou *combater* o projeto. O bipartidarismo, entretanto, pressupõe que ambas as correntes aceitam as bases do regime. Aquela que eventualmente governa há que considerar a outra como sua sucessora inevitável, uma espécie de governo potencial, que pode ser combatido, porém nunca ignorado ou desprezado. Sem essa possibilidade efetiva de alternância, o sistema se desfigura. Os dois partidos se tornam ilusórios quando um sempre domina e o outro é sempre dominado.

As duas grandes democracias anglo-saxônicas, a Inglaterra e os Estados Unidos, são os exemplos clássicos de bipartidarismo. O jogo político, todavia, difere substancialmente de uma para outra. Na Inglaterra, os partidos é que são fortes, e não propriamente os líderes ou candidatos. Daí serem raras as mudanças violentas de votação entre dois pleitos. São partidos de *ideologia ou de opinião* e uma parcela considerável do eleitorado a eles se filia, conhece seus programas e acompanha permanentemente sua atuação. Nos Estados Unidos, os partidos são o que MAX WEBER chama *partidos de patronagem*, ou seja, "duas máquinas de eleger candidatos e ganhar eleições, fundadas mais no compromisso que no dogma". A filiação partidária é mínima, bem assim o interesse pela atuação dos representantes nos intervalos eleitorais, quando somente atuam os *caucus*, os *bosses* e os *lobbyists*, respectivamente comitês locais, chefes de grupos (os nossos cabos eleitorais) e advogados que acompanham e pressionam os trabalhos legislativos. Quem ganha a eleição, em última análise, *não é o partido, é o candidato*. Tudo depende do seu carisma, até mesmo do seu "charme" pessoal, inclusive na televisão, para a qual não raro são preparados como os atores para um espetáculo. Isso explica porque um CHURCHILL, na Inglaterra, sendo governo, perdeu a eleição logo após ganhar a guerra e um KENNEDY, nos Estados Unidos, a venceu, embora seu partido antes parecesse fortemente minoritário.

O Brasil já conheceu tanto o bi como o pluripartidarismo. É verdade que a subida e a descida, no Império, dos liberais e conservadores pouco ou nada dependia da força eleitoral desses partidos, mas apenas da vontade, de resto bem intencionada, do Imperador. Porém, isso não decorria do sistema, mas sim da ausência de opinião pública organizada, da precária educação política do povo. Daí a crítica desolada de RUI: "Os dois partidos normais no Brasil se reduzem a um só, o do poder". Mesmo assim, a experiência foi válida. Com todas as suas deficiências, esses partidos simbolizaram o único regime parlamentar que, durante mais de meio século, manteve-se no Continente Americano. Foram escolas de grandes estadistas, cujo sentimento cívico e madureza política não deslustrariam qualquer Congresso civilizado. Um BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, um ZACARIAS, um RIO BRANCO, um NABUCO, um SARAIVA, um COTEGIPE, um PAULINO, um OLINDA, um FURTADO, um CAXIAS, um OSÓRIO, um OURO PRETO, um SILVEIRA MARTINS. Em 1870, o dualismo partidário foi alterado pelo aparecimento do Partido Republicano que por 20 anos vicejou livremente sob PEDRO II, até quando o depôs, em 89, não pelo voto, o que teria sido impossível no Brasil do século XIX, mas pela soma dos descontentamentos oriundos das questões religiosa, servil e militar.

Instalada a República, fragmentaram-se os partidos. Uma das conseqüências da Federação parecia aos seus implantadores tornarem-se os partidos estaduais, e o País viveria quarenta anos de pulverização política e nenhuma autenticidade na representação. A União necessitava dos Estados para tranqüilamente governar. O Presidente dava carta branca aos Governadores quanto aos problemas locais e estes o apoiavam incondicionalmente no plano nacional. A isso CAMPOS SALES chamou a política dos Governadores. O voto não era secreto nem proporcional. Faziam-se as eleições por *distritos*, os antigos *círculos* do Império, dirigidas e apuradas pelas *próprias mesas receptoras* que o Governo nomeava por indicação dos partidos dominantes e cujos resultados eram revistos nos Congressos Estaduais ou Nacional, que pelos mesmos partidos estavam controlados. Daí as chamadas eleições a *bico de pena*, as *atas falsas* e as *degolas* do reconhecimento. Ou seja, eleições que não se tinham de fato realizado ou eleitores que não haviam comparecido, já não falando das fraudes no alistamento e da coação policial. Quando isso tudo não era suficiente para garantir os resultados preestabelecidos, as Câmaras incumbiam-se de *deputar* alguns vitoriosos e substituí-los pelos derrotados. Foi, por exemplo, o que aconteceu em 1930 com os deputados da Paraíba, eleitos sob a liderança de JOÃO PESSOA e degolados pelo Congresso submetido a WASHINGTON LUIZ. Houve vagas tentativas de organizar partidos nacionais. FRANCISCO GLICÉRIO fundou o Partido Republicano Federal; PINHEIRO MACHADO, o Partido Republicano Conservador; RUI BARBOSA, o Partido Republicano Liberal. E, mais fecundas que essas tentativas, foram as três campanhas que se desenvolveram em estilo nacional: a Civilista, de RUI contra HERMES, em 909/910; a Reação Republicana, de NILO PEÇANHA contra ARTUR BERNARDES, em 21/22; e a Aliança Liberal, de GETÚLIO VARGAS contra JÚLIO PRESTES em 29/30. Porém, tanto aqueles como estas esbarraram em forças intransponíveis: o voto não era autêntico, a apuração não era honesta, os partidos não possuíam outra influência além da que lhes emprestava o calor governamental.

A *legitimidade representativa* foi exatamente um dos postulados da Revolução de 30. E neste ano em que se comemora o seu cinquentenário, se alguma homenagem ninguém lhe recusará é de havê-la instituído no Brasil. Quando, sob a égide do Código Eleitoral de 32, elegeu-se, em 33, a Constituinte, conhecemos pela primeira vez o voto secreto, a representação proporcional e a Justiça Eleitoral. Poderiam permanecer — e permaneceram — muitas imperfeições, mas estavam lançadas as bases de um processo político confiável. Faltavam os partidos nacionais. Além daquelas experiências pioneiras da Primeira República, algumas outras surgiram durante a Segunda: o Partido Comunista, fundado desde 1922, que inspirou em 35 a Aliança Nacional Libertadora, desapareceu logo depois, ressurgiu em 45 e, apesar de extinto em 47, jamais deixou de atuar ideologicamente; a Ação Integralista, de índole nitidamente totalitária, fechada em 1938; e uma bizarra Legião Cívica Brasileira, ensaiada durante o Estado Novo, porém natimorta, pelo veto que as Forças Armadas logo lhe opuseram.

Excluídas essas formações esporádicas, os partidos nacionais apareceram realmente em 1945. Finda e ganha a II Guerra, na qual o Brasil participara ao lado das democracias, era impossível manter internamente um regime semelhante àqueles que combatêramos na Europa. JOSÉ AMÉRICO e CARLOS LACERDA rompem a censura da imprensa e lançam a candidatura EDUARDO

GOMES. As eleições são marcadas para dezembro. Em maio, surge novo Código Eleitoral, instituindo os partidos de âmbito nacional. Organizam-se os primeiros deles — a UNIÃO DEMOCRÁTICA NACIONAL, o PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO e o PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO. De 45 a 65, durante 20 anos, prevalece o pluripartidarismo. Já não era tão fácil estruturá-los como antes de 30, quando, diz JOÃO NEVES em suas *Memórias*, podia quem quisesse fundar um partido como se abrisse uma loja. Mas ainda bastavam 50.000 eleitores, pelo menos em 5 circunscrições, a nenhuma pertencendo menos de mil. Proliferaram as siglas ao sabor dessa facilidade. Em 65, quando o AI-2 os extinguiu, havia 13 partidos registrados, com representação parlamentar. Era, sem dúvida, uma inflação, da qual resultava, como quanto à moeda, o declínio do valor na proporção do aumento da quantidade. Pouco depois, o AC-4 estabeleceu que as organizações sucedâneas deveriam possuir pelo menos 120 deputados e 20 senadores. Estabelecia-se, de forma indireta, o bipartidarismo. Polarizados entre os que apoiavam e os que combatiam o Movimento de 64, nasceram a ARENA e o MDB.

A Constituição de 67 exigia 10% do eleitorado em dois terços dos Estados, com o mínimo de 7% em cada qual, além de um décimo dos deputados e senadores. Praticamente, novos partidos eram inviáveis. A Emenda de 69 abrandou aquelas exigências para 5% do eleitorado em 7 Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles. Como, entretanto, não estabelecia um período intermediário entre a organização e o funcionamento, o óbice continuava intransponível. Foi essa, de fato, a grande modificação trazida pela Emenda nº 11, em 1978. A exigência de 10% dos parlamentares foi restaurada, porém se tornou *cumulativa* entre deputados e senadores, e *alternativa* da votação de 5% do eleitorado, em pelo menos nove Estados, com o mínimo de 3% em cada qual. A Lei nº 6.767, de 20-12-79, completou essa diretriz, distinguindo *fundação, registro provisório, registro definitivo e funcionamento* dos partidos nacionais. Cada qual dessas etapas possui requisitos diferentes e nenhum partido, por enquanto, ultrapassou-as todas. Estão fundados e provisoriamente registrados; no prazo de um ano, deverão realizar convenções em nunca menos de 9 (nove) Estados e em um quinto dos respectivos Municípios para aprovação dos manifestos, estatutos e programas e eleição dos diretórios e comissões executivas. Feito isso, estarão em condições de obter o registro definitivo. Porém, o seu funcionamento ulterior ficou condicionado àquela alternativa: ou os fundadores representavam dez por cento do Congresso Nacional e, nesse caso, independem das próximas eleições; ou nelas deverão conseguir as percentagens constitucionais, sob pena de nulidade dos votos obtidos e perda dos mandatos alcançados, sem prejuízo da manutenção do registro para funcionarem quando vierem a obter os mínimos necessários. Segundo as últimas informações de que disponho, estão-se estruturando, neste momento, 6 (seis) partidos nacionais: — o PDS, com 37 Senadores e 222 Deputados federais; o PMDB, com 20 Senadores e 108 Deputados; o PP, com 8 Senadores e 63 Deputados; o PDT, com 12; o PT com 6 e o PTB com 2 Deputados, havendo, ainda 2 Senadores e 7 Deputados que não se filiaram a qualquer dessas legendas. Isto significa que apenas os três primeiros possuem desde já o funcionamento assegurado, de vez que incluem mais de 10% do Congresso Nacional. Os três restantes necessitam alcançar, no pleito de 82, as percentagens que a Constituição reclama para, daí em diante, efetivamente funcionarem.

III – VOTO MAJORITÁRIO OU PROPORCIONAL

No Brasil, desde o Código Eleitoral de 32, a representação na Câmara Federal, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais é escolhida pelo sistema proporcional. Antes o era pelo majoritário, ou seja, em pequenas circunscrições que, no Império, se chamavam de Círculos, e na 1ª República, de Distritos.

Há grande diferença entre os dois sistemas. Pelo proporcional, tomam-se determinadas circunscrições — o Estado para as eleições federais ou estaduais e o Município para as municipais — e dentro delas divide-se o número de votos válidos pelo total das vagas a preencher. Obtém-se, assim, o quociente eleitoral. Dividem-se, depois, os votos dados a cada partido por esse quociente, sabendo-se quantos representantes cada legenda conseguiu. Finalmente, a decisão de quais são eles dependerá da preferência nominal decrescente que houverem merecido dentro das votações dos seus partidos.

No sistema majoritário, o âmbito da circunscrição é bastante menor. Dentro dela, cada partido apresenta apenas um candidato, de tal forma que a disputa não se trava entre a lista total, mas somente entre aqueles que concorrem naquela circunscrição. A conseqüência é que a eleição é sempre majoritária, quer seja para os postos executivos ou para o Senado, como atualmente já ocorre, quer seja para as Assembléias, ora eleitas pela fórmula proporcional.

Ambos os sistemas possuem defensores e críticos convictos, de cujos argumentos destaco os mais impressionantes:

A) A *representação majoritária* é simples, estimula o bipartidarismo, facilita a apuração e dificulta a fraude. Gera partidos fortes e governos estáveis. Sobretudo, *aproxima extraordinariamente o eleitor do candidato*. Em âmbito limitado, com um só disputante de cada partido, que se presume conhecido pessoalmente de eleitor a eleitor, a escolha depende, em grau infinitamente menor, do partido, da propaganda e dos recursos financeiros. Alguns autores, como MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, julgam esse aspecto tão essencial para o aperfeiçoamento democrático que não hesitam, por ele só, em aceitar todas as demais desvantagens do sistema distrital. Mas, por outro lado, a representação através desse processo pode ser infiel às várias correntes de opinião que concorram ao pleito. Podendo ser eleito alguém por maioria simples, em turno único, como ocorre na Inglaterra e nos EUA, ou mesmo no segundo turno, como se exige na França, a conseqüência é a mesma: ele eventualmente representa apenas a minoria em relação à soma dos concorrentes derrotados. Não menor é a dificuldade de distribuir com exatidão os eleitores pelos distritos, sobretudo em um vasto País como o Brasil, onde há regiões com enorme densidade demográfica e outras quase completamente desabitadas. Daí podem advir graves distorções. Mesmo na Inglaterra, com educação política multissecular e distribuição populacional homogênea, em território semelhante ao dos pequenos Estados brasileiros, não têm sido raros os resultados contraditórios. Em 1951, por exemplo, os trabalhistas obtiveram 13.900.000 votos, mas elegeram apenas 295 deputados, enquanto os conservadores, com 13.700.000, conseguiram 320 cadeiras e, assim, compuseram o novo Gabinete, embora fossem minoritários perante o eleitorado. Há, pois, o risco de uma perigosa *geometria eleitoral*, frustrando as es-

peranças e abalando a confiança popular, quando grande parte dos eleitores compreende que seus votos nada influíram nos resultados globais. Finalmente, a disputa majoritária somente desperta interesse quando é duvidoso o êxito entre os competidores. Nos distritos em que é possível prever com segurança quem vai ganhar, o desânimo afasta das urnas os votantes ou, mesmo que sejam obrigados a votar, afeta o entusiasmo com que se dedicam à campanha pela prévia inutilidade do seu esforço.

B) A *representação proporcional* é louvada porque traduz com maior fidelidade o elenco completo das correntes disputantes. Todo voto é eficaz e ninguém afinal aparece representado por um congressista em quem não votou. Favorece o pluripartidarismo e torna, assim, a vida política mais dinâmica e menos sujeita a uma certa esclerose de que não raro padecem os velhos partidos rígidos, alternando-se secularmente no poder. Além disso, qualquer partido possui nomes nacionais, regionais, estaduais, municipais e intermunicipais. Reduzir a competição e o debate de idéias a um pequeno distrito pode amesquinhar injustamente os candidatos de prestígio mais amplo. A consequência indesejável seria a possibilidade de um grande líder não se eleger, ainda que pudesse ser dos mais votados no Estado inteiro, apenas porque não seria majoritário em qualquer distrito. A luta tenderia a ser sempre municipal, onde os problemas de maior envergadura mereceriam menor apreço do que as miúdas reivindicações locais. No outro prato da balança colocam-se severas reservas ao sistema proporcional. Da multiplicidade dos partidos resulta a instabilidade dos governos. Quando nenhum deles, como é a regra, obtém maioria no Congresso, não é possível administrar senão recorrendo a alianças, obtidas muitas vezes entre correntes ideologicamente conflitantes, à custa de favores recíprocos que decepcionam os eleitores de ambas. Os pequenos partidos, na eleição ou no Parlamento, transformam-se, por vezes, em *fiéis da balança* e impõem condições para seu apoio que desnaturam o programa dos grandes. A representação proporcional também pode conduzir à radicalização ideológica e exprimir uma luta de classes que os regimes democráticos nada lucram em estimular. Por último, a sedutora repartição dos lugares entre todas as legendas somente possui validade indiscutível quanto ao número de representantes eleitos na primeira operação, isto é, na divisão dos votos partidários pelo quociente eleitoral. Daí em diante, as dificuldades são incontroláveis. As duas maiores são as de saber *quais* os escolhidos e a de repartir as sobras da votação. A primeira comporta duas soluções: ou a preferência depende da *ordem* estabelecida pelo partido ou da *votação nominal* do candidato. Aquela evitaria as disputas sob a mesma legenda e, pelo menos teoricamente, permitiria aos diretórios partidários enlistar seus candidatos conforme o mérito que lhes atribuissem. É óbvio o desinteresse que resultaria para os colocados em lugares secundários. O voto nominal, sem dúvida, legitima a escolha quanto ao eleitorado. Mas dele decorrem competições internas às vezes mais ferozes que as travadas com os outros partidos. E se estes possuem em seus quadros figuras de escol, pela cultura ou pela experiência, mas sem *apelo eleitoral*, torna-se impraticável enviá-las aos corpos legislativos, porque serão fatalmente vencidas pelos companheiros *bons de voto*. Quanto às *sobras*, vários métodos têm sido propostos para distribuí-las. No Brasil, prevalece a técnica da *maior média*. Consiste em dividir os votos válidos de cada partido pelo número de lugares que obteve *mais um*, cabendo à legenda que apresentar maior média o lugar a preencher e repetindo-se a operação até completar a bancada. São

excluídos das sobras os partidos que não alcançarem o quociente eleitoral (Código, art. 109). É, talvez, o processo menos imperfeito, o que não significa a inexistência de graves falhas. Se o grande argumento da representação proporcional é a fidelidade à votação, há logo evidente incoerência em afastar das sobras o partido que não atingiu o quociente eleitoral. Admita-se, por exemplo, que no Pará apurem-se 1.000.000 de votos válidos para a Câmara Federal. Havendo 10 lugares, o quociente será de 100.000. Se uma legenda obtiver 99.000 sufrágios, que poderão ser inclusive dados a um só candidato, ele não se elegerá, enquanto, pela repartição das sobras, outros partidos elegerão candidatos com votação maciçamente inferior. Distorção inversa pode ocorrer dentro das legendas que incluírem, ao lado de nomes de enorme prestígio, outros sem qualquer expressão. Como os votos dados àqueles aproveitam a estes, no próprio quociente partidário, ou nas sobras, será possível aos quase desconhecidos capturarem cadeiras em detrimento de candidatos com notório valor. Isso aconteceu nas eleições de 45, sobretudo graças à popularidade de GETÚLIO VARGAS, eleito deputado em vários Estados, mas optando pela senatoria do Rio Grande do Sul, o que permitiu transferir sua votação para candidatos que, doutra forma, não teriam qualquer possibilidade de vitória. Foram os deputados de 200 votos, que tanto descrédito geraram para o Congresso e para o regime.

C) O artigo 148 da Constituição estabelece que os partidos políticos brasileiros terão representação proporcional, *total ou parcial*, na forma que a lei estabelecer. Permitiu-se, assim, abrandar o sistema e são numerosas as sugestões nesse sentido. Uma delas, creio que possuindo maior "chance", consiste em estabelecer um processo *misto*, escolhendo parte da representação pelo sistema proporcional e parte pelo majoritário. Se for bem concebido e executado, talvez possa combinar as vantagens dos dois. O risco, evidentemente, estará em acumular os seus defeitos. Não é este o ensejo de debater essa idéia. Porém, desde logo, não lhe faltam problemas a vencer. Como limitar os distritos? Havendo várias disputas simultâneas — deputado federal, deputado estadual e vereador — esses distritos serão os mesmos ou haverá uma divisão para cada pleito? Somente um turno ou dois? Se apenas um, com seis partidos em formação, poder-se-á imaginar um candidato majoritário eleito por uma parcela nitidamente *minoritária*? Serão permitidas as coligações apenas para as vagas a serem preenchidas pelo sistema distrital? E quantas serão essas vagas? Metade, um terço, dois terços? Nas grandes capitais, como dividi-las? E nos imensos vazios amazônicos, como agrupá-las? Ai estão alguns temas sobre os quais certamente se abrirá uma intensa controvérsia tão logo os projetos de voto distrital comecem a tramitar.

* * *

Agradeço à ADESG este ensejo de estudo sobre certos aspectos palpitantes da sistemática política brasileira. Não tive o intuito de abordá-los no seu conjunto, nem mesmo de esgotar o tema fascinante da vida e morte dos partidos políticos brasileiros. Se de alguma forma contribuí para despertar o interesse pelos seus destinos, julgo que este encontro não foi inútil. *Com eles*, podemos refletir sobre suas vicissitudes e incentivar sua melhoria. Nenhum cidadão lúcido, entretanto, deve esquecer que, *sem eles*, o regime democrático mergulha inexoravelmente no pior dos infortúnios, que não é o de mantê-lo, mesmo defeituoso, porém o de extinguí-lo, ainda que a propósito de aperfeiçoá-lo.

BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY FILHO — “Alguns aspectos do partido político”, *Revista de Informação Legislativa*, Subsecretaria de Edições Técnicas, Senado Federal, nº 44.

BONAVIDES, Paulo — *Ciência Política*. Rio, Forense, 1976.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão e outros — *O Voto Distrital no Brasil*. Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1975.

FAORO, Raymundo — *Os Donos do Poder*. Porto Alegre, Globo, 1975.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves — *A Democracia Possível*. São Paulo, Saraiva, 1974.

FIGUEIREDO, Paulo — “Partidos, Congresso, Democracia”, *Revista de Informação Legislativa*, Subsecretaria de Edições Técnicas, Senado Federal, nº 57.

JACQUES, Paulino — *Curso de Direito Constitucional*. Rio, Forense, 1974.

LAMOUNIER, Bolivar — CARDOSO, Fernando Henrique e outros — *Os Partidos e as Eleições no Brasil*. Rio, Paz e Terra, 1975.

LEAL, Victor Nunes — *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo, Alfa Omega, 2ª ed., 1975.

MARINHO, Josaphat — “Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil”, *Revista de Informação Legislativa*, Subsecretaria de Edições Técnicas, Senado Federal, nº 12.

MELO FRANCO, Afonso Arinos — *Problemas Políticos Brasileiros*. Rio, José Olímpio, 1975.

————— — *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo, Alfa Omega, 2ª ed., 1974.

————— — *Alguns Institutos Políticos no Brasil e nos Estados Unidos*. Rio, Forense, 1975.

————— — *Um Estadista da República*. Rio, José Olímpio, 1955.

MICHELS, Robert — *Os Partidos Políticos*. São Paulo, Ed. Senzala.

NETO, Cotrim — “Natureza Política dos Partidos Políticos Brasileiros”, *Revista de Informação Legislativa*, Subsecretaria de Edições Técnicas, Senado Federal, nº 49.

PINTO FERREIRA — *Código Eleitoral Comentado*. Rio de Janeiro, 1976.

REIS, Fábio Wanderley — LAMOUNIER, Bolivar e outros — *Os Partidos e o Regime*. São Paulo, Ed. Símbolo, 1978.

RIBEIRO, Favila — *Direito Eleitoral*. Rio, Forense, 1976.

TORRES, João Camilo de Oliveira — *A Democracia Coroada*. Rio, José Olímpio, 1957.

————— — *Estratificação Social do Brasil*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1955.

VALE, Álvaro — *As Novas Estruturas Políticas Brasileiras*. Rio, Nórdica, 1977.

VIANA, Oliveira — *Evolução do Povo Brasileiro*. Rio, José Olímpio, 1956.