CLAUDIO MENDONÇA BRAGA

O CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ORIENTADOR: PROF. DR. VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
SÃO PAULO
2009

CLAUDIO MENDONÇA BRAGA

O CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Virgílio Afonso da Silva.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2009

Para Thelma e Gabriel,

com amor

"O Tejo é mais belo que o rio que corre pela minha aldeia,
Mas o Tejo não é mais belo que o rio que corre pela minha aldeia
Porque o Tejo não é o rio que corre pela minha aldeia"
(Fernando Pessoa – Alberto Caeiro)

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos:

A meu orientador, Professor Virgílio Afonso da Silva, por toda a ajuda desde a primeira entrevista para o ingresso no Programa de Pós-Graduação até o término deste trabalho, e pelo exemplo de seriedade, metodologia e dedicação à docência e à pesquisa, bem como, ao mesmo tempo, pela compreensão com os momentos difíceis pelos quais passa um pós-graduando. Seu exemplo certamente me acompanhará por toda a vida acadêmica.

Aos professores José Reinaldo de Lima Lopes e Maria do Socorro Braga pelas importantes críticas e sugestões que fizeram, por ocasião do exame de qualificação, que, certamente, contribuíram muito para o resultado final deste trabalho.

Ao amigo Danilo Tavares da Silva, companheiro de momentos acadêmicos e esportivos, pelas importantes críticas feitas a respeito da dissertação.

Ao amigo João Paulo Bachur, pelas profícuas conversas a respeito de minha pesquisa. A ele e à Professora Maria Paula Dallari Bucci agradeço, cordialmente, pelo carinho e apoio que me ofereceram durante momentos pessoais difíceis.

Às Arcadas do Largo de São Francisco, local de imensa inspiração, por meio das quais agradeço a todos os colegas, professores e funcionários, que foram fundamentais para o meu desenvolvimento pessoal e acadêmico durante a graduação e a pós-graduação.

À Universidade São Judas Tadeu, na pessoa do Diretor da Faculdade de Direito, Professor Fernando Herren Aguillar, pela confiança depositada e pelo estímulo proporcionado pela saudável prática acadêmica.

À querida Nara Torrecilha, jovem de futuro profissional e acadêmico promissor, pelas contribuições e incentivo em vários momentos desta jornada acadêmica.

À memória de meu pai, Samuel Braga, com quem teria sido muito interessante dialogar sobre o tema desta pesquisa, e a minha mãe, Oswalda Rodrigues Mendonça, que realizou o importante esforço de revisão da dissertação. A eles devo as bases de minha formação cultural e moral, que carregarei por toda a vida.

À Thelma Torrecilha, com todo amor, não apenas pelo companheirismo, compreensão, ajuda e incentivo nos momentos mais difíceis, mas também pela importância direta no resultado deste trabalho, seja na sugestão e fundamental contribuição para delimitação do tema da dissertação, como pelas pertinentes observações a respeito da pesquisa e pelo trabalho de revisão final do texto.

Por fim, a meu amado filho Gabriel Torrecilha Braga, que, mesmo neste mundo há pouco tempo, já é o guia de minha vida, pois, com cada sorriso, me preenche de felicidade e estímulo para prosseguir caminhando em direção à realização de nossos sonhos.

RESUMO

Braga, Claudio Mendonça. O caráter nacional dos partidos políticos na Federação brasileira. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

O objetivo da presente dissertação é analisar o dispositivo constitucional brasileiro que prescreve a organização dos partidos condicionados ao caráter nacional. Inicialmente, serão estudados aspectos gerais a respeito dos partidos políticos, essenciais ao presente estudo. Passa-se, então, à análise da evolução histórica do sistema partidário brasileiro, desde o Império até os dias atuais, tendo por base o regime constitucional vigente e como ênfase o grau de nacionalização dos partidos políticos em cada período. Posteriormente, busca-se estabelecer a relação entre federalismo e partidos políticos, a fim de propiciar a compreensão das implicações do federalismo no sistema partidário. Serão estudadas, então, outras características do sistema político brasileiro que influenciam o grau de nacionalização dos partidos políticos. Com base nas análises anteriores, se buscará compreender o conteúdo do preceito do *caráter* nacional dos partidos políticos, abordando a pertinência de se permitir a instituição de partidos regionais no Brasil.

Palavras-chave: Partidos políticos. Sistemas partidários. Caráter nacional. Federalismo.

ZUSAMMENFASSUNG

Braga, Claudio Mendonça. Der Nationalcharakter der politischen Parteien im brasilianischen Staatenbund. 2009. 146 S. Master-Arbeit – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Untersuchung der brasilianischen Verfassungsbestimmung, die die Organisation der Parteien im Sinne des Nationalcharakter vorschreibt. Zunächst werden allgemeine Aspekte im Zusammenhang mit den politischen Parteien untersucht, die für diese Arbeit wesentlich sind. Sodann wird die historische Entwicklung des brasilianischen Parteiensystems von der Kaiserzeit bis zum heutigen Tage auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts mit Schwerpunkt auf das Mass der Nationalisierung der politischen Parteien in jeder Periode beleuchtet. Danach wird versucht, eine Beziehung zwischen Föderalismus und politischen Parteien herzustellen, um die Auswirkungen des Föderalismus auf das Parteiensystem zu verstehen. Sodann werden andere Merkmale des brasilianischen Parteiensystems studiert, die das Mass der Nationalisierung der politischen Parteien beeinflussen. Auf Grund der vorangegangenen Studien wird versucht, den Inhalt der Vorschrift des *Nationalcharakter* der politischen Parteien zu verstehen, indem die Zweckmässigkeit, die Gründung regionaler Parteien in Brasilien zu erlauben, behandelt wird.

Schlüsselwörter: Politische Parteien. Parteiensysteme. Nationalcharakter. Föderalismus.

Lista de siglas

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIB – Ação Integralista Brasileira

ANL – Aliança Nacional Libertadora

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CDU – Christlich Demokratische Union (União Democrata-Cristã)

CSU – Christlich-Soziale Union (União Social-Cristã)

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PCB – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Popular

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PRM – Partido Republicano Mineiro

PRP – Partido Republicano Paulista

PRP – Partido da Representação Popular

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSP – Partido Social Progressista

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Partido Social-Democrata da Alemanha)

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UDN – União Democrática Nacional

SUMÁRIO

Capítulo 1

INTRODUÇÃO 12

Capítulo 2

PARTIDOS POLÍTICOS 17

2.1. Origem histórica 17

2.2. Conceituação 20

2.3. Classificação 21

2.4. Organização 23

2.5. Natureza jurídica 26

Capítulo 3

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO 30

3.1. Considerações gerais 30

3.2. Constituição de 1824 30

3.3. Constituição de 1891 34

3.4. Constituição de 1934 43

3.5. Constituição de 1937 45

3.6. Constituição de 1946 50

3.7. Constituição de 1967 55

3.8. Constituição de 1988 63

Capítulo 4

FEDERALISMO E PARTIDOS POLÍTICOS 66

4.1. Estado Federal 66

4.1.1. Origem e formação 66

4.1.2. Características gerais 68

4.1.3. Autonomia política das unidades da federação 70

4.2. Implicações do federalismo no sistema partidário 71

4.3. Subsistemas partidários estaduais 77

4.3.1. Nacionalização *versus* regionalização dos partidos e dos sistemas partidários 77
4.3.1.1. Partidos e sistema partidário no Brasil: 1945-1966 79
4.3.1.2. Partidos e sistema partidário no Brasil: 1966-1979 86
4.3.1.3. Partidos e sistema partidário no Brasil: desde 1979 88
4.3.1.4. Partidos e sistema partidário em outros Estados federais 91
4.4. Influência dos sistemas partidários estaduais no plano nacional 97
4.4.1. Governadores e bancada federal 97
4.4.2. Desproporcionalidade da representação das unidades da federação na Câmara dos Deputados 100

Capítulo 5
CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO QUE INFLUENCIAM O GRAU DE NACIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS 105
5.1. Coligações partidárias e caráter nacional dos partidos políticos 105
5.1.1. Verticalização das coligações partidárias 108
5.2. Cláusula de barreira e fidelidade partidária 113
5.3. Presidencialismo de coalizão 117

Capítulo 6
CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS 122
6.1. Debates da Assembléia Nacional Constituinte 122
6.2. Disciplina constitucional 124
6.3. Delimitação do conceito de *caráter nacional* 125
6.4. Caráter nacional *versus* âmbito nacional 127
6.5. Disciplina legal 128
6.6. Possibilidade de criação de partidos regionais 130
6.7. Princípio do caráter nacional dos partidos políticos e princípio federativo 132

Capítulo 7
CONCLUSÃO 134

BIBLIOGRAFIA CITADA 136

Capítulo 1
INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil, no parágrafo único de seu artigo 1º, consagra o princípio da soberania popular ao estabelecer que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Depreende-se, portanto, que a constituição pressupõe a democracia representativa, buscando fortalecer a democracia participativa, por meio de institutos como a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo (previstos no artigo 14 da constituição). A democracia representativa pressupõe a existência de instituições que disciplinem a participação popular no processo político, tais como: direitos políticos, partidos políticos e sistema eleitoral.

Tendo em vista a sua estreita ligação com o funcionamento da democracia representativa, o estudo dos sistemas eleitorais exerce "um papel fundamental como subsídio para o aprimoramento dos regimes democráticos e para a melhor compreensão dos sistemas políticos".[1] Nesse contexto, a compreensão a respeito dos partidos políticos possui relevante posto na teoria constitucional, que pode ser verificado por seu destaque, uma vez que na Constituição Federal lhes é dedicado um capítulo próprio, sendo um dos cinco que compõem o Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais).

A Constituição da República Federativa do Brasil traz, em seu artigo 17, a disciplina dos partidos políticos, conferindo-lhes algumas características, dentre as quais se destaca o *caráter nacional* (inciso I), embora o texto constitucional não forneça, com precisão, a forma pela qual deva ser aplicada tal regra.

---

1 Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 1999, p. 21.

Assim sendo, tradicionalmente podem ser apontados dois aspectos a serem resguardados com o caráter nacional dos partidos políticos, conforme aponta Manuel Gonçalves Ferreira Filho: "Estão, contudo, obrigados a ter caráter nacional, quer dizer, são proibidos os partidos regionalistas, ficam proibidos de receber recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros, ou subordinarem-se a estes."[2]

Assim, a primeira acepção do *caráter nacional* diz respeito à impossibilidade de formação de partidos regionais. Em um segundo sentido, o caráter nacional indica que os partidos políticos devem mostrar-se totalmente independentes de quaisquer vínculos com Estados ou organizações estrangeiras.

Concentrando nossa reflexão na primeira acepção, pode-se notar que a legislação infraconstitucional acatou a tese de que o caráter nacional dos partidos políticos encerra a impossibilidade de criação de partidos regionais, tendo em vista que a Lei n° 9.096, de 19 de setembro de 1995, em seu artigo 7º, fornece definição legal, portanto infraconstitucional, do *caráter nacional* dos partidos políticos. O legislador infraconstitucional, dessa forma, fez aquilo que o constituinte se absteve de fazer: forneceu critérios para a constituição de um partido de *caráter nacional*.

Conforme visto, a análise do significado da obrigatoriedade do caráter nacional dos partidos políticos em uma federação mostra-se extremamente relevante para o Direito Constitucional contemporâneo. Diante disso, surge o núcleo da pesquisa a ser desenvolvida no presente plano: qual o conteúdo e a extensão da expressão *caráter nacional*, que a constituição atribuiu como necessário para os partidos políticos no Brasil e de que maneira a dinâmica partidária brasileira cumpre esse preceito.

Por um lado, pode-se entender que a vedação de partidos regionais seria necessária para a proteção da própria federação, uma vez que tais agremiações poderiam estimular ímpetos separatistas, colaborando, em tese, para o comprometimento da unidade nacional. Por outro lado, contudo, pode-se chegar à conclusão de que a existência de partidos regionais poderia ser salutar para o bom funcionamento da própria federação, uma vez que propiciaria um foro adequado para a discussão de temas regionais e locais,

---

[2] Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de direito constitucional*, 30. ed., São Paulo: Saraiva, 2003, p.

fortalecendo as unidades subnacionais e, assim, a própria forma federativa de Estado. Desse modo, o tema a ser estudado não está apenas relacionado ao sistema partidário, mas também guarda relação com o próprio conceito de forma federativa de Estado.

O *caráter nacional* deve ser compreendido na medida em que se relaciona com outros preceitos constitucionais, tais como a liberdade partidária, a autonomia e a democracia partidária, bem como com o próprio caráter federativo do Estado brasileiro.

Conseqüentemente, este estudo busca enfrentar os seguintes problemas: o sistema partidário brasileiro está estabilizado em bases nacionais? Dentro da atual sistemática constitucional brasileira, a existência de partidos políticos regionais seria factível para a consolidação da federação, ou, ao contrário, poderia comprometê-la?

Conforme visto, tal discussão mostra-se relevante no atual cenário do Direito Constitucional brasileiro, ainda mais porque se torna objeto de discussões casuísticas – observada, por exemplo, no caso recente da adoção e posterior abolição da verticalização das coligações partidárias –, que não colaboram para a consolidação de instituições políticas importantes para o desenvolvimento do país.

Apesar de se tratar de um trabalho de Direito Constitucional, dada a natureza do tema, necessário será o diálogo com outras áreas, em especial a História e a Ciência Política. Isso se deve ao fato da dogmática jurídica não ser suficiente para o enfrentamento da questão objeto do presente trabalho, que terá como importante missão a análise da realidade política e constitucional do Brasil, a ser contextualizada por meio de sua evolução histórica.

No que diz respeito à dinâmica das instituições políticas alinhadas pelo Direito Constitucional, é necessário que se recorra a estudos da Ciência Política. Entendo que essas duas disciplinas não devem estar dissociadas, sob pena de empobrecimento científico de ambas. Vale aqui mencionar a citação de Virgílio Afonso da Silva: “Ignorar o fenômeno político faz com que os juristas tenham dificuldades em compreender a própria

---

127.

aplicação da constituição."[3] Na mesma linha de raciocínio, Paulo Bonavides aponta o vínculo estreito entre as duas áreas do conhecimento: "É com a Ciência Política, fora das Ciências Jurídicas, que o Direito Constitucional mantém mais apertados vínculos."[4]

Da mesma maneira, o estudo da evolução histórica do sistema partidário brasileiro se mostra necessário. Paulo Bonavides aponta a importância do método histórico no estudo do Direito Constitucional:

> "O método histórico dispensa máxima atenção ao processo de evolução das leis, em cujo exame interpretativo entra acuradamente, com vistas voltadas também para a importância dos elementos sociológicos subsidiários que influem no caráter da legislação. Com relação ao Direito Constitucional, esse método costuma seguir cada preceito na sua origem, formação e evolução, valendo-se da história das instituições e das idéias políticas como instrumento eficaz de compreensão e interpretação de todo o sistema normativo fundamental."[5]

Desse modo, o Capítulo 2 abordará aspectos gerais a respeito dos partidos políticos, essenciais ao presente estudo: a origem histórica, sua conceituação, algumas classificações que se mostram úteis à presente análise, a sua organização e a sua natureza jurídica.

O Capítulo 3 abordará a evolução histórica do sistema partidário brasileiro, desde o Império até os dias atuais, tendo por base o regime constitucional vigente e, como ênfase, o grau de nacionalização dos partidos políticos em cada período.

No Capítulo 4, buscarei estabelecer a relação entre federalismo e partidos políticos. Nesse sentido, inicialmente, serão abordados aspectos gerais do Estado federal, como sua origem e formação, suas características essenciais e, em especial, o grau de autonomia das unidades da federação. Esse estudo se mostra importante, a fim de propiciar a compreensão das implicações do federalismo no sistema partidário. Com essa base, serão estudados, em diversos períodos brasileiros e em outros Estados federais, a dinâmica de

---

3 Virgílio Afonso da Silva, "Partidos e reforma política", *Revista Brasileira de Direito Público* 11 (2005), p. 9.

4 Paulo Bonavides, *Curso de direito constitucional*, 11. ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 34.

5 Paulo Bonavides, *Curso de direito constitucional*, p. 37.

nacionalização *versus* regionalização dos partidos e dos sistemas partidários. Além disso, será abordada a influência dos sistemas partidários estaduais no plano nacional.

No Capítulo 5, serão estudadas outras características do sistema político brasileiro que influenciam o grau de nacionalização dos partidos políticos. Para tanto, será realizada sucinta análise da possibilidade de realização de coligações partidárias, dos institutos da cláusula de barreira e fidelidade partidária, bem como da dinâmica de governo que ficou conhecida como "presidencialismo de coalizão".

No Capítulo 6, com base nas análises anteriores, se buscará compreender o conteúdo do preceito do *caráter nacional* dos partidos políticos. Para tanto, após análise sobre os debates na Assembléia Nacional Constituinte, será abordado o tratamento constitucional dado à matéria, a fim de delimitar seu conceito e confrontá-lo com a disciplina infraconstitucional. Será, ainda, analisada a pertinência de se permitir a instituição de partidos regionais no Brasil. Por fim, serão analisados os princípios federativo e do caráter nacional dos partidos políticos.

Capítulo 2
PARTIDOS POLÍTICOS

2.1. Origem histórica

Os juristas passaram a estudar os partidos políticos de forma sistemática no início do século XX, até porque, de modo geral, somente após a Primeira Guerra Mundial surgiram as primeiras disposições legais com o objetivo de discipliná-los, com o intuito de proteger a democracia contra o que seria a atividade desenfreada dos partidos.[6] As Constituições do século XIX ignoravam os partidos políticos, que eram tratados como meras associações privadas.[7] Tal questão se deve, em grande medida, ao fato de os partidos políticos não serem bem vistos, nem mesmo logo após o advento do Estado Liberal, pois eram considerados prejudiciais à democracia. Essa postura decorria da aversão que a filosofia iluminista, inspiradora da Revolução Francesa, sempre mostrou por tudo o que se interpusesse entre a nação e o cidadão.[8]

Pode-se verificar que Jean-Jacques Rousseau, que exerceu forte influência filosófica sobre a Revolução Francesa, ao discorrer sobre a vontade geral, rejeitava expressamente a existência de intermediários entre o Estado e os cidadãos.[9] Progressivamente, houve uma fase de maturação dos partidos durante a qual existiram "organizações mais ou menos clandestinas, como os clubes políticos na França, os *caucus*, na Inglaterra e nos Estados Unidos, até que fossem claramente incorporados à vida constitucional os partidos políticos"[10].

---

6 Cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Os partidos políticos nas constituições democráticas*, Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966, pp. 11-13.

7 Cf. Jorge Miranda, *A Constituição de 1976: formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa: Livraria Petrony, 1978, p. 398.

8 Cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Os partidos políticos nas constituições democráticas*, p. 12.

9 Cf. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Paris: Gallimard, 1993, p. 194.

10 Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de teoria geral do Estado*, 25. ed., São Paulo: Saraiva, 2005, p. 162.

Giovanni Sartori aponta que, gradualmente, a expressão "partido" foi perdendo o seu caráter negativo, passando este a ser aceito na vida política: "o termo "partido" entrou em uso, substituindo gradualmente a expressão "facção", com aceitação de que um partido não é exatamente uma facção".[11] Prossegue, mencionando a posição de Voltaire, na Enciclopédia, de que "a palavra partido não é, em si, repulsiva; a palavra facção sempre o é."[12]

Maurice Duverger chega a delimitar o momento histórico do surgimento dos partidos políticos em sua acepção moderna, situando-o em meados do século XIX, demonstrando que o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia representativa, ou seja, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares:

> "Em 1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo: encontravam-se tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito. Em 1950, estes funcionavam na maior parte das nações civilizadas, os outros se esforçavam para imitá-las."[13]

Na mesma linha, Hans Kelsen afirma que, em uma democracia representativa, para que o indivíduo obtenha influência, ele deve associar-se a outros que compartilhem as suas opiniões políticas, fazendo com que surjam os partidos políticos:

> "Em uma democracia parlamentar, o partido político é um veículo essencial para a formação da vontade pública. O princípio da maioria, essencial à democracia, pode funcionar apenas se a integração política resultar em um grupo que compreenda mais da metade dos votantes. Se nenhum partido político alcança maioria absoluta, dois ou vários deles têm de cooperar."[14]

Pode-se vislumbrar que, historicamente, a origem do partido político remonta ao momento da afirmação do poder da classe burguesa e, sob a ótica política, ao

---

11 Giovanni Sartori, *Partidos políticos e sistemas eleitorais*, (tradução de Waltensir Dutra), Brasília: UnB, 1982, p. 23

12 Giovanni Sartori, *Partidos políticos e sistemas eleitorais*, p. 23.

13 Maurice Duverger, *Os partidos políticos,* 2. ed., (tradução de Cristiano Monteiro Oiticica), Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980, p. 19.

14 Hans Kelsen, *Teoria geral do direito e do Estado*, 4. ed., (tradução de Luís Carlos Borges), São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 421.

momento da difusão das instituições parlamentares ou da batalha política pela sua constituição.[15]

Ao final do século XIX, surgem os partidos políticos de organização de massa, por conta das transformações econômicas e sociais decorrentes do processo de industrialização. Nesse quadro, nascem os partidos socialistas como canais para a organização dos trabalhadores, com certas características próprias, marcados por se constituírem de "um séqüito de massa, uma organização difusa e estável com um corpo de funcionários pagos especialmente para desenvolver uma atividade política e um programa político sistemático."[16] Esse fato, aliado ao desenvolvimento da democracia e à introdução do sufrágio universal, levou à transformação dos partidos burgueses em partidos eleitorais de massa, na Inglaterra, após a Primeira Guerra Mundial, e na Europa continental, após a Segunda Guerra Mundial:

> "Os partidos políticos passaram a ser disciplinados por constituições a partir da Primeira Guerra Mundial, tendo a Constituição de Weimar (1919) reconhecido o direito de associação e a personalidade jurídica a tais organizações que perseguem fins políticos."[17]

Após a Segunda Guerra Mundial, foi disseminada a idéia de se inserir, de uma forma direta, a disciplina dos partidos políticos nas constituições, expressamente trazendo a definição de seu papel principal e condições essenciais de sua organização e existência. A título de exemplo, a Lei Fundamental da República Federal Alemã, que serviu de inspiração para muitas constituições surgidas após a Segunda Guerra Mundial, em seu artigo 21, traz, de forma relativamente detalhada, a disciplina constitucional dos partidos políticos na Alemanha.[18]

---

15 Cf. Anna Oppo, "Partidos políticos", in Norberto Bobbio / Nicola Matteucci / Gianfranco Pasquino (orgs.) *Dicionário de política,* 5.ed., (tradução de Carmen C. Varriale / Gaetano Lo Mônaco / Luiz Guerreiro Pinto Caçais / Renzo Dini), Brasília: Editora UnB, 1999, p. 899.

16 Anna Oppo, "Partidos políticos", p. 900.

17 Benjamin Alves Rabello Filho, *Partidos políticos no Brasil*, Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 95.

18 O regime constitucional alemão contemporâneo consagra, em síntese, que os partidos políticos: (a) concorrem para a formação da vontade política do povo; (b) podem ser livremente criados e sua organização deverá se pautar pelos princípios democráticos; (c) devem dar conhecimento público da origem de seus recursos; (d) podem ser considerados inconstitucionais se tenderem a destruir o regime fundamental de liberdade e democracia ou a pôr em risco a existência da República Federal Alemã; e (e) têm a sua regulamentação feita por leis federais.

Nesse contexto, no quadro atual de desenvolvimento das democracias no mundo, os partidos políticos exercem importante função para a aglutinação de pessoas em torno de idéias e formação da vontade popular, tornando necessário que seus direitos e deveres estejam bem delimitados pela ordem jurídica, para que possam exercer de forma adequada essa importante função.

2.2. Conceituação

Levando-se em conta que a expressão "partido", conforme visto, apresentou ao longo da história acepções distintas, bem como o fato do tema ter reflexos em várias áreas do conhecimento humano, tais como Direito, Sociologia, Ciência Política e História, dentre outras, muito difícil torna-se a conceituação dos partidos políticos. Isso pode ser exemplificado pela seguinte afirmação de Paulo Bonavides:

> "Quem na ânsia de encontrar uma boa definição de partido político, se dispuser a ler, da primeira a última página, as três obras máximas que o século XX já produziu acerca dos partidos políticos – os livros clássicos de Ostrogorsky (*La Démocratie et l'organization des Partis Politiques*), Michels (*Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques de Démocraties*) e Duverger (*Les partis politiques*), há de concluir a leitura profundamente decepcionado: terá empregado em vão toda a sua diligência, pois a instituição em apreço não é objeto ali de nenhuma definição."[19]

Contudo, outros autores, ao longo do tempo, forneceram definições próprias dos partidos políticos, com as quais podemos buscar compreendê-los. A abordagem do aspecto ideológico caracterizador dos partidos políticos foi trazido por Benjamin Constant em 1816, para quem "um partido é uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política."[20] Por um outro enfoque, a busca do poder político dentro de uma sociedade, como objetivo dos partidos políticos, é presente na definição de Max Weber, de cunho eminentemente sociológico:

> "Denominamos "partidos" relações associativas baseadas em recrutamento (formalmente) livre com o fim de proporcionar poder a seus dirigentes dentro de uma

---

[19] Paulo Bonavides, *Ciência Política*, 10. ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 343.
[20] Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, p. 14.

> associação e, por meio disso, a seus membros ativos, oportunidades (ideais ou materiais) de realizar fins objetivos ou de obter vantagens pessoais, ou ambas as coisas."[21]

A idéia de que partidos políticos constituem organizações destinadas à obtenção do poder está presente em outras definições do século XX, tais como a exposta por Anna Oppo, no Dicionário de Política, segundo a qual:

> "O partido compreende formações sociais assaz diversas, desde os grupos unidos por vínculos pessoais e particularistas às organizações complexas de estilo burocrático e impessoal, cuja característica comum é a de se moverem na esfera do poder político."[22]

Assim sendo, embora de difícil conceituação, podem ser apontadas algumas características indispensáveis na composição dos partidos políticos, assim sintetizadas por Paulo Bonavides:

> "a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um acervo de idéias e princípios, que inspiram a ação do partido; d) um interesse básico em vista: a tomada do poder; e e) um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega às mãos."[23]

Esse conceito me parece interessante, como premissa de trabalho, tendo em vista que agrega os diversos aspectos relativos aos partidos políticos.

2.3. Classificação

Muitas são as classificações dos partidos políticos que foram elaboradas por diversos autores ao longo do tempo. O presente trabalho abordará algumas delas que, além de poderem ser consideradas clássicas, mostram-se pertinentes com o objeto em análise.

---

21 Max Weber, *Economia e sociedade*, 4. ed., (tradução de Regis Barbosa / Karen Elsabe Barbosa), Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, p. 188.

22 Anna Oppo, "Partidos políticos", p. 899.

23 Paulo Bonavides, *Ciência Política*, p. 346.

Maurice Duverger apresenta um interessante método de classificação dos partidos políticos, levando em consideração a sua origem. Por essa sistemática, os *partidos de origem eleitoral e parlamentar* seriam os de origem interior no sistema, pois resultariam da união de parlamentares em grupos, em um primeiro momento, para, posteriormente, criarem comitês eleitorais e, progressivamente, criarem uma ligação permanente entre esses dois elementos:

> "Uma vez nascidas essas duas células-máter, grupos parlamentares e comitês eleitorais, foi suficiente que se estabelecesse uma coordenação permanente entre estes e que vínculos regulares os unissem àqueles para que se encontre em face de um verdadeiro partido."[24]

Em grande medida, essa é a forma de origem típica dos partidos liberais anteriores ao estabelecimento do sufrágio eleitoral, e que se mostra freqüente em partidos de tendência mais conservadora ou oriundos da estrutura estatal.

Por outro lado, os *partidos de origem exterior* teriam a sua gênese em grupos externos ao quadro parlamentar, como sociedades de pensamento, clubes, jornais, sindicatos, cooperativas agrícolas, dentre outros. Por terem uma base de pensamento comum para a sua criação, Duverger aponta que esses partidos são mais coerentes e disciplinados do que os de criação eleitoral e parlamentar.[25] O autor assim sintetiza algumas das diferenças fundamentais entre essas espécies de partidos:

> "Qualquer que seja a sua origem, os partidos de criação externa apresentam um conjunto de características que se opõe assaz nitidamente aos partidos criados no ciclo eleitoral e parlamentar. De início, os primeiros são geralmente mais centralizados que os segundos. Os primeiros nascem, com efeito, a partir da cúpula, ao passo que os segundos partem da base. Em uns, os comitês e seções locais são estabelecidos sob o impulso dum centro preexistente, que pode portanto reduzir a seu bel-prazer sua liberdade de ação; nos outros, pelo contrário, são comitês locais preexistentes que criam um organismo central para coordenar-lhes a atividade, e limitam por conseqüência seus poderes a fim de conservar o máximo de autonomia."[26]

---

24 Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, p. 25.
25 Cf. Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, p. 31.
26 Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, pp. 30-31.

Duverger apresenta uma outra classificação dos partidos políticos relativamente à sua estrutura, distinguindo *partidos de quadros* e os *partidos de massas*. Os primeiros procuram reunir pessoas ilustres e influentes, tanto para preparar as eleições e organizar campanhas, quanto para contribuir com grandes quantias de recursos financeiros. Os partidos de massas, por seu turno, buscam a adesão do maior número possível de adeptos, buscando, ao mesmo tempo, proceder à educação política da classe operária e democratizar o financiamento do partido, com um grande número de contribuições de menor valor.[27] Desse modo, a distinção dos partidos de quadros e dos partidos de massa situa-se na infra-estrutura social e política,[28], resumida da seguinte maneira:

> "Enfim, a distinção dos partidos de quadros e dos partidos de massas coincide com as que baseiam nos diversos tipos de arcabouço partidário. Os partidos de quadros correspondem aos partidos de comitês, descentralizados e fracamente articulados; os partidos de massas correspondem aos partidos alicerçados nas seções, mais centralizados e mais fortemente articulados."[29]

Creio que esses critérios de classificação dos partidos serão úteis para o desenvolvimento deste trabalho, razão pela qual a eles faremos referência nos próximos capítulos.

2.4. Organização

Conforme analisado no item relativo à conceituação dos partidos políticos,[30] o aspecto organizacional é fator inerente ao fenômeno dos partidos políticos. No início do século XX, Robert Michels, ao estudar a organização dos partidos políticos, demonstrou o que ficou conhecida como "lei de ferro" dos partidos políticos, por meio da qual a organização partidária, necessariamente, conduz a uma estrutura oligárquica:

> "Reduzida à sua expressão mais simples, a lei sociológica fundamental que rege inelutavelmente os partidos políticos (atribuindo-se à palavra "políticos" seu sentido mais amplo) pode ser assim formulada: a organização é a fonte de onde nasce o domínio

---

27 Cf. Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, pp. 99-100.
28 Cf. Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, p. 101.
29 Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, p. 106.
30 Cf. 2.2.

> dos eleitos sobre seus eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Quem diz organização, diz oligarquia."[31]

No mesmo sentido, em meados do século XX, Maurice Duverger também apontou a tendência à natureza oligárquica de sua organização:

> "A direção dos partidos tende naturalmente a assumir uma forma oligárquica. Uma verdadeira "classe de chefes" ali se constitui, uma casta mais ou menos fechada, um círculo interior de difícil acesso."[32]

A classe de chefes, mencionada por Duverger, é aquela que domina a agenda interna dos partidos e pode, assim, impor seus próprios objetivos. Por outro lado, em grande medida, as discussões travadas nessas organizações se referem a questões internas, que exigem de tais lideranças a capacidade de mediar acordos intrapartidários, conforme aponta Angelo Panebianco:

> "Portanto, os acordos internos, nos quais a ordem organizativa se manifesta, são sempre acordos entre as diversas demandas que surgem no interior da organização, de uma parte, e a exigência de estabilidade, de outra. É desse acordo que brota a articulação dos fins, é ele que torna inteligíveis os comportamentos, as atividades das organizações."[33]

Maurice Duverger observou, outrossim, a existência de diferentes escalões de poder no âmbito partidário, ressaltando que eles guardam relação com as divisões territoriais existentes, podendo se afirmar que no âmbito dos partidos podem conviver estruturas oligárquicas locais:

> "No conjunto, a articulação política tende a calcar-se na articulação administrativa do Estado: o agrupamento dos "elementos de base" assume assim o aspecto de uma pirâmide de escalões, coincidindo com as divisões territoriais oficiais. Um dos escalões muitas vezes tem um caráter preponderante: corresponde geralmente à circunscrição administrativa essencial."[34]

---

31 Robert Michels, *Os partidos políticos*, (tradução de Hamilton Trevisan), São Paulo: Senzala, s.d, p. 247.

32 Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, p. 188.

33 Angelo Panebianco, *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos,* (tradução de Denise Agostinetti), São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 87.

34 Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, p. 76.

Para Duverger, os partidos podem ter maior grau de centralização ou descentralização, operadas por quatro tipos: local, ideológica, social e federal.[35] A primeira, diz respeito à noção geral de descentralização, que pode conduzir o partido a orientar-se no "sentido das questões de interesse regional, em detrimento das grandes questões nacionais e internacionais."[36] A descentralização ideológica consistiria na concessão de certo grau de autonomia a frações ou tendências dentro dos partidos. A descentralização social corresponde à possibilidade de organizar categorias econômicas, de forma autônoma, no âmbito dos partidos. Por fim, a descentralização local se trata de um tipo mais acentuado de descentralização, uma vez que "a forma federal de Estado permitiu a cada um desses grupos exprimir diretamente sua originalidade nos organismos governamentais."[37]

Angelo Panebianco apresenta argumentos que se mostram muito úteis para a compreensão do sistema partidário em Estados federais. Em primeiro lugar, apresenta um dado importante a respeito da relação entre descentralização e lideranças partidárias:

> "Porém, o dirigente envidará esforços consideráveis para expandir o papel e a importância do seu setor (com um provável crescimento de dimensões) somente se não houver possibilidades imediatas e menos dispendiosas de ascensão de carreira por outras vias. Portanto a hipótese pode ser reformulada, sustentando-se que *a dimensão das subunidades tende a variar em relação inversa às chances imediatas de ascensão dos seus dirigentes.*"[38]

Em segundo lugar, Panebianco traz a contribuição da ciência política escandinava, que classifica o desenvolvimento organizativo de um partido por *penetração* territorial, ou por *difusão* territorial, ou por uma combinação de ambas as modalidades:

> "Há penetração territorial quando um "centro" controla, estimula e dirige o desenvolvimento da "periferia", a formação das associações locais e intermediárias do partido. Há difusão territorial quando o desenvolvimento se dá por "germinação espontânea": são as elites locais que, num primeiro momento, constroem as associações

---

35 Cf. Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, pp. 88-91.
36 Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, p. 89.
37 Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, p. 90-91.
38 Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, p. 385.

> partidárias, e somente depois essas associações são integradas numa organização nacional."[39]

Essas contribuições serão úteis para a compreensão do sistema partidário brasileiro, conforme analisaremos nos próximos capítulos.

2.5. Natureza Jurídica

Para a compreensão da estrutura dos partidos políticos, é fundamental compreender a sua organização jurídica. Nesse sentido, importante é o estudo de sua natureza jurídica, tendo em vista que, além das várias diferentes posições doutrinárias a respeito, o enfrentamento dessa questão não tem importância meramente formal, pois:

> "está relacionada a outros problemas do próprio regime político, o qual determina não apenas a sua posição no sistema constitucional e jurídico, mas a própria situação no que tange ao mecanismo das relações entre o Estado e o corpo político, determinadas pela legalidade de sua existência na competição pelo exercício do poder."[40]

Para essa compreensão, passo a fazer uma análise, em caráter geral, da doutrina a respeito da natureza jurídica dos partidos, a fim de compreender a realidade brasileira. Nesse sentido, essa literatura, ao longo do tempo, buscou, primeiramente, definir se os partidos políticos teriam ou não personalidade jurídica, e, posteriormente, se essa personalidade jurídica seria de direito público ou privado. Segundo Pietro Virga, os partidos políticos podem ser enfocados sob dois pontos de vista: "como associação, união de pessoas estavelmente organizadas e juridicamente vinculadas para a consecução de fins políticos e comuns", e como "órgão do Estado, no que tange à sua característica de grupo eleitoral e grupo parlamentar".[41] Segundo essa definição, por se tratarem de órgãos do Estado, seriam disciplinados pelo direito público.

---

39 K. Eliasses, L. Svaasand, *The Formation of Mass Political Organizations: Na Analytical Framework,* "Skandinavian Political Studies, X (1975), pp. 95-120 *apud* Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, p. 94.

40 Benjamin Alves Rabello Filho, *Partidos políticos no Brasil*, p. 51.

41 Pietro Virga, *Liberta giuridica e diritti fondamentalli,* Milano: Giufrè, 1977, p. 245 *apud* José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 30. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 403.

Dalmo de Abreu Dallari afirma que "quanto à natureza jurídica dos partidos, não há, praticamente, divergências, estando superada a idéia de que sejam pessoas jurídicas de direito privado",[42] ponderando que predomina atualmente entre os autores o entendimento de que se tratam de pessoas jurídicas de direito público interno.[43] No entanto, não é isto que encontramos na literatura.

Em posição intermediária, Konrad Hesse, analisando o sistema constitucional alemão com base em decisões do Tribunal Constitucional Federal, entende que os partidos políticos não podem ser considerados órgãos estatais, tampouco associações privadas, mas se situam em uma posição intermediária:

> "Nisso se manifesta que o *status* jurídico-constitucional dos partidos políticos é um *status público* singular. Este encontra sua raiz não no âmbito da estatalidade organizada, senão naquele âmbito de transição do "não-estatal" e "estatal"[...]"[44]

O doutrinador português José Joaquim Gomes Canotilho, discordando da posição de que os partidos políticos exercem função de um órgão constitucional, afirma que são entidades de direito privado com características diferenciadas:

> "Além de não serem órgãos estaduais ou constitucionais, os partidos não são *corporações de direito público*, pois embora lhes seja constitucionalmente atribuída a função política, nem por isso se pode falar de um 'estatuto singular de direito público'. Do *estatuto subjectivo* deriva a sua caracterização como *associações de direito privado às quais se reconhecem direitos fundamentais.*"[45]

As Constituições anteriores à de 1988, em relação aos princípios a serem observados pelos partidos políticos, faziam alusão à personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos,[46] sem, contudo, definir se a personalidade jurídica seria de direito privado ou de direito público.

---

42 Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 164.

43 Cf. Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 164.

44 Konrad Hesse, *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, (tradução da 20. ed. alemã de Luís Afonso Heck), Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, pp. 149-150.

45 José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 4. ed., Coimbra: Almedina, 2000, p. 313.

46 Cf. Constituição de 1967, art. 149, II e Emenda Constitucional n° 1/1969, art. 152, II.

Essa definição era trazida, entretanto, pelo legislador infraconstitucional. A Lei nº 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), revogada pela Lei nº 9.096/95 (atual Lei dos Partidos Políticos), determinava que os partidos políticos eram pessoas jurídicas de direito público interno:

> "Art. 2º – Os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos humanos fundamentais, definidos na Constituição."[47]

Atualmente, no entanto, de acordo com a expressa disposição do artigo 17, § 2°, da Constituição da República Federativa do Brasil, resta claro que se tratam de pessoas jurídicas de direito privado, uma vez que "os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral".

Assim sendo, por conta do dispositivo transcrito, a doutrina brasileira contemporânea entende que foram dissipadas as dúvidas a respeito da natureza jurídica dos partidos políticos, incorporando-se a concepção de que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, por conta da expressa previsão de registro de seus estatutos na forma da lei civil, conforme sustenta José Afonso da Silva:

> "Se [os partidos] adquirem personalidade na forma da lei civil é porque são pessoas jurídicas de direito privado, devendo, pois, registrar-se no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, segundo o disposto na Lei dos Registros Públicos, depois disso é que seus estatutos serão levados a registro no TSE."[48]

Conforme se percebe, tem-se que o pensamento da doutrina portuguesa exerceu grande influência sobre a Assembléia Constituinte de 1988, que pode ser percebida na disciplina a respeito da natureza jurídica dos partidos políticos:

> "O Brasil adotou o modelo português dos partidos políticos de associações privadas e não de órgãos dos Estados. Realmente, o fato de os partidos políticos buscarem atender

---

47 Antonio Roque Citadini, *Lei Orgânica dos Partidos Políticos: comentários, notas e jurisprudência*, São Paulo: Max Limonad, 1983, p. 3.

48 José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo,* p. 403.

> interesses particulares, por vezes opostos aos interesses gerais, leva a enquadrá-los, não como órgãos estatais, porém como entes auxiliares do Estado."[49]

Em posição crítica ao dispositivo que confere personalidade jurídica de direito privado aos partidos políticos, Pinto Ferreira assevera que esta definição, na prática, identifica o partido político como uma mera associação, o que, em tese, permitiria sua multiplicação, o que seria prejudicial à democracia.[50]

Desse modo, tenho claro que, de acordo com a atual disciplina constitucional brasileira, os partidos políticos são dotados de personalidade jurídica de direito privado,[51] que, contudo, exercem função pública constitucionalmente estabelecida, uma vez que, como condição de elegibilidade, a Constituição Federal estabelece "a filiação partidária" (art. 14, § 3°, V), bem como têm acesso a recursos do fundo partidário, de natureza pública.

---

49 Pinto Ferreira, *Comentários à Lei orgânica dos partidos políticos*, São Paulo: Saraiva, 1992, p. 36.
50 Cf. Pinto Ferreira, *Comentários à Lei orgânica dos partidos políticos*, p. 31.
51 Cf. Código Civil, art, 44, V.

Capítulo 3
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

3.1. Considerações gerais

A fim de compreender o princípio do caráter nacional dos partidos políticos, faz-se necessária uma profunda análise da evolução histórica do sistema partidário brasileiro, com enfoque em seu grau de nacionalização, nos diferentes períodos históricos. Tal estudo terá como referência a vigência das constituições brasileiras, uma vez que, tradicionalmente, as mudanças institucionais, bem como as rupturas do sistema partidário no país, se dão em um momento histórico em que a constituição também é alterada. Essa é uma peculiaridade brasileira, que se distingue, inclusive, de outros países latino-americanos, como a Argentina, na qual rupturas institucionais freqüentes não alteraram a ordem constitucional e o sistema partidário vigentes.[52]

3.2. Constituição de 1824

A análise histórica do período imperial deve considerar a incipiente formação de um sistema partidário no país, de caráter oligárquico acentuado, tendo como expoentes o Partido Liberal e Partido Conservador. De fato, ambos os partidos possuíam uma base social muito parecida, uma vez que seus membros eram provenientes da mesma origem social, representando o interesse das elites econômicas. A ausência de diferenças significativas entre essas duas forças políticas pode ser expressa pelo ditado, corrente à época, que versava que "não há nada mais parecido com um conservador do que um liberal

---

[52] Cf. 4.3.1.4.

no poder."[53] Tratavam-se, claramente, de partidos de origem parlamentar, na classificação de Duverger.[54]

A exemplo do que ocorria no mundo, não havia nessa época a previsão legal, quanto mais constitucional, da existência dos partidos políticos, que conforme analisado, eram mal vistos, por constituírem corpos intermediários entre os cidadãos e os eleitos, colaborando para deturpar a vontade geral.[55] Além disso, a considerar aspectos organizacionais mínimos, não se pode dizer que tais agremiações eram, de fato, partidos políticos. Afonso Arinos de Melo Franco, a respeito do quadro partidário da época, tece a seguinte consideração: "Mas não havia partidos verdadeiros que exprimissem estas variadas posições políticas. O que existia eram, repetimos, simples facções."[56] Contudo, algumas diferenças poderiam ser notadas entre esses dois partidos. O Partido Liberal, surgido da união de setores insatisfeitos com as tendências autoritárias do primeiro imperador, opunha-se ao grande poder conferido ao governo central, por meio do Poder Moderador[57]. Nesse sentido, pregava maior autonomia das províncias. É importante frisar que, embora favorável à descentralização política, era leal à monarquia. O Partido Conservador, por seu turno, marcava-se pela defesa do centralismo monárquico, "confiando nas instituições centrais como única arma eficaz contra os riscos de anarquia e desagregação do país."[58]

Dessa forma, tem-se que, em linhas gerais, durante todo o período imperial, a disputa entre os dois partidos foi marcada pelo debate descentralização *versus* centralização. Esse debate materializou-se em idas e vindas a respeito do grau de centralização política existente no país ao longo do período imperial, intensificando-se a partir de 1870, quando surgiram grupos republicanos, pregadores do federalismo, que, entretanto, tiveram importância secundária na queda da monarquia, tendo em vista que a proclamação da República foi um movimento que contou com os militares como

---

53 José Afonso da Silva, *Poder constituinte e poder popular*, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 11.

54 Cf. 2.3.

55 Cf. 2.1.

56 Afonso Arinos de Melo Franco, *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*, 2. ed., São Paulo: Alfa-Ômega, 1974, p. 26.

57 Cf. Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999, pp. 28-29.

58 Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*, pp. 30-31.

protagonistas principais.[59] O Partido Republicano constituía uma subversão ao regime, pois pregava o fim da Monarquia. Caso houvesse, no regime jurídico vigente à época, um espírito de defesa do regime, que condicionasse a atuação dos partidos.[60]

Os republicanos, desde o início, encontraram dificuldades para criar uma organização de caráter nacional, fato este que influenciaria na configuração do sistema partidário consolidado após a proclamação da República, conforme analisa Rodrigo Patto Sá Motta:

> "No próprio ato de fundação do movimento, a publicação do "Manifesto Republicano", em 1870, o problema estava visível. O documento apareceu no Rio de Janeiro e a maioria de seus signatários tinha residência naquela cidade. Os defensores da República não criaram uma organização no nível do país, houve uma forte tendência dos grupos se organizarem regionalmente."[61]

A dificuldade de estruturação do Partido Republicano em bases nacionais se explica, em alguma medida, pelo fato deste ter sido composto por grupos ativos da classe média e dos setores mais dinâmicos da economia, interessados em ocupar o poder em nível regional em favor da tutela de seus interesses.[62] Por conta disso, o Partido Republicano teve maior expressão apenas nas províncias de São Paulo e Minas Gerais, únicas nas quais elegeram representantes à Câmara dos Deputados. A fragmentação do movimento republicano pode ser explicada, também, por conta de correntes separatistas nele abrigadas. Manuel Correia de Andrade aponta que, à época, para alguns, a bandeira republicana estava profundamente influenciada por idéias separatistas, o que teria levado Joaquim Nabuco, certa vez, a afirmar que temia a República porque, com ela, seria possível que o país fosse levado ao desmembramento.[63]

---

59 Cf. José Nepomuceno da Silva, *As alianças e coligações partidárias*, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, pp. 62-63.

60 Cf. Manoel Rodrigues Ferreira, *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*, Brasília: Senado Federal, 2001, p. 207.

61 Rodrigo Patto Sá Motta. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*, pp. 48-49.

62 Cf. José Afonso da Silva, "Partidos políticos e sistemas eleitorais: o caso brasileiro", *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo* 17 (1980), p. 293.

63 Cf. Manuel Correia de Andrade, *As raízes do separatismo no Brasil,* São Paulo: Fundação Editora da UNESP; Editora do Sagrado Coração: 1999, pp. 91-92.

No final do período imperial, o sentimento separatista era muito forte, especialmente na província de São Paulo. Manuel Correia de Andrade cita Alberto Sales, que pregava que a República não necessitava ser proclamada de forma centralizada, mas que poderia sê-lo na província que tivesse condições de fazê-lo. Em seguida, uma vez quebrada a unidade nacional, outras províncias tenderiam naturalmente, na medida em que se transformassem em repúblicas soberanas, a unir-se e formar uma confederação, para, em momento posterior, formar uma federação.[64]

Essa tese pode ser reforçada pela análise do documento apresentado na reunião do Partido Republicano, realizada em maio de 1887, e lido por Campos Sales:

> "Todas [as províncias] ao mesmo tempo não estão preparadas para isto [Independência e República] e, portanto, iniciem a revolução as que estão preparadas para ela. À proporção que forem se libertando, irão se confederar e, dados os primeiros passos, o *desideratum* geral não se fará esperar e o Brasil será livre."[65]

Nessa linha de pensamento, a instauração do federalismo no Brasil poderia ter se dado por agregação de Estados independentes, de forma mais parecida com o federalismo norte-americano, e não por segregação de um Estado unitário, como de fato ocorreu.[66] Analisando, porém, de forma mais atenta à realidade brasileira, com duas províncias economicamente dominantes, o processo de formação do federalismo poderia ter se dado de forma mais próxima à unificação alemã, de 1870, realizada com a predominância de uma unidade (Prússia), diferentemente da formação do federalismo nos Estados Unidos. Manuel Correia de Andrade levanta esta hipótese ao analisar o teor do manifesto republicano de 1887:

> "Não teria Campos Sales pensado em um separatismo que pudesse levar à confederação que mantivesse o país unido por laços pouco consistentes e que os estados federados fossem colocados sob a tutela do ou dos estados mais ricos e fortes, como ocorreu na Alemanha com a unificação feita em torno e sob a égide da Prússia?"[67]

---

64 Cf. Alberto Sales, *A pátria paulista*, Campinas: Gazeta de Campinas, 1887 *apud* Manuel Correia de Andrade, *As raízes do separatismo no Brasil*, p. 92.

65 Manuel Correia de Andrade, *As raízes do separatismo no Brasil*, p. 95.

66 Cf. 4.1.1.

67 Manuel Correia de Andrade, *As raízes do separatismo no Brasil*, p. 113.

O mencionado autor levanta a possibilidade de que a política dos governadores, que seria implementada por Campos Sales – o separatista de 1887 –, poderia ser uma tentativa de adaptação de suas idéias em face da derrubada do Império da forma imprevista como ocorreu.[68]

No entanto, tendo em vista que o nosso federalismo se implementou por segregação, a partir de um Estado unitário imperial, teve, assim, sua base na autonomia dos estados federados. Esse fato teve repercussão na consolidação das instituições políticas na República Velha, dentre as quais, o sistema partidário.

3.3. Constituição de 1891

Mantendo a postura existente no período imperial, a Constituição de 1891 também ignorou a disciplina jurídica dos partidos políticos, que sequer de legislação ordinária própria dispunham. O fundamento legal das agremiações existentes era o direito geral de associação civil.

A proclamação da República foi caracterizada por uma reação ao centralismo do Estado imperial. Além disso, como salienta João Camillo de Oliveira Torres, "um dos aspectos mais flagrantes do regime instituído em 1891 era a hostilidade aos partidos políticos, considerados recordações funestas do malsão parlamentarismo do Império."[69] Esses fatores, aliados à ausência de unidade nacional no movimento republicano que antecedeu à República, colaboraram para a consolidação dos partidos regionais, com a formação dos partidos republicanos estaduais, tais como o partido Republicano Paulista (PRP), o Partido Republicano Mineiro (PRM), dentre outros. A tomada de poder pelos republicanos ocorreu por conta do esvaziamento dos partidos tradicionais existentes – o liberal e o conservador – com a busca da ajuda, pela primeira vez, das forças armadas.[70] Foi a primeira intervenção política efetiva dos militares na

---

68 C. Manuel Correia de Andrade, *As raízes do separatismo no Brasil*, p. 113.

69 João Camillo de Oliveira Torres, *A formação do federalismo no Brasil*, Companhia Editora Nacional: São Paulo, 1961, p. 223.

70 Cf. Valmireh Chacon. *História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 57.

história brasileira. A partir daí, essa prática passa a ser recorrente ao longo da história republicana brasileira.

A ausência de um movimento republicano de âmbito nacional condicionaria, de forma substancial, o funcionamento do sistema político na Primeira República, baseado, via de regra, em um sistema de partidos únicos estaduais. Nesse passo, o poder centralizado do Império foi transferido para as antigas províncias, transformadas em estados. José Murilo de Carvalho vê como fato positivo da descentralização o de aproximar o governo da população via a eleição de governadores de estado e prefeitos, mas ressalta que essa aproximação se deu, sobretudo, com as elites locais, facilitando a formação de sólidas oligarquias estaduais.[71]

O fortalecimento das oligarquias rurais regionais deu lugar ao chamado *coronelismo*. Victor Nunes Leal aborda esse assunto, em especial nesse momento histórico de decadência do poder local, concomitante ao fortalecimento da autonomia estadual, gerador de um sistema de dependência, no qual o poder local se submetia aos governos estadual e federal, em troca do exercício de determinadas prerrogativas de poder no âmbito local, explicando o *coronelismo*:

> "É o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os "coronéis", que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça."[72]

Raymundo Faoro também relaciona diretamente o fenômeno do coronelismo com o estabelecimento da política em bases estaduais:

> "Nesse esquema da supremacia estadual e da eleição sancionadora se insere o coronelismo. Ele se irmana à oligarquia das unidades federadas, num recíproco jogo de interações ativas. O comando do sistema caberá ao governador, isto é, ao grupo estadual por ele representado, intermediário dos benefícios da União sobre as comunas."[73]

---

71 Cf. José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil: O longo caminho*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 41.

72 Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*, 6. ed., São Paulo: Alfa-Omega, 1993, p. 43.

73 Raymundo Faoro, *Os donos do poder*, 3. ed., São Paulo: Editora Globo, 2007, p. 708.

Desde o início da era republicana, o pensamento da nova elite mostrou-se francamente desfavorável ao desenvolvimento dos partidos nacionais.[74] Afonso Arinos de Melo Franco sintetiza bem os fundamentos do novo regime político: "A mentalidade republicana era federal em primeiro lugar; em segundo antipartidária, no sentido nacional."[75] Além disso, as eleições, nesse período, eram notadamente pouco autênticas e marcadas por fraudes eleitorais, comandadas pelas máquinas partidárias oficiais de cada estado. Acrescente-se a esse fato de que a comissão de verificação de poderes, no âmbito da Câmara dos Deputados, tinha o poder de decidir, dentre os candidatos eleitos, quem de fato poderia tomar assento no parlamento, barrando candidatos não comprometidos com as oligarquias dominantes de cada estado.[76]

Com essa configuração política no plano regional, que garantia a eleição de deputados e senadores comprometidos politicamente com os governadores de estado, foi necessária a criação de um sistema de concertação dessas forças políticas no plano nacional, a fim de conferir sustentação para o presidente da República. Consolidou-se, assim, em especial a partir do governo de Campos Sales, um contexto sócio-político para a formação de um sistema partidário regionalmente fragmentado, articulado por um mecanismo de atuação do poder central, que ficou conhecido como "política dos governadores". Afonso Arinos aponta que Campos Sales preferia chamá-la de "política dos estados".[77]

Nesse sistema, cabia ao presidente da República a importante função de garantir a supremacia das oligarquias estaduais no Congresso Nacional por intermédio da mencionada verificação de poderes, realizada pela Câmara dos Deputados.[78] As alianças políticas entre os grupos políticos dos principais estados brasileiros tornavam possível o funcionamento de um governo central. Dessa forma, "por poderoso que fosse, o presidente

---

74 Cf. Samuel Dal-Farra Naspolini, *Pluralismo político,* Curitiba: Juruá Editora, 2006, p. 139.

75 Afonso Arinos de Melo Franco, *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*, p. 53.

76 Cf. Maria D'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro*, São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1993, p. 9.

77 Cf. Afonso Arinos de Melo Franco. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*, p. 56.

78 Cf. Fernando Luiz Abrúcio, *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, São Paulo: Hucitec/USP, 1998, p. 36.

dependia do apoio das oligarquias estaduais."[79] João Camillo de Oliveira Torres explica a dinâmica política desse fenômeno:

> "A solução foi inteligente: dominando os governadores os votos dos seus Estados, os chefes estaduais tornar-se-iam, automaticamente, os "grandes eleitores" dos presidentes. [...] Tínhamos com isso o seguinte: o Presidente da República assegurava a sua política no Congresso pelos votos das grandes bancadas, atendendo, por sua vez, os reclamos dos grupos dirigentes das forças que o apoiavam."[80]

Uma vez extintos os partidos nacionais pelo advento da República, foi necessário um mecanismo de unificação política, a fim de estabilizar o sistema, nos moldes do papel conferido ao Poder Moderador durante o Império. Para Torres, nesse contexto, surgem os fenômenos do coronelismo, no plano municipal, do partido único e das oligarquias, no plano estadual, e da política dos governadores, no plano federal.[81] De maneira similar à política dos governadores operada no plano nacional, existia um sistema de alianças entre os governadores e as lideranças locais, deixando clara a importância daqueles nessa estrutura política, conforme afirma Fernando Abrúcio:

> "Se no plano nacional vigorava o pacto da "política dos governadores", no nível estadual imperava o compromisso entre o Poder público estadual e os coronéis. Nos dois tipos de relacionamento, o elo mais forte era o governador."[82]

Os governadores de estado – ou presidentes, como eram denominados por algumas constituições estaduais – eram, assim, o elo entre esses dois sistemas de coordenação política existentes, contribuindo para a dificuldade em se criar um sistema partidário no plano nacional. Dessa forma, consolidou-se o poder dos governadores, no plano nacional, a partir de sua influência sobre as circunscrições eleitorais estaduais, de forma oligárquica e acima do sistema partidário:

> "Ora, a estrutura partidária na Primeira República se revela basicamente estadual, e, o que não deve ser olvidado, as decisões sobre o comportamento político de um Estado se constituíam de forças políticas de cúpula no nível estadual. A inexistência de partidos

---

79 Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*, p. 58.
80 João Camillo de Oliveira Torres, *A formação do federalismo no Brasil*, p. 213.
81 Cf. João Camillo de Oliveira Torres, *A formação do federalismo no Brasil*, p. 211.
82 Fernando Luiz Abrúcio, *Os barões da Federação*, 1998, p. 38.

> nacionais, por via de conseqüência, implicava efetivamente a seguinte disjunção: Estados "a favor" e Estados "contra"."[83]

O conceito de autonomia política existente na implantação do federalismo no Brasil significava, em grande medida, "acabar com o controle que o Poder Central tinha sobre as eleições locais e, sobretudo, garantir a eletividade dos antigos presidentes de província, transformados em governadores de estado."[84] A supremacia das oligarquias estaduais era garantida, em grande medida, por meio da corrupção eleitoral.

Todo o poder conferido aos governadores – o seu controle das assembléias legislativas e o fato de que, em caso de derrota, candidaturas oposicionistas seriam vetadas pela comissão de verificação de poderes – criava um ambiente de quase hegemonia das oligarquias estaduais estabelecidas no poder. Conforme menciona Gláucio Ary Dillon Soares, nessa fase, "as eleições não eram uma questão eleitoral, mas uma questão de poder."[85]

Contudo, essa hegemonia não era absoluta. Soares aponta que, de fato, a República Velha não se caracterizou pela completa ausência de mudança, havendo esporadicamente a substituição de uma oligarquia por outra. Dessa forma, não houve alteração do sistema, que continuou politicamente fechado, acessível apenas a uma minoria oriunda do mesmo segmento social:

> "A continuidade da política oligárquica foi possível pela combinação de um aparelho político montado em bases estaduais – e, dos estados, em bases municipais – com um sistema profundamente desigual de classes, ancorado, principalmente na distribuição extremamente concentrada da propriedade da terra."[86]

Diante desse contexto, durante a República Velha houve um quadro que não apenas prescindiu, mas também dificultou a criação de partidos políticos nacionais. De qualquer maneira, não se pode dizer que nesse período não tenham ocorrido tentativas de formação de partidos nacionais, mas essas tentativas foram pontuais e esparsas e, todas

---

83 José Filomeno de Moraes Filho, "O processo partidário-eleitoral no Brasil: A literatura revisitada", *Revista Brasileira de Estudos Políticos* 86 (1998), p. 60.

84 Fernando Luiz Abrúcio, *Os barões da Federação*, p. 33.

85 Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida,* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 17.

86 Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, pp. 19-20.

elas, de caráter personalista. Podemos mencionar as fracassadas tentativas de organização do Partido Republicano Federal, por Francisco Glicério (1893-1897), do Partido Republicano Conservador, por Pinheiro Machado (1910-1914), e do Partido Republicano Liberal, por Rui Barbosa. Entretanto, não havia a preocupação de estruturar tais movimentos de forma organizada permanente. Afonso Arinos de Melo Franco assim os descrevia: "Estes movimentos eram como febres que tomavam conta do organismo político da nação, mas breve desapareceriam."[87] Além dessas tentativas, um importante movimento político de caráter nacional foi a Aliança Liberal, que lançou a candidatura de Getúlio Vargas a Presidência da República e foi o embrião do movimento que desembocou na Revolução de 1930.

A estrutura partidária absolutamente regional e oligárquica existente nessa fase, consubstanciada em um sistema de partido único em quase todos os estados e caracterizado pela ausência quase absoluta de competição partidária,[88] dificultou em demasia a formação de uma vontade política nacional. Nos partidos, não havia unidade programática, tampouco um vínculo que unisse seus membros de forma permanente, conforme analisam Paulo Bonavides e Paes de Andrade:

> "Os partidos estadualizados não expressavam, em nenhuma ocasião de crise, a vontade nacional. Não tinham programas, não eram congruentes, não tinham atuação permanente. Funcionavam apenas como fachadas de oligarquias patriarcais."[89]

Esse sistema, no entanto, começou a demonstrar sinais de esgotamento, em especial a partir da eclosão do movimento tenentista, em 1922, que pregava, em síntese, uma reforma eleitoral e mecanismos de centralização política que diminuíssem a influência das oligarquias estaduais. Esse movimento era composto, principalmente, por jovens oficiais das forças armadas. Além disso, no final da década, a crise econômica mundial repercutiu de forma aguda no Brasil, que à época possuía uma economia basicamente dependente da exportação do café – atividade econômica preponderante justamente nos estados politicamente mais importantes do país, São Paulo, de forma principal, e Minas Gerais.

---

87 Afonso Arinos de Melo Franco, *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*, p. 56.

88 Cf. Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*, pp. 52-53.

89 Paulo Bonavides / Paes de Andrade, *História Constitucional do Brasil,* 9. ed., Brasília: OAB Editora, 2008, p. 263.

Nesse contexto, a Revolução de 1930 ocorre por conta de reações que foram surgindo ao longo da década de 1920 contra a estrutura oligárquica da República Velha, diante de um novo quadro econômico mundial, bem como do início do processo de urbanização do país. José Murilo de Carvalho comenta quais eram os pontos comuns entre os diferentes segmentos sociais e regionais que desencadearam a revolução:

> "Todos os reformistas estavam de acordo em um ponto: a crítica ao federalismo oligárquico. Federalismo e oligarquia eram por eles considerados irmãos gêmeos, pois era o federalismo que alimentava as oligarquias, que lhes abria amplo campo de ação e lhes fornecia os instrumentos de poder. Desenvolveu-se nos círculos reformistas a convicção de que era necessário fortalecer novamente o poder central como condição para implantar as mudanças que se faziam necessárias."[90]

Uma das principais bandeiras do movimento revolucionário foi a adoção de uma reforma eleitoral, a fim de evitar as freqüentes fraudes e manipulações típicas da estrutura coronelista e regionalista da Primeira República. Por essa razão, uma das primeiras medidas foi a adoção de um Código Eleitoral, por meio do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que trouxe importantes institutos que persistem no ordenamento jurídico brasileiro até hoje: a representação proporcional, o voto secreto, a criação da Justiça Eleitoral e o direito de voto às mulheres.

Além disso, esse diploma legal foi o primeiro a reconhecer juridicamente os partidos políticos no Brasil, caracterizando-os em duas categorias, nos artigos 99 e 100: os partidos permanentes, devidamente constituídos e registrados conforme as normas civis que regulavam as associações; os partidos provisórios, que, mesmo sem personalidade jurídica definitiva, comprovassem o suporte mínimo de quinhentos eleitores. Além disso, equiparou as associações de classe a partidos, apresentando-se como a primeira etapa da instituição da representação corporativa ou profissional no Brasil, que viria a ser confirmada pela Constituição de 1934:

> "Art. 99 Consideram-se partidos políticos para os efeitos deste decreto:
> 1) os que adquirirem personalidade jurídica, mediante inscrição no registro a que se refere o art. 18 do Código Civil;

---

[90] José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil*, p. 93.

> 2) os que, não a tendo adquirido, se apresentarem para as mesmos fins, em caráter provisório, com um mínimo de 500 eleitores;
> 3) as associações de classe legalmente constituídas.
> Parágrafo único. Uns e outros deverão comunicar por escrito ao Tribunal Superior e aos Tribunais Regionais das regiões em que atuarem a sua constituição, denominação, orientação política, seus órgãos representativos, o endereço de sua sede principal, e o de um representante legal pelo menos.
> Art. 100. Para todos os atos referentes ao alistamento, é facultado aos partidos políticos, por meio de delegados seus ou representantes, que nomeiem junto aos juizes ou Tribunais eleitorais:
> 1) examinar, no arquivo eleitoral, em companhia dos funcionários designados, e com a aquiescência previa do Tribunal Superior, quaisquer autos ou documentos;
> 2) apresentar alegações e protestos, por escrito, recorrer, produzir todo gênero de provas e denunciar perante a autoridade competente os funcionários eleitorais;
> 3) acompanhar o processo de qualificação e inscrição dos eleitores;
> 4) requerer que, com sua assistência, se interrogue em forma sumária, o alistando quanto à identidade e se verifique seu conhecimento de leitura e escrita."

O Código Eleitoral facultava, ainda, no artigo 58, parágrafo único, o registro do candidato avulso, isto é, daquele candidato que não constava da lista de partido algum, desde que tal fosse requerido por um número mínimo de eleitores, constituindo em mecanismo potencialmente enfraquecedor da consolidação de um sistema partidário:

> "Art. 58. Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes.
> 1º É permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de 100 eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda.
> Parágrafo único. Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada."

Embora tenha o caráter pioneiro de ser a primeira lei que reconheceu a existência jurídica dos partidos políticos, o Código Eleitoral não promoveu a criação de organizações partidárias nacionais, e, por isso mesmo, as eleições para a Constituinte de 1934 se processaram nos velhos moldes do partidarismo estadual. Contudo, diferentemente do que ocorria antes da revolução, houve a divisão interna nos Estados.[91] Conforme

---

[91] Cf. Afonso Arinos de Melo Franco, "Os partidos políticos nacionais", *Revista Forense* 157 (1955), p. 9.

menciona Gláucio Ary Dillon Soares, "a herança política da República Velha forneceu a base a partir da qual se formou, gradualmente, o sistema partidário brasileiro."[92]

Nesse ponto, de certa maneira, a manutenção da política baseada nas oligarquias estaduais contribuiu para que, em determinados setores, houvesse a percepção de que a Revolução de 1930 tivesse permanecido incompleta. Essas correntes foram fundamentais para o êxito da reação centralizadora a esse fenômeno, consolidada após o golpe de Estado de 1937.

Por outro lado, outra importante reação ao movimento revolucionário de 1930 se deu por meio da Revolução Constitucionalista de 1932, intentada pelo estado de São Paulo. Esse movimento caracterizou-se por aglutinar forças diversas, tais como: membros das oligarquias do PRP, políticos liberais e, até, grupos separatistas, embora este não fosse um tema central do movimento.[93]

Manuel Correia de Andrade aponta que as idéias separatistas existentes em São Paulo no Império foram atenuadas com o estabelecimento da federação, mas retornaram com o crescimento do desnível econômico entre os estados:

> "O sentimento separatista durante a Primeira República foi atenuado pela liberdade de que gozavam os estados, mas evidenciou-se um grande desnível econômico entre eles e, devido ao sistema tributário, os estados produtores de café se tornaram mais fortes; daí o crescimento vertiginoso de São Paulo, que consolidou sua posição de Estado mais rico da federação, unindo a sua importância econômica a uma grande influência política."[94]

Da mesma maneira, havia uma reação do restante do país em relação à hegemonia política do estado de São Paulo:

> "Esse crescimento e essa disparidade provocaram uma grande reação e, segundo ensaístas paulistas, o despeito de brasileiros de outros estados, alimentando idéias separatistas nos dois campos; idéias que não chegaram a mobilizar grupos políticos nem

---

92 Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 27.
93 Cf. Manuel Correia de Andrade, *As raízes do separatismo no Brasil*, p. 124.
94 Manuel Correia de Andrade, *As raízes do separatismo no Brasil*, p. 111.

> a formar partidos, mas levaram alguns estudiosos a formular programas centralizadores, amedrontados que estavam com a possibilidade de desagregação nacional."[95]

Esse contexto é importante para a compreensão da Revolução de 1930, da Revolução Constitucionalista de 1932, bem como da instituição do Estado Novo, em 1937. A disputa nacionalização *versus* regionalização do sistema político-partidário encobria, na realidade, o confronto entre o federalismo hegemônico, capitaneado por São Paulo, e um regime mais centralizado, mais vocacionado para a integração nacional.

3.4. Constituição de 1934

Nos primeiros anos após a Revolução de 1930, estabeleceu-se um ambiente propício para novas experiências partidárias. Nessa fase, conforme mencionado, surgiram inúmeros partidos políticos, com a mesma origem regionalista, e com os habituais vícios e oportunismos da República Velha, ou, ainda, estruturados com base em entidades profissionais, tais como os Partidos da Lavoura em São Paulo e Espírito Santo, ou Partido Economista do Distrito Federal.[96] Não havia, nesse primeiro momento, organização partidária efetivamente de âmbito nacional: "A pujança com que ressurgem os velhos partidos estaduais, ou a força com que nascem os novos partidos de caráter estadual mostram a permanência das forças regionais."[97]

Com essa estruturação político-partidária, foram realizadas as eleições para a Assembléia Nacional Constituinte de 1934. A constituição brasileira de 1934, embora não trouxesse disciplina constitucional específica a respeito dos partidos políticos, foi pioneira em tratar do assunto de forma indireta. No título relativo aos funcionários públicos, dispunha que "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" (art. 170, § 9º), e, além disso, prescrevia que era "vedada ao Juiz atividade político-partidária" (art. 66).

---

95 Manuel Correia de Andrade, *As raízes do separatismo no Brasil*, p. 113.

96 Cf. Valmireh Chacon, *História dos partidos brasileiros*, p. 117-119.

Em termos partidários e eleitorais, essa constituição não proibiu a existência dos partidos estaduais, e manteve o sistema proporcional e a Justiça Eleitoral. Por outro lado, adotou a representação profissional dentro das Assembléias, como uma espécie de instrumento permanente dos Governos contra a livre ação dos partidos. A assembléia constituinte de 1934 refletiu o momento de transição política pelo qual o país passava: "o binômio centralização *versus* federalismo representava a pedra de toque em torno da qual todas as outras questões confluíam."[98]

No período de vigência da constituição de 1934, surgiram as primeiras agremiações partidárias consistentes de âmbito nacional: Ação Integralista Brasileira (AIB) e a Aliança Nacional Libertadora (ANL), que, "embora fossem partidos com posições bem distintas, a ANL defendendo posturas de esquerda e a AIB alinhada com o pensamento da direita, ambos convergiam na crítica ao liberalismo."[99] Foram as primeiras organizações políticas dotadas de "considerável carga ideológica e cujos programas de ação transcendiam a mera pugna eleitoral, apresentando-se como autênticos projetos de organização nacional."[100] Embora antagônicos ideologicamente entre si, ambos os movimentos apresentavam características comuns, podendo ser considerados os primeiros movimentos políticos de massa no Brasil,[101] conforme aponta José Murilo de Carvalho:

> "[...] eram mobilizadores de massa, combatiam o localismo, pregavam o fortalecimento do governo central, defendiam um Estado intervencionista, desprezavam o liberalismo, propunham reformas econômicas e sociais. Eram movimentos que representavam o emergente Brasil urbano e industrial."[102]

O pioneirismo da AIB e da ANL está no fato de serem as primeiras agremiações políticas de caráter nacional e com efetiva capacidade de mobilizar a população. Eram movimentos que refletiam o momento político mundial, marcado pelo crescimento dos extremismos políticos e crise das democracias liberais, e surgimento de propostas autoritárias, marcados pela ascensão dos regimes nazi-fascistas e pela

---

97 Edgard Carone, *A República Nova (1930-1937)*, São Paulo: Diefel, 1974, p. 187.

98 Ângela Maria de Castro Gomes, *Regionalismo e centralização política: partidos e Constituinte nos anos 30*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1980, p. 29, *apud* Fernando Luiz Abrúcio, *Os barões da Federação*, p. 43

99 Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*, pp. 66-67.

100 Samuel Dal-Farra Naspolini, *Pluralismo político*, p. 142.

101 Cf. 2.3.

102 José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil*, p. 102.

consolidação do regime socialista soviético. A crítica à democracia liberal pode ser verificada pela visão antipartidária da Ação Integralista Brasileira, expressa em seu Manifesto-Programa, de 1937:

> "O Integralismo não é antidemocrático. Ao contrário, quando condena os partidos é porque visa substituí-los pelas corporações, órgãos que, em nossos dias, são os únicos capazes de captar e exprimir a vontade popular. O Integralismo, portanto, não é a doutrina ou apologia da ditadura. O Estado Integral será um Estado forte, não para comprimir as liberdades legítimas e naturais, porém para garanti-las contra o abuso dos poderosos, preservando a soberania nacional, o bem-estar e a dignidade de cada brasileiro."[103]

No entanto, tal quadro partidário não pôde se consolidar, tendo em vista a perseguição à ANL, após a Intentona Comunista de 1935, e a implementação do Estado Novo, em 1937, que teve como uma de suas primeiras medidas a extinção dos partidos políticos no Brasil, ocasionando, dessa forma, "o fim da fase experimental e de debate, iniciada com a Revolução de 1930".[104]

3.5. Constituição de 1937

O golpe promovido por Getúlio Vargas para instituir o Estado Novo ocorreu, dentre outras razões, justamente para romper com a experiência partidária existente. Ressalte-se que, o preâmbulo da constituição outorgada em 1937 aponta, em suas considerações, que os partidos políticos eram fatores de perturbação da ordem:

> "ATENDENDO às legitimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que, uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil.

---

103 Extraído do *Manifesto-programa do chefe nacional da A. I. B.,* Editada pela Secretaria de propaganda da província da Guanabara, Rio de Janeiro: Casa Gomes, s/d (folheto de 14 páginas) *apud* Paulo Bonavides / Roberto Amaral, *Textos políticos da história do Brasil*, vol 5. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 51.

104 Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*, p. 75.

> [...]
> Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País."

O sistema partidário anterior a 10 de novembro de 1937 foi extinto por força do Decreto n° 37, de 2 de dezembro de 1937, que dissolveu todas as agremiações partidárias existentes, e proibiu a criação de novas, trazendo, dentre as justificativas, a seguinte afirmação:

> "Considerando, além disso, que os partidos políticos até então existentes não possuíam conteúdo programático nacional ou esposavam ideologias e doutrinas contrárias aos postulados do novo regime, pretendendo a transformação radical da ordem social, alterando a estrutura e ameaçando as tradições do povo brasileiro, em desacordo com as circunstâncias reais da sociedade política e civil;
> [...]
> Considerando que o novo regime, fundado em nome da Nação para atender às suas aspirações e necessidades, deve estar em contato direto com o povo, sobreposto às lutas partidárias de qualquer ordem, independendo da consulta de agrupamentos, partidos ou organizações, ostensiva ou disfarçadamente destinados à conquista do poder público."

Francisco Campos, apontado como o redator da Constituição de 1937, expõe de forma clara o viés ideológico do regime do Estado Novo. Para ele, o Estado Novo resultou de "um imperativo de salvação nacional", tendo operado, de forma efetiva, os ideais da Revolução de 1930.[105] O autor deixa claro que o fundamento principal para a mudança do regime político foi a ruptura do sistema partidário até então vigente – que, para ele, se tornou um instrumento de divisão do país – bem como a centralização política do país:

> "O regime federativo, instituído em 91, continha em sua essência o germe da desagregação.
> [...]

---

105 Cf. Francisco Campos, *O Estado Nacional.* Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 39-41.

> A União, ao cabo do meio século de usurpações, teve de recuperar-se, de volver a si mesma, para que não mais ficasse à mercê das ambições e dos imperialismos regionalistas."[106]

O ambiente político interno, bem como as aspirações internas dos grupos políticos que detinham o poder, justificavam a centralização política e o autoritarismo:

> "As preocupações fundamentais no debate político da época – unidade nacional, incorporação de novos setores sociais e modernização institucional – levaram a maior parte dos ideólogos e políticos a concluírem que o autoritarismo seria o único regime harmonizado com o 'Brasil-real'".[107]

Houve certa facilidade para o golpe de 1937 responsabilizar os partidos políticos pelos males nacionais. A mentalidade antipartidária existente contribuiu para tanto. Conforme menciona Maria do Carmo Campello de Souza, "o antipartidarismo é uma norma ideológica vigorosa e assaz enraizada no pensamento político brasileiro."[108] Além disso, a ausência de um sistema partidário estruturado facilitou esse expediente. Para Valmireh Chacon, os partidos brasileiros "não tinham estrutura, organização, nem contatos permanentes com suas bases, dispersas sem uma rede de comunicação e transportes, então ainda a aparecer no Brasil".[109]

Em determinado momento, o governo Vargas chegou a cogitar a criação de um partido único, expediente que estava muito em voga em regimes semelhantes pelo mundo:

> "Daí ter-se pensado numa solução intermediária, preparatória, que viesse dispor as coisas para a organização futura. Essa solução era a Legião Cívica, no fundo do núcleo inicial, o ponto de saída para um partido único, adaptação brasileira dos partidos do mesmo gênero que pululavam em tantos países da Europa, da Ibéria aos Balkans."[110]

---

106 Francisco Campos, *O Estado Nacional*, p. 109.

107 Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964),* 3. ed., São Paulo: Alfa-Omega, 1990, p. 65.

108 Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil*, p. 30.

109 Valmireh Chacon, *História dos partidos brasileiros*, p. 135.

110 Afonso Arinos de Melo Franco, *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*, p. 77.

Contudo, a oposição à idéia junto às Forças Armadas,[111] bem como a incompatibilidade acentuada do regime vigente com os partidos políticos, fizeram com que a iniciativa não vingasse. Assim sendo, no período entre 1937 e 1945 não houve atividade partidária formal no Brasil.

No que diz respeito à política regional, durante o Estado Novo essa se desenvolveu pelo sistema de interventorias, por meio do qual havia um controle centralizado do exercício do poder local por parte do governo central, que nomeava interventores para a chefia dos governos estaduais. Embora os interventores fossem, via de regra, indivíduos oriundos dos estados, e, de certo modo, identificados com a ideologia dos grupos dominantes locais, "eram ao mesmo tempo "marginais", isto é, destituídos de maiores raízes partidárias; indivíduos com escassa biografia política ou que, se possuíam alguma, a fizeram até certo ponto fora das máquinas partidárias tradicionais nos estados."[112]

De qualquer forma, o nacionalismo incentivado pelo Estado Novo contribuiu para a promoção de uma solidariedade nacional, acima das lealdades estaduais,[113] fixando raízes que impediram o retorno a um regime similar ao existente na República Velha. Nesse sentido, é interessante notar que, em 1945, com a iminente queda do regime varguista, houve a intenção, por parte do governo, de reorganizar a atividade partidária no país, com base em partidos nacionalizados:

> "Não surpreende, evidentemente, que o governo de Getúlio Vargas se inclinasse pela nacionalização dos partidos, depositário que era de importante corrente de militância e de pensamento forjada no combate aos regionalismos e aos partidos estaduais da Velha República e dos primeiros anos da década de trinta."[114]

Antes da queda do Estado Novo, o governo de Vargas tomou iniciativas importantes para o restabelecimento da vida partidária no país, consubstanciadas no Decreto-lei n° 7.586, de 28 de maio de 1945, que regulou, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições e restabeleceu a Justiça Eleitoral. Esse instrumento legal, que ficou

---

111 Valmireh Chacon. *História dos partidos brasileiros*, p. 139.
112 Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil*, pp. 87-88.
113 Cf. José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil*, p. 88.
114 Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil*, p. 114.

conhecido como *Lei Agamenon*, em referência ao Ministro da Justiça Agamenon Magalhães, seu elaborador, estabeleceu parâmetros para a criação de partidos:

> "Art. 109. Toda associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, será considerada partido político nacional.
>
> Art. 110. [...]
> § 1º Só podem ser admitidos a registro os partidos políticos de âmbito nacional."

Trata-se da primeira norma jurídica que condiciona o registro dos partidos a uma atuação no âmbito nacional. Essa atuação foi definida pela lei, de forma geográfico-quantitativa, pela existência do mínimo de dez mil eleitores, distribuídos em cinco ou mais estados da federação.

Outro aspecto inovador instituído pelo Decreto-lei nº 7.586/45, em seu artigo 39, foi o da obrigatoriedade do registro em partido político para a viabilidade da candidatura, deixando de existir a possibilidade de candidaturas avulsas. Instituiu-se, nesse momento, o monopólio dos partidos políticos para apresentação das candidaturas, que não mais seria quebrado no país:[115]

> "Art. 39. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos."

Nesse contexto histórico, tem-se que é sobre uma estrutura política baseada em um governo centralizado e autoritário, com o exercício do poder regional por meio das interventorias e com atividade partidária ausente, que iria se estruturar o sistema político-partidário do período posterior a 1945, que consagrou o princípio da atuação nacional dos partidos políticos, persistente no ordenamento jurídico brasileiro até hoje.

Foi nesse momento histórico, de transição controlada de um regime ditatorial para uma democracia, por meio da qual se procurou manter a estrutura de organização do poder existente e evitar o retorno ao domínio das oligarquias nacionais no

---

115 Cf. Walter Costa Porto, *O voto no Brasil*, Rio de Janeiro: Topbooks, 1989, p. 282.

plano nacional, que surgiu no Brasil o preceito jurídico de que os partidos fossem organizados em âmbito nacional. É importante frisar que nem o regime extremamente centralizado do Estado Novo extinguiu tais oligarquias, mas as manteve sob o controle federal pelo sistema das interventorias. Dessa maneira, mesmo com a deposição de Vargas pelo golpe de 1945, não foi modificada a natureza da transição do regime.

3.6. Constituição de 1946

Com essa configuração, os representantes da Assembléia Nacional Constituinte de 1946 foram eleitos por partidos, ao menos formalmente, de âmbito nacional. Com o advento da Constituição de 1946, os partidos começam a firmar sua institucionalização jurídica, pois nela é feita explícita consignação dos partidos nacionais, aos quais seria assegurada, dentre outros direitos, a representação proporcional nas Comissões Parlamentares.

A Constituição de 1946, influenciada pela Lei Agamenon, buscou estimular a criação dos partidos políticos nacionais. Embora não dispusesse de regras próprias que disciplinassem, de forma detalhada, sua organização, em diversas passagens se refere aos partidos políticos, sendo que, no artigo 40, menciona que eles têm participação proporcional nas comissões parlamentares e no artigo 134, que garante a representação proporcional aos partidos nacionais:

> "Art. 40. [...]
> Parágrafo único. Na constituição das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva Câmara."

> "Art 134. O sufrágio é universal e direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer."

Nesse ambiente, que iniciou o ciclo que "representou a primeira experiência com a democracia na história brasileira"[116], surgiu um sistema partidário moderadamente fragmentado, se comparado com o sistema atual, com três grandes partidos, em torno dos quais havia uma dezena de partidos-satélite.[117]

Os três grandes partidos referidos, que dominaram a cena política entre 1946 e 1964, foram o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN). É importante frisar que o referencial getulista estava presente na constituição de cada um desses três partidos. O PSD e o PTB eram partidos complementares criados por Getúlio Vargas,[118] para alocar as forças políticas que o apoiavam. O PSD apoiava-se nos políticos e burocratas que controlavam as interventorias estaduais durante o Estado Novo. O PTB aglutinava as lideranças sindicais getulistas concentradas, principalmente, nos centros urbanos. A UDN, por seu lado, foi criada com base em uma frente contrária a Getúlio Vargas, inicialmente muito ampla, com vistas ao apoio da candidatura do Brigadeiro Eduardo Gomes à Presidência da República.

Note-se, assim, que a estrutura sócio-política do Estado Novo – período em que não houve atividade partidária – configurou o sistema partidário da Quarta República. Thomas Skidmore classifica os três principais partidos desse período em duas categorias, tendo por fundamento a relação com a estrutura estatal instituída pelo regime de 1937: os "de dentro", PSD e PTB, e os "de fora", UDN.[119] Conforme descreve Olavo Brasil de Lima Júnior, "o sistema partidário constitui-se, então, como uma estrutura criada para acomodar as elites políticas já existentes na década de 40, e não como uma estrutura ágil capaz de absorver novas lideranças."[120]

Merece destaque, ainda, o Partido Comunista do Brasil (PCB), fundado em 1922, legalizado pela primeira vez em 1945. Nas eleições daquele ano, tornou-se o quarto maior partido na Câmara dos Deputados. No entanto, em maio de 1947, o PCB teve o seu registro cancelado pelo Tribunal Superior Eleitoral, tendo sido cassados os mandatos

---

116 Rogério Schmitt, *Partidos políticos no Brasil*, p. 11.

117 Cf. Rogério Schmitt, *Partidos políticos no Brasil*, p. 25.

118 Cf. Maria D'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro*, p. 14.

119 Cf. Thomas E Skidmore, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, (tradução de Mario Salviano Silva), Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, pp. 82-83.

120 Olavo Brasil de Lima Júnior, *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 45-64*, (tradução de Gustavo F. G. Aronowick), Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983, pp. 59-60.

de todos os seus parlamentares.[121] Percebe-se, nesse episódio, que novamente os acontecimentos políticos internacionais repercutiam no Brasil. Para Valmireh Chacon, "a primeira grande batalha da guerra fria no Brasil travou-se em torno do fechamento do PCB."[122]

É interessante notar, entretanto, que apenas os três maiores partidos (PSD, UDN e PTB) poderiam ser considerados partidos efetivamente nacionais. E mesmo esses partidos apresentavam acentuadas diferenças regionais internas. O grau de nacionalização alcançado por esses partidos será analisado em item próprio.[123]

Em relação à legislação infraconstitucional, houve, nesse período, alterações a respeito da constituição dos partidos políticos. Primeiramente, o Decreto-lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946, alterou a Lei Agamenon, aumentando a exigência de 10 mil para cinqüenta mil eleitores para a constituição de uma agremiação política:

> "Art. 21. Toda associação de, pelo menos, 50 mil eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, e a nenhuma podendo pertencer menos de mil, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil será considerada partido político nacional."

O Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950), em seu artigo 132, inovou o tratamento jurídico dos partidos políticos ao defini-los como pessoas jurídicas de direito público:

> "Art. 132: Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito público interno.
> § 1º Constituir-se-ão os partidos políticos de, pelo menos, cinqüenta mil eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, com o mínimo de mil eleitores em cada uma, e adotarão programa e estatuto de sentido e alcance nacional."

A compreensão do sistema partidário vigente sob a Constituição de 1946 apresenta-se como fundamental para a compreensão da atual concepção do *caráter nacional* dos partidos políticos, conforme será analisado em capítulo próprio.[124] Contudo, o

---

121 Cf. Rogério Schmitt, *Partidos políticos no Brasil*, p. 22.
122 Valmireh Chacon, *História dos partidos brasileiros*, p. 145.
123 Cf. 4.3.1.1.
124 Cf. Capítulo 6.

golpe militar de 1964, que depôs o presidente João Goulart, encerrou essa curta experiência democrática brasileira, tendo as forças golpistas, paradoxalmente, promovido um golpe antidemocrático sob o argumento de estarem agindo para salvar a democracia.[125]

Na realidade, a intervenção dos militares na vida política brasileira não é novidade. Paulo Bonavides afirma que em um estudo sobre partidos políticos no Brasil não se pode omitir a importância das Forças Armadas como fator de decisão política.[126] Esse papel foi sendo exercido desde o final do Império, passando pela história republicana do país, conforme afirma Afonso Arinos de Melo Franco:

> "Finalmente, e como fator decisivo, o exército foi se tornando, no fim do Império, uma espécie de partido político 'sui generis', partido que funcionava fora do jogo constitucional, mas que nem por isso dispunha de menor prestígio."[127]

Pouco tempo após o golpe, foi instituída a primeira lei específica sobre partidos políticos, a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, que estabeleceu um novo patamar quantitativo para a constituição de partidos políticos, por meio de seu artigo 7º, mas sem romper, ainda, com o sistema partidário vigente.

> "Art. 7º O partido político constituir-se-á originariamente de, pelo menos, 3% (três por cento) do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 (onze) ou mais Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um."

Embora nos primeiros tempos do regime militar o sistema partidário anterior tenha sido mantido, em 1965, novamente na história brasileira, um golpe de estado rompeu com o seu desenvolvimento. Essa quebra foi promovida com a edição do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que, por meio de seu artigo 18, extinguiu compulsoriamente todos os partidos políticos então existentes:

> "Art 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros.

---

125 Cf. Rodrigo Patto Sá Motta, *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*, p. 91.
126 Cf. Paulo Bonavides, *Ciência Política*, p. 384.
127 Afonso Arinos de Melo Franco, *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*, p. 54.

> Parágrafo único - Para a organização dos novos Partidos são mantidas as exigências da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, e suas modificações."

Em complemento ao Ato Institucional nº 2, foi editado o Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, que estabeleceu as regras para a criação de novas organizações com atribuições de partidos políticos, disciplinando que cabia aos membros do Congresso Nacional a iniciativa de sua criação (art. 1º) para a disputa das eleições congressuais de 1966.

> "Art. 1º - Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem."

Esse ato ainda trazia minuciosos procedimentos para que essas organizações fossem criadas e registradas. Deu-se, dessa maneira, início a um processo de excessiva disciplina jurídica dos partidos políticos, durante o regime militar. Paradoxalmente, um país que vinte anos antes criou a primeira norma jurídica a respeito dos partidos políticos, chegou, nesse momento, no auge do dirigismo estatal para seu funcionamento.

Diante das exigências estabelecidas no Ato Complementar nº 4, houve condições de se viabilizarem apenas dois partidos, tendo em vista a estipulação de um número mínimo de congressistas para a formação de um partido:

> "Dois partidos surgiram com a dissolução dos treze anteriores: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). A primeira reunindo basicamente udenistas e pessedistas, com adesistas dos mais variados tipos, e o segundo unindo os discordantes do golpe-revolução de 1964, sobretudo petebistas, com alguns pessedistas, raros udenistas e demais."[128]

Merece especial atenção o estudo do Ato Complementar n° 4, que previa o mecanismo da *sublegenda* (art. 9º) e, dessa forma, viabilizava várias candidaturas sob

---

128 Valmireh Chacon, *História dos partidos brasileiros*, p. 191.

amparo da mesma organização política, permitindo acomodar no âmbito interno do partido, em especial do situacionista, disputas regionais:

> "Art. 9º - Para as eleições diretas a serem realizadas em 1966, poderá ser admitido o registro de candidatos em sub-legendas, na conformidade do que dispuser o documento constitutivo de cada organização."

Note-se que o bipartidarismo brasileiro mostrou-se artificial, por não surgir da evolução natural do sistema político. Tratou-se de um sistema de origem parlamentar oriundo de imposição legal e não, aos moldes da tipologia de Duverger, da evolução da democracia liberal.[129] Daí seu claro artificialismo:

> "O sistema partidário em gestação tinha um grave defeito de origem: seu artificialismo, pois fora compulsoriamente instituído de cima para baixo. O bipartidarismo brasileiro não foi o resultado da gradativa sedimentação das preferências eleitorais da opinião pública ao longo do tempo, tal como aconteceu nos países em que foi falsamente inspirado."[130]

Percebe-se que, no Brasil, regimes autoritários tendem à centralização política e à aversão à livre atividade partidária. Enquanto a ditadura do Estado Novo simplesmente proibiu a existência de partidos, a ditadura militar procurou mantê-la, moldada por rígidas regras, a fim de manter o controle sobre essa atividade.

3.7. Constituição de 1967

A Constituição de 1967 confirmou essa tendência de restrição da livre atividade partidária, trazendo dispositivos que dificultavam a existência dos partidos. Com essa constituição, bem como com a sua primeira emenda, chegou-se ao auge da disciplina minuciosa dos partidos políticos no âmbito constitucional. Dentre as matérias tratadas, houve a constitucionalização da obrigatoriedade da atuação partidária em âmbito nacional:

---

129 Cf. 2.3.

130 Rogério Schmitt, *Partidos políticos no Brasil*, pp. 32-33.

> "Art. 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:
> [...]
> VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais;
> VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, 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; [...]"

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que para muitos estudiosos tratou-se de uma nova constituição,[131] por ter reformulado a maior parte da constituição vigente, diminuiu o percentual de votação exigido para o funcionamento partidário:

> "Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:
> [...]
> VI – âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos diretórios locais;
> VII - exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles; [...]"

Sob a vigência dessas regras constitucionais, foi promulgada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971), que, além de definir os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito público interno, estabelece, em seu artigo 7º, regras para a organização de partidos:

> "Art. 7º - Só poderá pleitear sua organização, o Partido Político que conte, inicialmente, com 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na ultima eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 7 (sete) ou mais Estados, com o mínimo de 7% (sete por cento) em cada um deles."

No entanto, após significativas derrotas eleitorais do partido governista (ARENA), com o conseqüente fortalecimento do MDB como canalizador das forças opositoras ao regime, o sistema partidário sofre nova alteração, consubstanciada na Lei nº

---

131 Para José Afonso da Silva, "teórica e tecnicamente não se tratou de emenda, mas de nova constituição." (Cf. José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 87).

6.767, de 20 de dezembro de 1979, que reformulou vários dispositivos da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que contribuiu para a extinção do bipartidarismo. Esse diploma legal extinguiu os partidos existentes:

> "Art. 2º - Ficam extintos os Partidos criados como organizações, com base no Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965 e transformados em Partidos de acordo com a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, por não preencherem, para seu funcionamento, os requisitos estabelecidos nesta Lei."

Além disso, a Lei nº 6.767/79 alterou os dispositivos da Lei nº 5.682/71 que tratavam da formação de novos partidos:

> "Art. 14 - Funcionará imediatamente o Partido Político que, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, tenha:
> I - como fundadores signatários de seus atos constitutivos pelo menos 10% (dez por cento) de representantes do Congresso Nacional, participando a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; ou
> II - apoio expresso em votos de no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, pelo menos por 9 (nove) Estados, com no mínimo 3% (três por cento) em cada um deles."

Thomas Skidmore explica que o regime militar, já no governo do Presidente Figueiredo "tinha um problema político fundamental com a ARENA, que procurava desvincular-se de qualquer identificação com as políticas repressivas pós-1964 e com o fraco atrativo eleitoral da UDN, sua verdadeira precursora."[132] Portanto, a instituição do pluripartidarismo constituiria o mecanismo para conter o avanço do oposicionista MDB, tendo em vista que, "o governo manteria assim o seu controle, seja pela divisão dos votos da oposição, mas preservando as forças do governo em um único partido." [133] Essa intenção era tão clara que, para evitar que o MDB mantivesse sua sigla – carregada de popularidade – e para que o governo se livrasse da desgastada sigla ARENA, a Lei nº 6.767/79 determinou a obrigatoriedade de todas as agremiações serem denominadas com a palavra "partido" no início de sua denominação (art. 5º, § 1º).

---

132 Thomas E. Skidmore, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, p. 427.
133 Thomas E. Skidmore, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, p. 427.

Surgem, assim, em 1980, seis partidos políticos: o PDS (Partido Democrático Social) – que agregou a quase totalidade dos antigos membros da ARENA –, o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) – formado, basicamente, por antigos membros do MDB –, o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o PDT (Partido Democrático Trabalhista),[134] o PT (Partido dos Trabalhadores),[135] e o PP (Partido Popular), este último de uma vida curta, nem chegando a disputar eleições, tendo sido incorporado pelo PMDB.[136] Foi com essa configuração partidária que o país atravessou o movimento pelas eleições diretas, tendo sido a respectiva proposta de emenda constitucional rejeitada pelo Congresso Nacional em 1984.

É importante salientar que, em novembro de 1982, foram realizadas eleições diretas para governador, após muitos anos de eleições indiretas. Esse pleito se deu em conjunto com outros cargos (senadores, deputados federais, deputados estaduais, prefeitos e vereadores).

Tendo em vista o fato do voto ser vinculado, isto é, o eleitor deveria votar em todos os candidatos de um mesmo partido, as chapas foram, naturalmente, encabeçadas pelos candidatos a governador. A oposição ganhou as eleições em importantes estados, fortalecendo a posição política dos governadores, que passaram a ter grande influência sobre deputados e senadores.[137]

Para as eleições presidenciais pelo Colégio Eleitoral, em 1985, um grupo dissidente do governista PDS – intitulado *Frente Liberal* – recusou-se a apoiar a candidatura de seu partido (Paulo Maluf) para apoiar a candidatura de Tancredo Neves, do PMDB, indicando o candidato à Vice-Presidência, José Sarney. Essa composição,

---

134 Dada a formação do partido em torno da figura de Leonel Brizola, o PDT surgiu muito forte nos estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, redutos desse político, mas sem grande penetração inicial em escala nacional (Cf. Maria D'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro*, p. 54).

135 O PT é um partido que, na conceituação de Maurice Duverger, é *de massas* e de *criação externa* (Cf. 2.3). O caráter regional do partido é muito marcante, tendo em vista ter sido criado a partir das articulações de lideranças sindicais do ABC paulista (Cf. Maria D'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro*, p. 56). Para exemplificar sua origem eminentemente paulista, vale ressaltar que São Paulo foi o único estado no qual o número de votos recebidos pelo partido, em 1982, foi significativamente maior do que o número de filiados (Cf. Rachel Meneguello, *PT: a formação de um partido (1979-1982)*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 128).

136 Cf. Rogério Schmitt, *Partidos políticos no Brasil*, p. 48.

137 Cf. Fernando Luiz Abrúcio, *Os barões da Federação*, p. 170.

denominada *Aliança Democrática*, venceu as eleições no Colégio Eleitoral. Da Frente Liberal, surgiu, posteriormente, o Partido da Frente Liberal (PFL).

Tendo em vista a hospitalização de Tancredo Neves na véspera de sua posse, José Sarney assumiu interinamente a Presidência da República, formalizando-se definitivamente no cargo após a morte de Neves. Logo no primeiro ano do Governo Sarney, foram promulgadas duas importantes emendas à constituição. A Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, trouxe, além de disposições sobre matéria eleitoral, a possibilidade da apresentação de candidatos às eleições municipais de 1985 ser facultada a partidos políticos em formação (art. 7º). A Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, convocou a Assembléia Nacional Constituinte, a ser eleita em 1986.

A fim de disciplinar o artigo 7º, da Emenda Constitucional nº 25/1985, foi promulgada a Lei nº 7.332, de 1º de julho de 1985, que, em seu artigo 13, definiu o que seriam os partidos políticos em formação:

> "Art 13 - Os partidos políticos, em formação, assim considerados para os efeitos desta Lei os que, até 15 de julho de 1985, publicarem e encaminharem ao Tribunal Superior Eleitoral, para anotação e arquivo, o programa, manifesto e estatutos, observados os princípios estabelecidos no art. 152 da Constituição Federal, estarão habilitados à prática de todos os atos e procedimentos relativos ao seu funcionamento, inclusive os necessários à sua efetiva participação nas eleições que trata esta Lei.
> § 1º - O registro do estatuto de partido político em formação, referido no inciso IV do art. 152 da Constituição Federal, será deferido para efeito das eleições de 1985, desde que tenha sido aprovado pela maioria absoluta da respectiva Comissão Diretora Nacional Provisória.
> § 2º - Considera-se de âmbito nacional o partido político organizado ou que tiver constituído Comissões Diretoras Regionais Provisórias em pelo menos 5 (cinco) unidades federais."

Com base nessa legislação, houve uma grande proliferação de partidos políticos. No início de 1985 havia seis partidos; dois anos depois, eram trinta e dois.[138]

---

138 Cf. Amaury de Souza, "O sistema político-partidário", in Hélio Jaguaribe (org.) *Sociedade Estado e partidos na atualidade brasileira*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 171.

Após o envio ao Congresso Nacional da mensagem convocatória da Assembléia Nacional Constituinte, em 1985, o Presidente da República constituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Esse grupo, composto por cinqüenta pessoas, indicadas pelo Presidente da República, que ficou conhecido como "Comissão Afonso Arinos", em referência a seu presidente, teria a incumbência de servir como colaboração do Poder Executivo aos trabalhos da constituinte.

Após meses de trabalho, a comissão elaborou um anteprojeto de constituição, que foi encaminhado ao Presidente da República. Embora o trabalho não tenha sido formalmente encaminhado à Assembléia Nacional Constituinte, seu conteúdo foi freqüentemente utilizado como referência nos debates realizados.

A respeito do caráter nacional dos partidos políticos, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos trazia o artigo 66, que tornaria possível a constituição de partidos regionais:

> "Art. 66. A atuação dos partidos políticos deverá ser permanente. Será de âmbito nacional se alcançarem a representação no Senado ou na Câmara dos Deputados, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais e da representação que mantiverem nesses níveis, na forma que a lei estabelecer.
> [...]
> § 4º Será cancelado o registro do partido que, em duas eleições gerais consecutivas para a Câmara dos Deputados, não obtiver o apoio, expresso em votos, de três por cento do eleitorado, apurado em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com o mínimo de dois por cento do eleitorado de cada um deles. O cancelamento não prejudicará a ressalva do *caput* desse artigo nem impedirá o partido de concorrer às eleições estaduais e municipais.
> § 5º A lei regulará as condições de reabilitação do partido cujo registro tenha sido cancelado nos termos do parágrafo anterior."[139]

Iniciados os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, o debate relativo aos partidos políticos foi, primeiramente, tratado na Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Ao longo de várias reuniões, o tema foi debatido pelos constituintes, bem como por especialistas convidados para manifestar sua posição. Em

grande medida, as discussões giravam em torno do estabelecimento ou não, em nível constitucional, de requisitos para a formação de partidos políticos.

Tendo em vista o fato de que a Constituinte procurou retirar resquícios do regime autoritário anterior, o minucioso tratamento constitucional dos partidos era visto, freqüentemente, como atentatório à liberdade partidária e, portanto, antidemocrático.

No final de seus trabalhos, a Subcomissão aprovou seu anteprojeto em 25 de maio de 1987, trazendo os seguintes dispositivos:

> "Art. 16. São considerados Partidos de âmbito nacional, e como tal gozando do privilégio de acesso à propaganda eleitoral gratuita e aos recursos do fundo partidário, os que tiverem obtido, nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, um por cento dos votos apurados ou um por cento das cadeiras da Câmara dos Deputados.
>
> Art. 17. Somente poderão concorrer às eleições nacionais, estaduais e municipais os Partidos Políticos que contarem com o mínimo de meio por cento de filiados em relação ao total dos eleitores do País, do Estado, do Município ou do Distrito respectivamente, proibida a filiação em mais de um partido."[140]

Dessa maneira, na linha do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, a proposta da subcomissão, que permitiria a formação de partidos de âmbito regional, foi encaminhada à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Após debates realizados, essa comissão elaborou sua proposta a ser encaminhada à Comissão de Sistematização, trazendo as seguintes disposições:

> "Art. 11. - É livre a criação de partidos pol1ticos. Na sua organização e funcionamento, serão resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados, ainda, os seguintes princípios:
> [...]
> IV - exigência de que os partidos sejam de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais, e tenham atuação permanente, baseada na doutrina e no programa aprovados em convenção.

---

139 Paulo Bonavides / Roberto Amaral, *Textos políticos da história do Brasil*, vol 9, pp. 413-414.

140 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-131.pdf> (último acesso em 21.01.2009).

> § 1º - Somente poderão concorrer às eleições nacionais, estaduais e municipais os Partidos Po1iticos que contarem o mínimo de meio por cento de filiados em relação ao total de eleitores do Pais, do Estado, do Município ou do Distrito respectivamente, proibida a filiação em mais de um Partido.
> § 2º - São considerados Partidos de âmbito nacional, e como tal gozando do privilégio de acesso à propaganda eleitoral gratuita e aos recursos do fundo partidário, os que tiveram obtido, nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, um por cento dos votos apurados ou um por cento das cadeiras na Câmara dos Deputados.
> § 3º - Os eleitos por partidos que não tenham satisfeito às condições dos parágrafos anteriores não perderão o mandato."[141]

No âmbito da Comissão de Sistematização, o primeiro substitutivo do relator modificou sensivelmente a proposta da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, não fazendo mais menção à possibilidade de partidos regionais e definindo os partidos como pessoas jurídicas de direito público:

> "Art. 18 - É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, na forma da lei. Na sua organização e funcionamento, serão resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.
> [...]
> § 3º - Os partidos terão âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais, e atuação permanente, baseada na doutrina e no programa aprovados em convenção.
> § 4º - Serão considerados partidos políticos os que tiverem representantes eleitos sob sua legenda à Câmara Federal ou ao Senado da República."[142]

Após a apresentação de emendas por parte dos constituintes em plenário, a Comissão de Sistematização aprovou seu substitutivo, cuja redação ficou muito próxima do texto final aprovado. Nessa versão, surge a expressão "caráter nacional", substituindo "âmbito nacional". No entanto, o texto passa a não mencionar o critério quantitativo para a qualificação de um partido como sendo nacional. Além disso, ao contrário das propostas anteriores, que definiam os partidos como pessoas jurídicas de direito público, essa redação não deixou clara a natureza jurídica dos partidos políticos:

---

141 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-126.pdf> (último acesso em 21.01.2009).

142 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf> (último acesso em 21.01.2009).

> Art. 19. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, e observados os seguintes itens:
> I - caráter nacional;
> [...]
> § 2º - Os partidos adquirem personalidade jurídica mediante o registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral."[143]

É importante frisar o surgimento de um importante partido durante a Assembléia Nacional Constituinte: o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). Essa agremiação foi fundada por dissidentes do PMDB, em virtude, principalmente, de divergência durante as votações do sistema de governo e da duração do mandato de Sarney.[144] Assim, o novo partido surge levantando a bandeira do parlamentarismo e de idéias social-democratas.[145]

3.8. Constituição de 1988

Finalmente, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Fruto de uma longa evolução histórica, a constituição disciplinou os partidos políticos em capítulo próprio, com disposições contidas no artigo 17, consagrando o princípio do caráter nacional dos partidos políticos e da ampla liberdade partidária. Além disso, a constituição qualificou os partidos políticos como sendo pessoas jurídicas de direito privado. Não houve, no plano constitucional, a definição de critérios quantitativos para a qualificação de um partido como sendo de âmbito nacional:

> "Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:
> I - caráter nacional;

---

143 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-244.pdf> (último acesso em 21.01.2009).

144 Cf. Maria D'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro*, p. 48.

145 De certa maneira, o aspecto regional também foi fundamental à formação desse partido, tendo em vista que grande parte dos líderes fundadores (Mário Covas, Fernando Henrique Cardoso, Franco Montoro) estava insatisfeita com o crescente domínio de Orestes Quércia e seu grupo no PMDB de São Paulo (Cf. Maria D'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro*, p. 48).

> II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
> III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;
> IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.
> § 1º - É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.
> § 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.
> § 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.
> § 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar."

Além disso, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias inseriu um dispositivo, no art. 6º, que permitia a formação parlamentar facilitada de partidos políticos:

> "Art. 6º. Nos seis meses posteriores à promulgação da Constituição, parlamentares federais, reunidos em número não inferior a trinta, poderão requerer ao Tribunal Superior Eleitoral o registro de novo partido político, juntando ao requerimento o manifesto, o estatuto e o programa devidamente assinados pelos requerentes.
> § 1º - O registro provisório, que será concedido de plano pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos deste artigo, defere ao novo partido todos os direitos, deveres e prerrogativas dos atuais, entre eles o de participar, sob legenda própria, das eleições que vierem a ser realizadas nos doze meses seguintes a sua formação.
> § 2º - O novo partido perderá automaticamente seu registro provisório se, no prazo de vinte e quatro meses, contados de sua formação, não obtiver registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral, na forma que a lei dispuser."

Sob essas regras, prosseguiu o processo de proliferação de partidos políticos, iniciado em 1985. Para Amaury de Souza, "a relutância dos constituintes em instituir uma cláusula de exclusão do Congresso de partidos sem peso eleitoral significativo deflagrou uma explosiva proliferação de novas legendas."[146]

Entretanto, a disciplina jurídica dos partidos políticos veio a ser implementada, no plano infraconstitucional, por meio da Lei 9.096, de 19 de setembro de

---

146 Amaury de Souza, "O sistema político-partidário", p. 177.

1995. Essa lei inseriu as limitações geográfico-quantitativas para a formação de partidos políticos, que, conforme visto, a Assembléia Constituinte optou em retirar do texto constitucional (art. 7º). Além disso, reforçou a constituição a determinar que a ação do partido tem de ter caráter nacional (art. 5º):

> "Art. 5º A ação do partido tem caráter nacional e é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros.
> [...]
> Art. 7º - O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.
> § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoiamento de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles."

É com essa configuração jurídica que vem se consolidando o quadro partidário brasileiro.[147]

---

147 Cf. 4.3.1.3.

Capítulo 4
FEDERALISMO E PARTIDOS POLÍTICOS

4.1. Estado Federal

4.1.1. Origem e formação

O Estado federal é uma aliança ou união de Estados. Federação deriva do latim *foedus*, que significa pacto ou aliança.[148] É importante frisar que, ao longo da história, houve várias uniões de Estados sem as características que contemporaneamente se atribuem aos Estados federais, que constituem um fenômeno historicamente recente, pois é compreendido como uma forma peculiar de união de Estados.

Alguns doutrinadores apontam, como primeiro ensaio de federalismo, a Confederação Helvética, consistente no pacto, celebrado em 1291, entre os cantões suíços de Uri, Schwitz e Unterwalden, visando a proteção contra ameaças externas. A esse pacto outros cantões foram paulatinamente aderindo. Essa confederação perdurou até 1848, quando, ao adotar uma Constituição, transformou-se em Estado federal: a atual Suíça.

Entretanto, o Estado federal surgiu, de fato, com o advento da Constituição dos Estados Unidos da América em 1787. As treze colônias britânicas na América do Norte tornaram-se independentes em 1776, constituindo cada uma delas um Estado soberano. Nessa condição, os treze Estados reuniram-se em um congresso e celebraram, em 1781, os Artigos da Confederação – um tratado internacional que criava uma Confederação, na qual cada um dos Estados mantinha a sua soberania. Diante da fragilidade dos laços confederados firmados, mostrou-se rapidamente ineficaz essa opção para solucionar os problemas comuns, suscitando a idéia de criar-se uma Federação,[149] a fim de se efetivar a existência de um governo nacional. Para discutir a alteração dos

---

148 Cf. Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 256.

149 Cf. Cármen Lúcia Antunes Rocha, *República e Federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 198.

Artigos da Confederação, representantes dos Estados reuniram-se, em 1787, na cidade de Filadélfia.

Após calorosos debates, os convencionais aprovaram o documento promulgado como Constituição dos Estados Unidos, que seria submetida à ratificação dos Estados-membros da nova federação.[150] Fernando Limongi assim descreve o processo de formação do federalismo norte-americano:

> "O federalismo nasce como um pacto político entre os Estados, fruto de esforços teóricos e negociação política. Um pacto político, digamos assim, fundante, pois, por seu intermédio, se constituía os Estados Unidos enquanto nação. A opção pela preservação da União, entretanto, não se deveu ao amor pela inovação constitucional e, tampouco, deixou de levantar críticas."[151]

Tendo em vista a preocupação dos Estados em manter sua autonomia, criou-se uma federação, na qual as atribuições da União foram detalhadamente definidas, deixando-se as demais competências, de forma residual, aos estados-membros. A experiência norte-americana foi fruto de circunstâncias históricas próprias e serviu de modelo para os Estados federais surgidos posteriormente.

Conforme visto, a formação dos Estados Unidos da América ocorreu no bojo de um processo histórico próprio, que ensejou a união de Estados soberanos anteriormente existentes. Da mesma forma, os Estados que, posteriormente, adotaram a forma federativa o fizeram em momentos históricos próprios e com peculiaridades no que diz respeito a sua formação. O estudo da formação do Estado federal, portanto, mostra-se importante para a compreensão do federalismo. Em linhas gerais, podem ser apontadas duas formas do desenvolvimento do processo de formação do Estado federal: o *federalismo por agregação* e o *federalismo por segregação*, ou, na expressão de Alfred Stepan, federalismo com o propósito de unir (*come together*) e federalismo com vistas a manter a união (*hold togheter*).[152]

---

150 Cf. Cármen Lúcia Antunes Rocha, *República e Federação no Brasil*, p. 199.

151 Fernando Papaterra Limongi, "O Federalista: remédios republicanos para males republicanos", in Francisco Weffort (org.) *Os clássicos da política*, vol. 1, 13. ed. São Paulo: Ática, 2004, p. 248.

152 Cf. Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do *Demos*", *Dados* 42 (1999), p. 198.

O *federalismo por agregação* compreende a formação de um Estado federal resultante da união de Estados soberanos preexistentes, que deixam de existir. É o modelo clássico de federalismo. Podemos citar o caso dos Estados Unidos e o da Alemanha. O *federalismo por segregação* resulta do fenômeno inverso. Decorre da descentralização de Estado unitário, criando entidades autônomas e, assim, tornando-se um Estado federal. Trata-se do caso do Brasil e do México.

4.1.2. Características gerais

Um dos principais autores a respeito do federalismo, William Riker, afirma que a noção de federalismo pressupõe dois aspectos fundamentais, um mais enfatizado contemporaneamente – o da divisão de funções – e outro mais ligado à origem do fenômeno – uma organização na qual unidades constituintes criam um governo central.[153] O autor agrega as duas ênfases em sua definição de federalismo:

> "Federalismo é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre os governos regionais e um governo central, de modo que cada tipo de governo tenha certas atividades sobre as quais tome decisões finais."[154]

A não-centralização do poder também está contida na conceituação de Daniel Elazar, para quem o federalismo tem como característica "a distribuição fundamental do poder entre múltiplos centros [...], não a devolução de poderes a partir de um centro único, ou em direção à base de uma pirâmide."[155]

O Estado federal possui certas características próprias que o distinguem do Estado unitário e mesmo do Estado constitucionalmente descentralizado. Arend Lijphard relaciona algumas dessas características:

---

153 Cf. William H. Riker, "Federalism", in Fred I. Greenstein / Nelson Polsby (orgs.) *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*, Massachussets: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 101

154 William H. Riker, "Federalism", p. 101.

155 Daniel J. Elazar, "Contrasting Unitary and Federal Systems", *International Political Science Rewiew* 18 (1997), 237-251, p. 239 *apud* Arend Lijphart, *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países,* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 214-215.

> "Além dessas características primárias, os teóricos do federalismo freqüentemente identificam diversas características secundárias: em particular, uma legislatura bicameral dispondo de uma forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar, e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial."[156]

Cármen Lúcia Antunes Rocha aponta como elemento informador do princípio federativo "a pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território estatal, posta cada qual no âmbito de competências previamente definidas, a submeter um povo."[157] Dos conceitos apresentados, podem ser notados alguns elementos importantes, tais como: (a) a união de Estados; (b) a existência de autonomia política e administrativa dos poderes central e locais; (c) a existência de apenas uma soberania.

O objetivo de tal união á a preservação da unidade nacional, aliada a preservação da pluralidade,[158] baseada na idéia de conjugação de esforços para o enfrentamento das questões nacionais e a autonomia para atendimento das necessidades específicas de caráter regional e local. Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha:

> "O objetivo da Federação é alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um Estado, resguardando-se a sua integridade pela garantia de atendimento das condições autônomas dos diferentes grupos que compõem o seu povo e assegurando-se, assim, a legitimidade do poder e a eficiência de sua ação."[159]

Embora os Estados federais tenham entre si significativas diferenças, podem ser estabelecidas algumas características comuns presentes nos Estados Federais, indispensáveis, portanto, para a sua caracterização. Elas são, em linhas gerais: a existência de uma constituição rígida, a indissolubilidade do vínculo federativo, a repartição constitucional de competências e rendas, a existência de um tribunal constitucional, a possibilidade de intervenção federal nas unidades federadas, a autonomia das entidades

---

156 Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, p. 215.

157 Cármen Lúcia Antunes Rocha, *República e federação no Brasil*, p. 171.

158 Cf. Gilberto Bercovici, *Dilemas do Estado federal brasileiro,* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 9.

159 Cármen Lúcia Antunes Rocha, *República e federação no Brasil*, p. 171.

descentralizadas, e a participação da vontade das unidades federadas na elaboração da norma geral.

4.1.3. Autonomia política das unidades da federação

Em relação à autonomia das unidades descentralizadas, é da natureza da descentralização política existente no federalismo que as unidades não fiquem totalmente submetidas ao poder central. Para tanto, a Constituição confere a elas autonomia política, administrativa e financeira. A autonomia das entidades federadas pressupõe, assim a garantia da *auto-organização*, de *autogoverno* e de *auto-administração*. Para que ela exista, é necessário que se assegure a existência do denominado poder constituinte decorrente, pelo qual as unidades da federação podem elaborar suas constituições.[160] A autonomia política das unidades da federação possui algumas características próprias, assim descritas por Alfred Stepan:

> "Primeiro, o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disso a Constituição deve garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas. Segundo, deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um Poder Legislativo eleito por toda a população do Estado, e à qual caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias.
> A aceitação desses argumentos implica também se admitir que em um sistema político federativo democrático e forte, quanto mais os cidadãos se sintam leais ao mesmo tempo às duas soberanias democraticamente legitimadas cada uma com sua área de atuação garantida pela Constituição, mais segura estará a democracia da federação."[161]

Esse é um aspecto que toca diretamente no objeto desta dissertação: a existência dessa autonomia pressupõe a existência de um campo de decisão política próprio das unidades da federação. Dessa forma, decorre que há o reconhecimento e a legitimação de uma agenda política própria dos entes subnacionais. A conseqüência desse arranjo institucional é a de que, inevitavelmente, em maior ou menor grau, tende a haver a coexistência de uma dinâmica política regional paralela à nacional. Esse é um fator que

---

160 Cf. Cármen Lúcia Antunes Rocha, *República e federação no Brasil*, pp. 186-187.

161 Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", p. 202.

repercute diretamente na organização dos partidos políticos e do sistema partidário, conforme analisaremos.[162]

Um dos fundamentos do federalismo, que, de certa maneira, representa a projeção da autonomia política das unidades da federação para o plano nacional, é a participação das unidades federadas na formação das leis no âmbito nacional. Assim sendo, faz-se necessária a participação indireta das unidades da federação no processo legislativo federal por meio de uma casa legislativa própria, como afirma José Alfredo de Oliveira Baracho, "por intermédio de uma Câmara Parlamentar especial, procedimento que ocorre através do bicameralismo."[163]

Há dois tipos básicos de representação dos entes federados junto ao poder central: o *senado* e o *conselho federal*. No sistema senatorial, cada unidade da federação se faz representada pelo mesmo número de senadores. É o modelo vigente nos Estados Unidos e no Brasil. No sistema de conselho federal "cada ente federado envia membros de seu governo como representantes, de acordo com o número de seus habitantes."[164] Nesse sistema, existe a figura do "mandato vinculado", pois os representantes devem seguir a orientação dos executivos estaduais. É o sistema vigente na Alemanha.

4.2. Implicações do federalismo no sistema partidário

William Riker estabelece a relação entre federalismo e democracia. Federalismo – isto é – a divisão de autoridade entre governos nacionais e locais é um importante meio de limitação constitucional, necessário à preservação da democracia, ao lado de outros fatores, tais como: legislativo multicameral, divisão de autoridade entre executivo e legislativo, independência do judiciário e limitação de mandatos com eleições regulares.[165] Ao analisar o fenômeno do populismo, ele chega à conclusão que tais limitações constitucionais são incompatíveis com idéias populistas, que

---

162 Cf. 4.2.

163 José Alfredo de Oliveira Baracho, *Teoria Geral do Federalismo*, Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 51.

164 Marcos Ribeiro de Moraes, *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha,* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 329.

165 Cf. William H. Riker, *Liberalism against Populism: A confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choise*, Long Grove: Waveland Press, 1988, p. 250.

circunstancialmente podem ser majoritárias, uma vez que o ideal populista requer que os governantes ajam com rapidez e segurança, a fim de incorporar na lei a decisão popular oriunda de uma plataforma eleitoral.[166]

Riker, assim, entende que o federalismo é importante para a democracia, na medida em que permite o bloqueio de maiorias potencialmente populistas. A posição do autor é coerente com a visão clássica do liberalismo americano que atribui um lugar privilegiado à contribuição do federalismo para a liberdade.[167] Um dos aspectos importantes do federalismo, para o autor, juntamente com o multicameralismo, é a conseqüente regionalização dos partidos, o que forçou os governantes a persuadir mais do que controlar.[168] Dessa maneira, o autor coloca a regionalização dos partidos como elemento fundamental do federalismo:

> "Esse é o famoso federalismo americano, copiado em grande parte do mundo. A limitação constitucional não está, no entanto, na divisão legal de deveres entre governos central e locais, mas na resultante regionalização dos partidos políticos, que torna sua liderança nacional impossível."[169]

Sob esse prisma, os dois principais estudiosos do federalismo, William Riker e Daniel Elazar, entendem que o sistema político deve ser "o mais desconcentrado (quanto aos cargos eletivos) e o mais regionalizado possível (quanto aos partidos)."[170]

Por essa visão, a descentralização das instituições políticas e do sistema partidário seriam essenciais à democracia, uma vez que o eleitor teria a possibilidade de expressar as suas preferências partidárias nos diferentes níveis de governo.[171] De certa forma, em uma federação democrática os cidadãos deveriam ter duas identidades políticas complementares.[172] Esse mecanismo, inevitavelmente, conduziria à regionalização dos partidos políticos:

---

166 Cf. William H. Riker, *Liberalism against Populism*, p. 247.

167 Cf. Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", p. 206.

168 Cf. William H. Riker, *Liberalism against Populism*, p. 253.

169 William H. Riker, *Liberalism against Populism*, p. 250.

170 Celso Roma / Maria do Socorro Braga, "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000)", in Céli Regina Jardim Pinto / André Mareco dos Santos (orgs.) *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa,* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 49.

171 Cf. Celso Roma / Maria do Socorro Braga, "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil", p. 48.

172 Cf. Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", p. 202.

> "Um país organizado sob princípios federativos deveria fazer com que a representação política fosse assimétrica nos seus diferentes níveis. A lógica desta proposição reside na crença de que um sistema partidário-eleitoral descentralizado seria a condição necessária para a garantia de dois princípios federativos básicos: a autonomia política e a descentralização do processo decisório."[173]

No entanto, ao lado dessa corrente que vê como salutar à democracia a limitação do poder trazida pelo federalismo, por significar um mecanismo de minimização da possibilidade do exercício da "tirania da maioria", há o posicionamento de que o federalismo pode, em certos casos, contribuir para a existência de um número excessivo de grupos que, embora minoritários, tenham significativo poder de obstrução das maiorias. Nessa visão, "o federalismo seria mais um elemento consociativismo excessivo e de incentivo à ingovernabilidade."[174] Nessa posição se encontra Alfred Stepan, que assim afirma: "Portanto, do ponto de vista político, grupos com poder de obstrução incorporados na Constituição podem criar sérios problemas para o funcionamento legítimo e eficaz da democracia."[175]

Stepan traz um importante estudo que compara sistemas federais do mundo no que se refere a sua possibilidade de *demos constraining*, isto é, na capacidade que têm de restringir o poder da maioria. Para tanto, adotando certos critérios, o autor estabelece um *continuum* de sistemas *demos constraining*. O argumento de Stepan é o de que o federalismo dos Estados Unidos é um caso extremo do *continuum* que ele se propõe a construir, e de que "somente o Brasil tem condições potenciais para fazer obstrução à maioria democrática no plano federal comparáveis com o poder de bloqueio das maiorias que se verifica nos Estados Unidos."[176]

A fim de estabelecer seu *continuum* de sistemas federais que restringem o poder das maiorias nacionais, o autor se vale de quatro variáveis: o grau de super-representação da câmara territorial, a "abrangência das políticas" formuladas pela câmara territorial, o grau em que a constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da

---

173 Celso Roma / Maria do Socorro Braga, "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil", p. 48.

174 Celso Roma / Maria do Socorro Braga, "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil", p. 50.

175 Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", p. 207.

176 Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", pp. 211-212.

federação, e o grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos.[177]

Nota-se que as duas primeiras variáveis se referem à composição e aos poderes conferidos à câmara legislativa que representa as unidades federadas no plano nacional. Se, como visto, a existência de uma casa dessa natureza é um dos aspectos fundamentais do federalismo,[178] por outro lado, tendo em vista que ostenta uma composição não proporcional, pode contribuir para a restrição do poder da maioria.

Em relação à primeira variável, por conferirem o mesmo número de cadeiras no Senado a todas as unidades da federação, bem como contarem com uma grande diferença populacional entre elas, Estados Unidos, Brasil e Argentina ocupam a posição mais restritiva na escala proposta. Pelo *Coeficiente de Gini,* que mede a desigualdade entre zero (igualdade absoluta) e um (desigualdade absoluta), esses três países têm, respectivamente, os índices 0,49, 0,52 e 0,61. Esse grau de desigualdade pode ser visualizado pelo fato de que nesses três sistemas o decil mais bem representado detém, respectivamente, 39,7%, 41,3% e 44,8% das cadeiras do senado.[179]

No que tange à "abrangência das políticas", analisa-se em que medida são conferidas competências à câmara territorial: se apenas a respeito dos assuntos relacionados diretamente à federação (caso da Alemanha) ou se abrangem a grande maioria dos assuntos, constituindo poderes parecidos com os das câmaras baixas. Nesse aspecto, também se encontram no extremo os Estados Unidos e o Brasil, que possuem simetria de poderes entre as casas legislativas. O autor aponta que os estados que representam apenas 13% do eleitorado controlem a maioria absoluta do Senado brasileiro, constituindo-se em uma minoria capaz de exercer a obstrução de políticas que contam com a aprovação de um número de senadores que representam a expressiva maioria de 87% da população.[180] Nesse aspecto, uma análise da constituição brasileira indica que assiste razão ao autor, uma vez que o Senado participa do processo legislativo de toda a legislação ordinária (art. 48) e,

---

177 Cf. Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", p. 218.

178 Cf. 4.1.3.

179 Cf. Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", pp. 220-223.

180 Cf. Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", pp. 223-224.

ainda, possui importantes competências privativas, em especial em relação à matéria financeira e à nomeação de autoridades (art. 52).

A análise das duas variáveis anteriores, apresentadas por Stepan, indica que o Brasil possui um bicameralismo forte, na conceituação de Arend Lijphard,[181] por três razões: (a) o Senado Federal é dotado de poderes constitucionais similares aos da Câmara dos Deputados (bicameralismo simétrico); (b) a eleição dos senadores se dá por via direta; e (c) existe a sobre-representação de minorias, devido ao igual número de senadores para cada unidade da Federação.

No que se refere ao grau em que a constituição confere poderes para elaborar políticas às unidades da federação, Stepan indica que "o federalismo brasileiro aparece novamente como o mais restritivo nessas questões."[182] O autor chega a essa conclusão pelo fato da competência legislativa residual pertencer aos estados, bem como pelo fato de muitas questões nacionais dependerem de emendas a constituição, aprovadas por maioria qualificada, sobre as quais as unidades da federação têm grande poder de obstrução.

Em síntese, o autor aponta que da interação das três primeiras variáveis, no Brasil, cria um enorme potencial de obstrução das preferências da maioria e coloca o país na extremidade final do *continuum* analisado.[183]

Por fim, em relação ao grau de nacionalização do sistema partidário, o autor aponta que, empiricamente, o federalismo "é uma fonte de patronagem, poder e prestígio que desafia o poder e a influência dos partidos nacionais."[184] Nesse aspecto, Stepan indica a forte influência estadual e local sobre os partidos dos Estados Unidos, mas coloca o Brasil no extremo mínimo da tendência do sistema partidário para atenuar as características federativas que restringem a maioria. Nesse sentido, alguns aspectos relevantes são o fato de as candidaturas serem fundamentalmente controladas pelos estados e municípios e as campanhas serem financiadas principalmente com recursos obtidos pelos

---

181 Cf. Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, pp. 234-236.

182 Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", p. 230.

183 Cf. Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", pp. 230-232.

184 Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", p. 234.

próprios candidatos, e não partidários. Isso resulta na conseqüência de que a representação no Congresso tem pesada agenda de política regional.[185]

O mesmo diagnóstico aponta Barry Ames, para quem o excesso de *veto-players* cria dificuldades para os regimes democráticos, sendo evidente que o Brasil padece desse excesso.[186]

Na mesma linha, Scott Mainwaring entende que o federalismo seria incompatível com a consolidação de um sistema partidário nacional, composto por partidos nacionais disciplinados que projetassem uma imagem mais ou menos homogênea nos diferentes estados.[187]

As posições apresentadas apresentam divergência a respeito do embate entre maioria e mecanismos que limitam o poder da maioria. De certa maneira, a questão envolve o debate entre o modelo majoritário e o modelo consensual, que será tratado no item relativo ao presidencialismo de coalizão no Brasil.[188]

Nas correntes de opinião apontadas, embora divergentes em relação à avaliação dos resultados, em linhas gerais, o federalismo conduz necessariamente à descentralização do sistema partidário. Sob esse enfoque, o princípio federativo colide-se com o princípio do caráter nacional dos partidos políticos. O presente trabalho buscará entender se esse argumento se verifica em períodos da história brasileira e em outros sistemas federais,[189] e em que medida esses princípios podem ser compatibilizados.[190]

---

185 Cf. Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", p. 238.

186 Cf. Barry Ames, *Os entraves da democracia no Brasil*, (tradução de Vera Pereira), Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003, p. 35.

187 Cf. Scott P. Mainwaring, *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. (tradução de Vera Pereira). Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 315.

188 Cf. 5.3.

189 Cf. 4.3.1.4.

190 Cf. 6.7.

4.3. Subsistemas partidários estaduais

4.3.1. Nacionalização *versus* regionalização dos partidos e dos sistemas partidários

Tendo em vista que o federalismo implica na existência de subsistemas partidários regionais,[191] paralelamente ao sistema nacional, faz-se importante verificar em que medida esses sistemas se relacionam. Tendo em vista que, por conta da exigência dos partidos nacionais, serem as mesmas legendas que atuam nos dois planos, é importante distinguir, empiricamente, em que medida ocorre a nacionalização dos partidos regionais ou regionalização dos partidos nacionais, dentro da realidade brasileira. Nesse sentido, apontam Silvana Krause e Denise Paiva:

> "Por meio de uma análise comparativa da mudança partidária, nas instâncias nacional e regional, é possível constatar uma tendência já tradicionalmente observada na política brasileira: a convivência simultânea de dois sistemas partidários diferenciados – um sistema partidário nacional e subsistemas regionais, que às vezes apresentam dinâmicas de mudança partidária comuns e, outras vezes, não coincidentes."[192]

Conforme verificado, durante a República Velha, bem como durante o período anterior ao Estado Novo, os partidos regionais não chegaram a se nacionalizar. Após serem proscritos durante a ditadura varguista, em 1945, ressurge um sistema partidário condicionado à atuação em plano nacional. Dessa maneira, para compreender esse fenômeno no Brasil, é importante a análise dos sistemas partidários existentes após 1945.

De fato, a história brasileira apresenta várias quebras da ordem institucional, que representaram, em geral, alterações na estrutura federal e no sistema partidário.[193] Nos períodos democráticos, sob a égide das constituições de 1946 e 1988, o país adotou um sistema federativo descentralizado, com um sistema multipartidário. Embora, desde 1945, haja a previsão de que os partidos políticos sejam nacionais, de fato,

---

191 Cf. 4.2.

192 Silvana Krause / Denise Paiva, "Perdas e ganhos – Lideranças políticas brasileiras e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional X lógica regional (1982-2001)", in Céli Regina Jardim Pinto / André Mareco dos Santos (orgs.) *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa,* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 128.

193 Cf. Capítulo 3.

é importante verificar se, nesse período, se consolidou efetivamente um sistema partidário nacional no país, ou se as velhas estruturas regionalistas continuam a valer.

De certa maneira, a dicotomia entre atuação regional versus atuação nacional é uma das causas do que Claudia Souza Leitão chamou de "crise da representação política", cujas causas seriam as seguintes: (a) a institucionalização dos partidos; (b) a ausência de continuidade da vida partidária em função das crises políticas intermitentes na história brasileira; (c) a ausência de um conteúdo programático definido e de um posicionamento ideológico dos partidos; (d) a criação dos partidos de cima para baixo; (e) a postura patrimonialista e clientelista dos partidos; e (f) a diversidade do comportamento partidário no país e a prática do regionalismo.[194]

O estudo dos sistemas partidários no Brasil, tradicionalmente, parte da premissa de que os partidos políticos brasileiros não se organizam fundamentalmente em bases nacionais, mas em função da acomodação de interesses regionais. Wilson Acioly aponta que, em muitos casos, a projeção nacional dos partidos políticos não se dá por conta de aspectos organizacionais, mas pelo destaque de lideranças oligárquicas regionais:

> "Essa oligarquia dos partidos políticos é comandada pelos líderes regionais com indiscutível prestígio nacional, promovendo alianças entre si, com o objetivo de imprimir as suas aspirações nos programas partidários."[195]

Não se pode, dessa maneira, analisar a consolidação do sistema partidário brasileiro unicamente com base nos aspectos organizacionais relacionados com a representação das classes sociais, mas torna-se importante a consideração a respeito da influência da forma como se organiza o Estado na consolidação do sistema partidário. Para a compreensão da realidade brasileira, clássico é o estudo de Maria do Carmo Campello de Souza, para quem o pressuposto da literatura predominante – a existência de classes sócio-econômicas formadas em âmbito nacional – não se mostra apto para a compreensão desse fenômeno no Brasil. O paradigma de análise da autora é por ela muito bem sintetizado:

---

194 Cf. Claudia Souza Leitão, *A crise dos partidos políticos brasileiros*, Fortaleza: Gráfica Tiprogresso, 1989, pp. 207-208.

195 Wilson Accioli, "Os partidos políticos brasileiros: um tema para a Constituinte", *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política* 6 (1988), p. 39.

> "Contrastando com o modelo implícito na literatura corrente, que vê os partidos políticos em termos da sociedade atuando sobre o Estado, queremos colocar aqui o enfoque inverso: a estrutura estatal como condicionamento da formação, evolução e atuação dos partido políticos."[196]

Nessa linha, a autora aponta que o marco federativo é fundamental para o entendimento da atuação das agremiações partidárias no Brasil:

> "Um conhecimento mais aprofundado do período, apontando para a heterogeneidade regional dos partidos, desafia a validade da maior parte de tais interpretações. Por não estabelecer que a análise dos partidos brasileiros é necessariamente mediatizada pela história das várias regiões, a bibliografia existente não consegue prover uma interpretação clara do sistema partidário ou uma análise que se sustente ante uma verificação empírica mesmo sumária." [197]

Não é o caso de desconsiderarmos a literatura clássica a respeito dos partidos políticos, mas de adaptá-la, dentro do possível, à realidade brasileira. Se, por um lado, há a crítica de que esses estudos tomam por base o pressuposto de classes sócio-econômicas nacionais, típicas dos países desenvolvidos, o próprio Maurice Duverger descartou como objeto de sua análise os partidos que considerou do tipo "arcaico e pré-histórico", encontrados, dentre outras regiões, na América Latina, caracterizando-os como: "simples clientelas agrupadas em torno de uma personagem influente, clãs constituídos em torno de uma família feudal, camarilhas reunidas por um chefe militar, que não serão diretamente estudados neste livro."[198]

4.3.1.1. Partidos e sistema partidário no Brasil: 1945-1966

À vista do já mencionado, o sistema partidário brasileiro após 1945 se desenvolveu com três grandes partidos nacionais, após a cassação do registro do PCB, e vários outros partidos menores. Dessa forma, passa-se a analisar o processo de formação dos principais partidos do período, a fim compreender o processo de nacionalização do sistema partidário nesse período.

---

196 Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil*, p. 42.
197 Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil*, p. 40.
198 Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, p. 37.

O PSD foi um partido formado por lideranças políticas estaduais alocadas nas interventorias durante o Estado Novo. A determinação legal, por meio da Lei Agamenon, de 1945, de que os partidos políticos tivessem organização com base nacional, favoreceu muito a formação desse partido, que reunia as melhores condições para essa operacionalização, aglutinando oligarquias regionais alinhadas ao varguismo. A facilidade de organização do PSD pode ser ilustrada pelo fato desse partido ter sido o único a ter diretório em todos os municípios do Brasil já em dezembro de 1945.[199] Lúcia Hippólito explica bem o processo de formação dessa agremiação:

> "A organização interna do PSD pouco se alterou durante toda a sua história. Das discussões iniciais que precederam a sua fundação, participaram os interventores Ernani do Amaral Peixoto (RJ), Agamenon Magalhães (PE) e Henrique Dodsworth (DF) - defensores da formação de partidos nacionais - e Fernando Costa (SP) e Benedito Valadares (MG), que defendiam partidos regionais, tentativa de reedição da hegemonia de que desfrutavam São Paulo (com o PRP) e Minas Gerais (com o PRM) durante a República Velha."[200]

À vista do processo de sua gênese, acertada é a análise de Gláucio Ary Dillon Soares de que, de certo modo, o PSD significava a "extensão da política dos governadores, característica da República Velha".[201] Tratava-se, assim, de um partido vocacionado ao exercício do poder. Em uma época marcada pela Guerra Fria e polarização das posições políticas, ilustrativa é a frase atribuída a Tancredo Neves, um dos líderes do PSD: "Entre a *Bíblia* e *O Capital*, o PSD fica com o Diário Oficial."[202] Esse é um fator interessante, pois indica um papel exercido por esse partido de estabilização do sistema. Não é por acaso que, quando, de fato, a aliança PSD-PTB se desfaz, no governo de João Goulart, ocorre o golpe de estado de 1964.

No PSD, os diretórios estaduais gozavam de grande grau de autonomia em relação ao diretório nacional, que se constituía na esfera necessária para a manutenção do equilíbrio entre as diversas tendências existentes dentro do partido, seja de caráter

---

199 Lúcia Hippólito, *De raposas a reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 121.

200 Lúcia Hippólito, *De raposas a reformistas*, pp. 120-121.

201 Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 87.

202 Carlos Brandão Monteiro / Carlos Alberto P. Oliveira, *Os partidos políticos*, São Paulo: Global, 1999, p. 25.

regional, político ou ideológico.[203] Dessa maneira, o partido se estruturava de forma consideravelmente democrática e conciliadora no nível nacional, consagrando a hegemonia dos chefes estaduais.[204] Por conta de sua forma de funcionamento, contava com poder no comando nacional do partido aquelas lideranças com grande poder político em seus estados. Lúcia Hippólito lista quais eram os requisitos para uma forte liderança regional do partido: força eleitoral, quantidade de recursos políticos de que ela se dispõe para distribuir, habilidade em se relacionar com as lideranças locais, controle das bancadas do partido.[205]

A UDN era um partido, essencialmente, formado por lideranças regionais excluídas do poder durante o período varguista, seja logo após a Revolução de 1930 ou rompidas com o sistema durante esse período. Surge, assim, como uma frente política ampla – inicialmente contava com integrantes do grupo conhecido como *Esquerda Democrática*, que logo após formaria o Partido Socialista Brasileiro (PSB) – com um elemento de base comum: a oposição a Getúlio Vargas. Maria Victoria Benevides apresenta bem como se deu esse processo, apontando que, além desse elemento, o partido se uniu em torno da candidatura do Brigadeiro Eduardo Gomes à Presidência da República, em 1945:

> "Pois como seria possível fundar um partido *nacional*, razoavelmente coeso, se nada mudara na política dos estados, se permaneciam as rivalidades regionais, os ressentimentos pessoais, a oligárquica intransigência dos grupos locais? Somente a polarização em torno de um inimigo comum, ou herói comum."[206]

A UDN, assim como o PSD, dava ampla autonomia às seções estaduais e municipais, "provável fruto da mesma tradição que caracterizou a República Velha e a política dos estados."[207] Sua esfera nacional discutia as grandes linhas da política tratadas em nível federal, e suas seções estaduais expressavam disputas eleitorais e de poder típicas das oligarquias locais, conforme salienta Benevides:

---

203 Cf. Lúcia Hippólito, *De raposas a reformistas*, p. 122.
204 Cf. Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 87.
205 Cf. Lúcia Hippólito, *De raposas a reformistas*, pp. 124-126.
206 Maria Victoria de Mesquita Benevides, *A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, p. 24.
207 Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 109.

> "Historicamente, a questão da inviabilidade dos partidos nacionais está vinculada à polaridade de centralização *versus* descentralização, uma constante na evolução política brasileira. Esta polaridade teria, no plano partidário, dois grandes modelos; um no sistema imperial, com a existência do Partido Liberal e do Partido Conservador, e outro na República Velha, com os Partidos Republicanos estaduais. A UDN manteve o mesmo padrão ao exprimir o permanente confronto entre a cúpula e as seções estaduais."[208]

O PTB, à semelhança do PSD, teve a sua origem em setores apoiadores do regime de Vargas. Contudo, enquanto o PSD surgiu das lideranças locais, em grande medida rurais, integradas ao sistema das interventorias, o PTB se constituiu dos setores organizados, trabalhistas e urbanos, do regime do Estado Novo. Dessa maneira, foi um partido de origem interna, articulada, de forma centralizada, pela estrutura do Ministério do Trabalho, que controlava as entidades sindicais e buscava o apoio dos crescentes setores populares urbanos. Tratava-se de um partido que contava com uma "estrutura organizacional extremamente hierárquica e nada democrática, herança do Estado Novo".[209]

Dessa maneira, tratava-se de um partido de estrutura bem diferente do PSD e da UDN, uma vez que o alto grau de centralismo, que Gláucio Ary Dillon Soares classificou como "centralismo autoritário",[210] não concedia grande autonomia aos diretórios estaduais e municipais: "Isso dificultava a ascensão de líderes estaduais ao nível nacional do partido, inclusive dos mais populares, que controlavam centenas de milhares de votos num só estado."[211]

Por essa razão, entre os três maiores partidos, o PTB foi o que mais tardiamente alcançou um alto grau de nacionalização. Em 1945, o PTB concorreu às eleições para a Câmara dos Deputados em apenas 14 unidades da Federação, enquanto o PSD, a UDN e o PCB concorreram às eleições em todas.[212]

A aliança entre o PSD e o PTB, que funcionou durante grande parte desse período, a princípio, parece pouco congruente politicamente, diante das diferentes

---

208 Maria Victoria de Mesquita Benevides, *A UDN e o udenismo*, p. 135.
209 Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 111.
210 Cf. Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 118.
211 Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 113.
212 Cf. Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 66.

bases sociais e organizacionais das agremiações. No entanto, esse arranjo político representava a continuidade da política de Getúlio Vargas, de industrialização do país com controle rígido das bases sindicais, e com a manutenção das estruturas políticas rurais tradicionais. José Murilo de Carvalho enfoca o ponto fundamental: "Enquanto a questão agrária não fosse tocada, o acordo era possível e funcionou satisfatoriamente."[213]

De forma aparentemente contraditória, PSD e UDN, embora adversários políticos durante o período, tinham bases sociais e organizações muito semelhantes entre si. Ambos os partidos possuíam grande influência das bases estaduais e, em grande parte dos estados, a composição socioeconômica de seus membros, bem como seus ideais políticos, pouco poderiam ser diferenciados.[214] Na verdade, o que diferenciava os dois partidos, em linhas gerais, eram as disputas de cunho regional. Sendo assim, embora mais convergentes do que divergentes em termos de interesses econômicos, ordem legal, política salarial, ambos os partidos eram adversários no plano da política nacional, e, muitas vezes, inimigos no plano da política local.[215] Essas peculiaridades explicam porque foi mais fácil ao PSD, em maior medida, e à UDN se constituírem em bases nacionais, do que o PTB. Conforme salienta Gláucio Ary Dillon Soares, "a formação dos partidos conservadores nacionais era, pois, uma questão de *articulação política* entre os interesses locais e estaduais já organizados."[216]

Uma grande referência no que diz respeito ao processo de nacionalização do sistema partidário brasileiro é a obra de Olavo Brasil de Lima Júnior. No livro *Os partidos políticos brasileiros*, o autor realiza minucioso estudo do sistema partidário brasileiro de 1945 a 1964 e, em linhas gerais, aponta para o desenvolvimento de sistemas partidários estaduais, paralelamente a um processo de nacionalização dos partidos. Para ele, ao longo do período estudado, ocorreram, desse modo, dois processos concomitantes: "a penetração dos grandes partidos nacionais nos vários estados da federação e a nacionalização dos partidos regionais, que cresceram o bastante para competir a nível federal".[217]

---

213 José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil*, p. 134.
214 Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 108.
215 Cf. Maria Victoria de Mesquita Benevides, *A UDN e o udenismo*, p. 171.
216 Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, pp. 162-163.
217 Olavo Brasil de Lima Júnior, *Os partidos políticos brasileiros,* p. 106.

Segundo Lima Júnior, esses dois processos simultâneos indicaram uma tendência de nacionalização da vida política, por meio da expansão dos partidos políticos, que, por sua vez, gerou o crescimento da fragmentação eleitoral nos níveis federal e estadual.[218] O autor analisa os números relativos à participação eleitoral nesse período, e aponta haver um maior interesse pelo sistema partidário em eleições legislativas estaduais do que nas federais, desenvolvendo o argumento segundo o qual o maior interesse e motivação podem ser explicados pela proximidade política dos cargos a serem preenchidos.[219] O autor também conclui que a competição partidária no nível estadual, nesse período, foi mais diversificada que no plano federal.[220] Nessa linha, o crescimento de pequenos partidos no nível estadual permitiu-lhes competir no âmbito federal, aumentando, conseqüentemente, a fragmentação parlamentar nesta esfera.[221]

José Murilo de Carvalho também aponta para um progressivo processo de amadurecimento e nacionalização do sistema partidário brasileiro no período, com uma progressiva nacionalização, também, dos partidos menores:

> "Embora sobrevivessem influências regionais, os partidos de 1945 eram organizados nacionalmente e possuíam programas definidos, apesar de muitos se guiarem mais pelo pragmatismo. Eram partidos no sentido moderno da palavra, e apenas necesitavam de tempo para criarem raízes na sociedade."[222]

Gláucio Ary Dillon Soares entende que, em termos organizacionais, o período de 1945 a 1964 teve apenas seis partidos nacionais: PSD, UDN e PCB, desde o início; PTB, PSP e PRP, que progressivamente constituíram suas bases organizacionais.[223]

---

218 Cf. Olavo Brasil de Lima Júnior, *Os partidos políticos brasileiros,* pp. 103-106.
219 Cf. Olavo Brasil de Lima Júnior, *Os partidos políticos brasileiros,* pp. 52-56.
220 Cf. Olavo Brasil de Lima Júnior, *Os partidos políticos brasileiros,* p. 98.
221 Cf. Olavo Brasil de Lima Júnior, *Os partidos políticos brasileiros,* p. 122.
222 José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil*, p. 148.
223 Cf. Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 69.

Entretanto, para muitos autores, o período em questão não mostrou o desenvolvimento de um sistema partidário com partidos nacionais, conforme determinava a legislação, mas manteve, em grande parte, a estrutura política regionalista herdada da República Velha. Octavio Ianni, ao analisar a estrutura e funcionamento dos partidos no período, chega à conclusão de que, de fato, os partidos políticos não eram nacionais, bem como não se encontravam estruturados para abranger as tendências das novas classes em formação:

> "Prevalecem no seio das agremiações as facções vinculadas a interesses estaduais ou regionais, indicando antes aglomerados de grupos que partidos coesos. Como a nação ainda se acha dispersa em regiões alcançadas diversamente pelo processo civilizatório e com recursos econômicos e humanos desiguais, o que ocasiona disparidades de desenvolvimento econômico-social e amadurecimento político, ritmos diferentes das forças produtivas etc., os partidos se ajustam com dificuldades ao "modelo" nacional. Todos eles estão marcados por essa realidade, afetando-lhe a unidade ideológica e programática e reduzindo-lhe a eficácia."[224]

Para Ianni, esse fenômeno poderia ser percebido pela existência de posições contraditórias dentro dos mesmos partidos, que, por serem controlados por diferentes dirigentes locais, chegavam ao "extremo de defender posições de centro, direita e esquerda, com muitas variantes, ao mesmo tempo, em regiões diversas do país."[225]

Nessa visão, embora formalmente nacionais, os partidos políticos, de fato, continuavam como organizações efetivamente voltadas para os interesses das oligarquias regionais. José Afonso da Silva, ao analisar esse período, também comunga desse entendimento. Para ele, a partir do momento em que houve a exigência de que fossem constituídos partidos nacionais, as forças políticas passaram a usar a estratégia de criação de partidos "*formalmente nacionais*, mas *rigorosamente regionais*".[226] Afonso Arinos de Melo Franco assim sintetiza essa situação: "Nesse panorama é que atuam os partidos nacionais, que, por um lado, são simples confederações de partidos estaduais".[227]

---

224 Octavio Ianni, "Processo político e desenvolvimento econômico", in Octavio Ianni (org.) *Política e Revolução Social no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965, pp. 38-39.

225 Octavio Ianni, "Processo político e desenvolvimento econômico", p. 39.

226 José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 411.

227 Afonso Arinos de Melo Franco, "Os partidos políticos nacionais", pp. 13-14.

Jairo Nicolau estudou esse período, aplicando o *índice de desigualdade regional cumulativa*[228], proposto por Derek Urwin. Como resultado, chegou à conclusão de que a proposição sobre o progressivo fenômeno da nacionalização eleitoral dos partidos não encontra amparo nos números: "os grandes partidos (PSD, PTB e UDN) conseguiram distribuir sua votação de maneira mais equilibrada no território nacional, enquanto os demais acabaram concentrando seus votos em um número restrito de estados."[229]

Do breve apanhado da literatura apresentada, verifica-se que, embora haja divergências em relação à consolidação de partidos e sistemas partidários nacionais, não resta dúvida da existência de subsistemas estaduais, confirmando a tese de que o federalismo conduz à regionalização dos partidos.[230]

4.3.1.2. Partidos e sistema partidário no Brasil: 1966-1979

Após o Ato Institucional nº 2, foi instituído no Brasil um sistema partidário artificialmente bipartidário.[231] Dessa forma, os dois partidos que surgiram, ARENA e MDB, já nasceram nacionalizados, fundados por parlamentares oriundos dos partidos preexistentes. A ARENA, por exemplo, foi por muitos ex-integrantes da UDN e do PSD, que, não raras vezes, eram ferrenhos adversários nos níveis regional e local. A fim de acomodar essas dissidências – e até tirar proveito eleitoral delas – o Ato Complementar nº 4 criou o instituto da sublegenda. Por meio desse mecanismo, o mesmo partido poderia lançar até três candidatos para cargos majoritários (senador e prefeito). Os votos dados aos candidatos de um mesmo partido eram somados. O vencedor era o candidato mais votado, do partido mais votado. Dessa forma, mesmo o centralismo exagerado do sistema partidário durante esse período autoritário teve de se dobrar às realidades políticas regionais do país, conforme salienta José Afonso da Silva, ao comentar o bipartidarismo de 1965 a 1979:

---

228 Jairo Nicolau explica de forma simples o índice: "Em primeiro lugar, calcula-se a diferença entre o percentual de votação nacional de um partido em determinado estado e o percentual que esse estado representa no eleitorado nacional. O resultado de cada estado somado, desconsiderando-se os sinais positivo e negativo, obtendo-se valores que variam de 0 a 1. Quanto mais concentrada a votação de um partido, mais ele se aproxima de 1." (Cf. Jairo Nicolau, "Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados", *Dados* 47 (2004), p. 94.)

229 Jairo Nicolau, "Partidos na República de 1946", pp. 94-95.

230 Cf. 4.2.

231 Cf. 3.6.

> "Nele as forças regionais e locais foram constrangidas a agrupar-se em dois partidos. Mas tais forças não se acomodavam, como nunca se acomodaram, a um mando unitário em nível nacional. Por isso, levaram para cada partido os conflitos de interesse de sempre, razão por que houve de se instituir o sistema de sublegendas que repartisse o partido em setores de dominação regional e local. A mesma base de fragmentação tende a reproduzir-se neste instante de transformação partidária, se não se estabelecerem regras de controle quantitativo que contenham proliferação do partido."[232]

Esse mecanismo já fora defendido pelo Deputado Raul Pilla, em 1950, quando da discussão do Código Eleitoral. Segundo o deputado:

> "Quisemos garantir os partidos nacionais, dando-lhes força e esquecendo que a idéia dos partidos nacionais é natural na política nacional. Não se poderiam excluir de todo os partidos regionais ou municipais, porque os problemas da política no Município são muito diversos dos problemas da política na União. Isso explica que os chamados grandes partidos nacionais, quando se trata de eleições municipais, tendam a se desentender. É que os interesses em torno dos quais se trava a eleição municipal são muito diferentes, nada têm a ver com o programa nacional do partido. Eis a causa real.
> Contesto, porém, que a sublegenda venha a alterar ou agravar o problema. Ela não cria dissídios, apenas lhes dá vazão."[233]

De fato, conforme salienta Walter Costa Porto, a possibilidade de vários candidatos de um mesmo partido concorrendo em uma eleição majoritária constituía uma ""proporcionalização" deformadora do sistema majoritário".[234]

Dessa maneira, mais uma vez, a tese da regionalização dos partidos em Estados federais pode ser verificada,[235] uma vez que, nesse período, apesar do sistema partidário ter sido artificialmente nacionalizado, as disputas internas regionais continuaram vivas no interior das legendas.

---

232 José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, pp. 410-411.

233 Diário do Congresso Nacional, 17.02.1950, p. 979, *apud* Walter Costa Porto, *O voto no Brasil*, p. 348-349.

234 Walter Costa Porto, *O voto no Brasil*, p. 355.

235 Cf. 4.2.

4.3.1.3. Partidos e sistema partidário no Brasil: desde 1979

Após 1979, consolidou-se um sistema multipartidário, que progressivamente passou a contar com maior liberdade de organização,[236] chegando a seu ápice com a promulgação da Constituição de 1988. Desde então, alguns estudos, de autores brasileiros e estrangeiros, têm sido feitos para avaliar em que grau e de que maneira o sistema partidário brasileiro se consolidou. Tais estudos apontam que, sob a vigência da constituição de 1988, existe um "sistema partidário regional, com dinâmica própria e paralela àquela do sistema partidário nacional".[237]

Scott Mainwaring entende que o arranjo institucional brasileiro não permitiu a consolidação de um sistema partidário sólido e disciplinado em bases nacionais nesse período:

> "Entre os países de renda média da América Latina, o Brasil é um caso excepcional pela fragilidade de suas organizações nacionais. A contrapartida dessa fraqueza é a descentralização partidária. A lógica federalista que norteia a atuação dos partidos e dos políticos no Brasil não tem paralelo no cenário latino-americano. A combinação entre reduzida disciplina, fragilidade, descentralização e federalismo, contribui para a heterogeneidade ideológica dos partidos nacionais brasileiros."[238]

Para o autor, na mesma linha da afirmação de Afonso Arinos de Melo Franco, durante o regime de 1946,[239] no Brasil, a rigor os partidos nacionais são federações de partidos estaduais.[240]

Outro autor estrangeiro, Barry Ames, afirma que, apesar do considerável vigor organizacional que os partidos têm nos estados e municípios, "no plano nacional raramente se pode adequadamente chamá-los de partidos políticos."[241]

---

236 Cf. 3.7.

237 Silvana Krause / Denise Paiva. "Perdas e ganhos – Lideranças políticas brasileiras e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional X lógica regional", in Céli Regina Jardim Pinto / André Mareco dos Santos (orgs.) *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa,* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 97.

238 Scott P. Mainwaring, *Sistemas partidários em novas democracias*, p. 180.

239 Cf. 3.6.

240 Cf. Scott P. Mainwaring, *Sistemas partidários em novas democracias*, p. 318.

241 Barry Ames, *Os entraves da democracia no Brasil*, p. 334.

Maria D'Alva Gil Kinzo, com base no estudo do número de partidos efetivos no Brasil após 1988, apresenta um quadro de fragmentação partidária não apenas existente no plano nacional, mas também no plano estadual: "treze dos 27 Estados possuem um número de partidos efetivos superior a cinco; em 22 deles os índices de fragmentação aumentaram significativamente entre 1990 e 2002."[242]

O número de partidos efetivos apontado pelo estudo apresenta uma grande variação entre os Estados. Como tendência geral, nos números expostos no artigo, os estados mais industrializados possuem um número de partidos efetivos maior do que os estados menos industrializados. O fato de, em geral, ocorrer uma maior fragmentação nos Estados entre 1990 e 2002, ao passo que, no plano nacional, essa fragmentação se mostra em níveis constantes, pode indicar um processo de nacionalização dos partidos políticos no Brasil. No entanto, Kinzo considera que os avanços em direção à consolidação de um sistema partidário no período foram bastante modestos.[243]

Além da fragmentação apontada, muitas vezes, um mesmo partido apresenta posturas políticas que variam entre as diversas regiões do país. Simone Bohn destaca que, durante os trabalhos da Constituinte, os então dois maiores partidos, PMDB e PFL, apresentavam comportamento diferenciado de suas bancadas do Norte e do Nordeste em relação às das demais regiões. A autora enfatiza que o federalismo acarreta a existência de diferentes culturas partidárias no interior da mesma legenda, apontado para o fato, já analisado, de que, para determinadas questões, as lealdades locais e regionais são mais importantes que as político-partidárias.[244]

Por outro lado, há estudos que apontam para a consolidação do sistema em bases mais sólidas e estáveis. Um importante trabalho a respeito da influência do federalismo sobre o sistema partidário brasileiro foi elaborado por Celso Roma e Maria do Socorro Braga. Os autores refutam a tradicional visão de que, no Brasil, os partidos políticos surgem e permanecem regionalizados, com disputas internas entre os diretórios

---

242 Maria D'Alva Gil Kinzo, "Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985", *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 19 (2004), p. 35.

243 Cf. Maria D'Alva Gil Kinzo, "Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985", p. 35

244 Cf. Simone Bohn, "Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados", in Gláucio Ary Dillon Soares / Lúcio R. Rennó (orgs.) *Reforma política: lições da história recente*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 207.

estaduais.[245] Em primeiro lugar, o estudo aponta que, de fato, o desempenho eleitoral dos partidos difere nos estados da federação,[246] mas que "a representação eleitoral no interior do país segue uma lógica partidária e, por conseqüência, ideológica, o que explica, em grande parte, a variação na taxa de nacionalização."[247]. Esse fenômeno pode ser confirmado diante do fato de ter havido alterações que ocorreram no padrão de votação, porém, dentro do mesmo espectro ideológico. O exemplo disso é que o PFL e o PT avançaram, em determinados Estados, onde recuaram, respectivamente, PPB (Partido Progressista Brasileiro) e PDT.[248]

Uma outra evidência apontada pelos autores é que, progressivamente, os partidos foram aumentando o número de estados nos quais atingiram um expressivo grau de organização, verificado pela representação de expressiva parcela do eleitorado. Se, logo após 1986, o PMDB e o PFL dominaram o sistema partidário nacional e os subsistemas estaduais como únicos partidos nacionalizados, com o passar dos anos, outras agremiações alcançaram representação em escala nacional, em especial, o PSDB e o PT.[249] É interessante notar que estes dois partidos polarizaram as quatro últimas disputas presidenciais.

Dessa forma, os grandes partidos agem, cada vez mais, de forma coordenada e congruente no plano nacional, apesar das especificidades regionais, e pautam suas alianças a partir das eleições presidenciais, e não mais se comportando como agremiações que priorizam as disputas políticas regionais.[250] Assim sendo, os autores concluem o estudo afirmando que, no Brasil, a democratização conduziu a uma evolução do sistema partidário encaminhada na direção da centralização do poder político dentro dos partidos, ao contrário do que poderia indicar a teoria do federalismo.[251]

---

245 Cf. Celso Roma / Maria do Socorro Braga, "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil", p. 51.

246 Cf. Celso Roma / Maria do Socorro Braga, "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil", p. 52.

247 Celso Roma / Maria do Socorro Braga, "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil", p. 56.

248 Cf. Celso Roma / Maria do Socorro Braga, "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil", p. 56.

249 Cf. Celso Roma / Maria do Socorro Braga, "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil", p. 55.

250 Celso Roma / Maria do Socorro Braga, "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil", pp. 61-62.

251 Cf. Celso Roma / Maria do Socorro Braga, "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil", pp. 70-71.

No mesmo sentido, Rachel Meneguello aponta que a participação constante no Congresso Nacional dos partidos criados pela reforma partidária de 1979 (PMDB, PDS, PTB, PDT e PT), bem como, podemos mencionar, de seus sucessores ou significativas dissidências (PFL, PSDB e PP – Partido Progressista –) "indica um determinado grau de desenvolvimento partidário de âmbito nacional e a superação da intermitência característica das formações partidárias de períodos anteriores."[252] Para ela, as evidências apontam para o fortalecimento de uma tendência de definições das identidades políticas em bases mais sólidas e estáveis.[253]

Na linha dos últimos estudos mencionados, entendo que os partidos e os sistemas partidários estão se consolidando, progressivamente, no plano nacional, sem deixarem de ser canais para a ressonância de demandas regionais, tendo em vista a existência de uma dinâmica político-partidária própria nos estados, decorrente do princípio federativo.[254]

4.3.1.4. Partidos e sistema partidário em outros Estados federais

Embora a presente pesquisa tenha por objetivo a elaboração de uma teoria amparada na realidade jurídica brasileira, é importante a realização de estudo comparativo a respeito do grau de nacionalização dos partidos políticos em países que adotam a forma federativa de Estado, com o intuito de verificar se a premissa apontada, de que o federalismo conduz necessariamente à regionalização do sistema partidário, mostra-se verdadeira.[255]

Maurice Duverger destaca que a estrutura federal do Estado reflete-se por vezes na dos partidos, citando o caso da Suíça, onde a organização partidária continuaria

---

252 Rachel Meneguello, *Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)*, São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 63.

253 Cf. Rachel Meneguello, *Partidos e governo no Brasil contemporâneo*, p. 171.

254 Cf. 4.2.

255 Cf. 4.2.

fundamentalmente cantonal. Para ele, em muitos casos, Estados federais possuem partidos clássicos, apenas mais descentralizados localmente.[256]

No caso dos Estados Unidos, vimos que, para William Riker, o modelo de federalismo importou, necessariamente, na regionalização dos partidos políticos.[257] Da mesma maneira, outro importante teórico do federalismo, Daniel Elazar, indica que o sistema partidário norte-americano é "não-centralizado e difuso, com duas confederações soltas de partidos estaduais, cada uma das quais, para funcionar, necessitando de fortes raízes locais."[258] Nos Estados Unidos, diferentemente do que se divulga, existem outras agremiações políticas locais independentes, ao lado dos partidos Democrata e Republicano:

> "Ao longo dos anos, surgiram outros partidos efêmeros e locais, nos EUA, tendência essa ainda hoje existente. Nos dias atuais, sustenta-se que os dois grandes partidos estadunidenses – Democrata e Republicano – existem como símbolos nacionais, pois o Congresso está repleto de independentes, ensejando o advento de novos partidos locais."[259]

No entanto, dado o caráter majoritário das eleições, o sistema caminhou inevitavelmente para o bipartidarismo de fato existente. Entretanto, mesmo dentro de cada um dos grandes partidos americanos existe grande autonomia das divisões estaduais e locais. Alfred Stepan menciona que Nelson Polsby caracteriza o sistema americano como "cem partidos estaduais que carregam duas bandeiras."[260] No mesmo sentido, assim Maurice Duverger descreve essa dinâmica:

> "os *"capitains"* e os comitês dos *precincts* estão ligados aos comitês dos condados; estes últimos sofrem a autoridade dos lideres e comitês do Estado, acima, porém, dos estados, não há, praticamente, coisa alguma, sendo fraquíssimos os poderes dos lideres e dos comitês nacionais."[261]

---

256 Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, pp. 90-91.

257 Cf. 4.2

258 Daniel Elazar, "Tendências centralizadoras e descentralizadoras dos sistemas federativos contemporâneos: uma análise preliminar". *Revista de Administração Municipal* 159 (1981), p. 82.

259 Orlando Soares, "Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros", *Revista de Informação Legislativa* 103 (1989), p. 166.

260 Nelson Polsby *apud* Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", p. 238.

261 Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, p. 246.

O estudo do sistema partidário alemão mostra-se interessante, por apresentar a existência de partidos regionais.[262] A previsão legal destes está na Lei dos Partidos Políticos, em seu § 2º, alínea 1, que assim define partidos políticos:

> "associações de cidadãos, que continuamente ou por algum tempo, para o âmbito da federação ou de um estado, exercem influência sobre a formação da vontade política e querem cooperar na representação do povo no Parlamento Federal alemão ou em uma assembléia estadual."[263]

O exemplo mais importante é o da CSU (União Social-Cristã), organizada apenas no Estado da Baviera, onde é o partido mais importante. Esse partido, tradicionalmente, consegue alcançar a cota mínima nacional de 5% para representação no parlamento, onde atua em conjunto com a CDU (União Democrata-Cristã), um dos maiores partidos da Alemanha, ao lado do SPD (Partido Social-Democrata da Alemanha).

Os dois principais partidos alemães surgidos após a Segunda Guerra Mundial (CDU e SPD) tiveram, no que diz respeito à organização territorial, que trilhar caminhos opostos. O SPD, existente desde o período imperial (1870-1919), possuía estrutura extremamente centralizada, ao contrário do CDU,[264] e desta forma se pautou, fundamentalmente, após a Segunda Guerra. No entanto, a partir da década de 1960, esse partido passou a se organizar de forma mais federalizada.[265]

A CDU, inexistente antes de 1948, surgiu da aglutinação, em âmbito nacional, de estruturas partidárias locais, do espectro ideológico conservador. É curioso que o partido alcançou o controle do governo, em 1949, sem ter se organizado nacionalmente.[266] Utilizando a classificação trazida por K. Eliasses, L. Svaasand,[267] a CDU surgiu por *difusão territorial*:

---

262 Cf. José Alfredo de Oliveira Baracho, *Teoria Geral do Federalismo*, p. 75.

263 Konrad Hesse, *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, p. 143.

264 Cf. Daniel Elazar, "Tendências centralizadoras e descentralizadoras dos sistemas federativos contemporâneos", p. 82.

265 Melanie Haas / Uwe Jun / Oskar Niedermayer, "Die Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer – Eine Einfürung", in Uve Jun / Melanie Haas / Oskar Niedermayer (Hrsg), *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern,* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, p. 19.

266 Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, p. 226.

267 Cf. 2.4.

> "Um nascimento por *difusão territorial*, praticamente no estado puro. As associações locais e regionais do partido nascem e se consolidam de forma autônoma, sem nenhuma coordenação central e com raríssimos contatos horizontais entre uma zona de ocupação e outra da Alemanha. Entre 1945 e 1950 (ano em que é formado o partido federal), as associações locais e intermediárias, regionais e zonais, desenvolvem-se e consolidam-se como domínios autônomos. Esse desenvolvimento explica o caráter federativo da futura organização."[268]

Melanie Haas, Uwe Jun e Oskar Niedermayer mencionam a opinião de Arthur Benz de que cada vez mais as questões regionais crescem de importância frente às questões ideológicas dentro dos partidos alemães. As causas apontadas para esse fenômeno são: (a) o aumento da regionalização dos partidos, causada pelo aumento das diferenças econômicas e sociais entre as unidades da federação; (b) o desvio dos sistemas partidários estaduais do arranjo federativo estabelecido em 1990; (c) a variação crescente da composição partidária dos governos regionais e a maior possibilidade de mudanças desses governos por conta da flutuação eleitoral nesse nível; e (d) a regionalização das linhas de conflito político, por conta da globalização econômica e da crescente europeização do sistema político.[269]

Contudo, a relação entre as esferas federal e regionais é acentuada. Rainer-Olaf Schultze aponta uma relação intensa entre a dinâmica partidária nos âmbitos estaduais e federal. Ele menciona que quatro dos sete Chanceleres Federais e mais cinco candidatos ao cargo chefiaram governos estaduais,[270] e acrescenta:

> "As eleições para os parlamentos estaduais representam um teste e, ao mesmo tempo, um espaço para oposição corretiva frente à política federal. Serve também ao eleitor como laboratório de ensaio para mudanças de orientação, de modo que, as eleições para

---

268 Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, p. 220.

269 Arthur Benz, "Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat", in *Auspolitik und Zeitgeschichte*, B 29-30, S. 32-38 *apud* Melanie Haas / Uwe Jun / Oskar Niedermayer, "Die Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer", p. 20.

270 Cf. Rainer-Olaf Schultze, "Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses", in Wilhelm Hofmeister / José Mário Brasiliense Carneiro (orgs) *Federalismo na Alemanha e no Brasil,* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 18.

> as Assembléias Legislativas assumem freqüentemente o caráter de "eleições à Câmara Federal no estado."[271]

Dessa maneira, tem-se que na Alemanha os governos estaduais têm grande influência na dinâmica do governo federal. No caso brasileiro, esse fenômeno também se verifica, conforme será analisado.[272]

O caso da Argentina é muito pertinente, uma vez que tem algumas características similares às do Brasil e outras, entretanto, bem distintas. Se, por um lado, a Argentina, ao longo de sua história, apresentou uma série de rupturas institucionais, com golpes de Estado, como o Brasil, por outro, tais rupturas mantiveram a mesma constituição e o mesmo sistema partidário. Esse fato se deve a fatores históricos específicos.

Logo após sua independência, a Argentina passou por décadas de indefinição sobre a sua estrutura estatal. Nesse período, a disputa política naquele país envolvia os unitários, que queriam uma Argentina centralizada e controlada a partir de Buenos Aires, e os caudilhos regionais, que desejavam uma organização do Estado mais descentralizada e com maior autonomia para as elites políticas locais.[273] Nessa fase, a configuração jurídica do Estado argentino era bem peculiar, conforme mencionam Boris Fausto e Fernando Devoto: "cada província era independente, mas delegava a condução das Relações exteriores ao governador da província de Buenos Aires."[274]

Em 1853, foi promulgada uma constituição estabelecendo um sistema federativo para o país. Embora tenha sido uma constituição aceita progressivamente pelas províncias,[275] ela não apenas definiu uma ordem jurídica e política para o país, mas também representou a pacificação das forças políticas regionais e a construção do próprio Estado, tendo, portanto, caráter fundador, e não somente organizador.[276] No caso brasileiro, nenhuma constituição teve caráter fundador, mas vieram a legitimar

---

271 Rainer-Olaf Schultze, "Tendências da evolução do federalismo alemão", p. 18.

272 Cf. 4.4.1.

273 Cf. Ricardo Corrêa Coelho, *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na constituinte*, Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999, p. 98.

274 Boris Fausto / Fernando J. Devoto, *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*, São Paulo: Editora 34, 2004, p. 54.

275 Cf. Boris Fausto / Fernando J. Devoto, *Brasil e Argentina*, p. 54.

movimentos políticos que já haviam se consolidado. É por essa razão que, a cada ruptura institucional, o Brasil procurou estabelecer uma nova ordem constitucional e, em momentos de retorno à ordem democrática, a Argentina optou pela vigência de sua Constituição de 1853. Ricardo Corrêa Coelho sintetiza bem esse fenômeno: "Na Argentina, a Constituição de 1853 representa "o" ordenamento político e jurídico legítimo do país, e não "um" ordenamento legítimo entre outros possíveis."[277]

Assim como uma maior estabilidade no plano institucional, a Argentina também demonstra estabilidade no sistema partidário, que se manteve, mesmo após golpes de estado, ao contrário do caso brasileiro. Oliveira Vianna já apontava a maior solidez do sistema argentino na década de 40, no qual o partido impunha seu programa ao candidato e não o contrário, como no Brasil:[278]

> "No tipo [de partido] argentino, o programa de governo é coletivo - o que prova que existe partido. No tipo brasileiro, o programa de governo é individual - o que prova que o partido não existe.
> É indiscutível a superioridade do sistema argentino sobre o nosso. O nosso é o da incógnita, da surpresa, do imprevisto."[279]

Na história recente, a tendência de maior institucionalização dos partidos na Argentina também pode ser verificada. Os dois principais partidos argentinos, a União Cívica Radical e o Partido Justicialista (peronista), foram fundados, respectivamente em 1889 e 1946. Na transição da ditadura militar para o regime democrático, pela qual ambos os países passaram na década de 1980, foi apresentado um traço de diferença. Na Argentina, os partidos foram os principais atores da transição, enquanto no Brasil, esta foi controlada pelos militares.[280]

---

276 Cf. Ricardo Corrêa Coelho, *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na constituinte*, p. 99.

277 Ricardo Corrêa Coelho, *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na constituinte*, p. 99.

278 Cf. Oliveira Vianna, *Problemas de política objetiva,* 2. ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947, p. 131.

279 Oliveira Vianna, *Problemas de política objetiva*, p. 131.

280 Cf. Osvaldo Leandro Gabiati, *O poder de veto dos governadores na política nacional: uma comparação a partir dos sistemas de partido na Argentina e no Brasi,* Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 142.

À vista desse quadro e diante do objeto desse estudo, é importante frisar que na Argentina os partidos políticos são mais institucionalizados no plano nacional que os partidos brasileiros. Esse fator traz algumas conseqüências: naquele país, os governadores se constituíram como importantes figuras políticas nacionais, por serem os líderes naturais dos partidos provinciais, mas não têm o poder tão acentuado sobre as bancadas provinciais no plano federal,[281] como se tem no Brasil.[282]

Da sucinta análise de sistemas partidários em outros Estados federais, também se verificou o processo de regionalização de partidos políticos,[283] sendo que, em alguns deles, existe a possibilidade de criação de partidos regionais.

4.4. Influência dos sistemas partidários estaduais no plano nacional

4.4.1. Governadores e bancada federal

Conforme visto, o federalismo influencia o sistema partidário, uma vez que as disputas políticas ocorrem em arenas distintas.[284] No caso brasileiro são três: a federal, a estadual e a municipal. Normalmente, as carreiras políticas são construídas, em primeiro lugar, nos planos municipal e estadual. Mesmo os parlamentares federais (deputados e senadores) são eleitos em pleitos cuja circunscrição é estadual. Diante desse quadro, temos que a única eleição realmente nacional é a de Presidente da República. E essa, desde 1994, ocorre de forma casada com as eleições no âmbito estadual. Nesse contexto, pode-se afirmar que não há atualmente no Brasil eleição puramente nacional.

As "eleições casadas", claramente, geram conseqüências ao sistema partidário. As candidaturas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal são articuladas no âmbito estadual, com sua dinâmica política própria. Dessa maneira, se durante as eleições o desempenho eleitoral dos candidatos a deputado e senador dependem diretamente da eleição para governador, após as eleições, os parlamentares federais têm a

---

281 Cf. Osvaldo Leandro Gabiati, *O poder de veto dos governadores na política nacional*, p. 143.
282 Cf. 4.4.1.
283 Cf. 4.2.
284 Cf. 4.2.

necessidade de atender às demandas de suas bases locais.[285] Gláucio Ary Dillon Soares chega a afirmar que as eleições proporcionais são mais sensíveis às eleições casadas do que as estaduais:

> "O fato de uma eleição ser estadual e a outra ser federal não significa que elas estejam desvinculadas. Nesse caso, a aliança revela a formação de grandes blocos políticos com base estadual e a vinculação dos deputados federais com o governador no intuito de obter recursos para o estado."[286]

Nesse quadro, é muito importante a influência exercida pelos governadores junto às bancadas federais de seus estados, uma vez que as chapas e as coligações partidárias, mesmo para as eleições parlamentares federais, formam-se na circunscrição eleitoral estadual, tendo por base a eleição para o governo do estado. Os parlamentares federais, assim, muitas vezes se envolvem mais em projetos ligados ao benefício de seus estados, deixando em segundo plano as questões nacionais e sua vinculação partidária:

> "O federalismo contribui para o faccionalismo nos partidos *catch-all*, fazendo com que seus integrantes se interessem mais pelos problemas estaduais e municipais do que pelas questões nacionais, e relutem em se conformar às orientações da liderança nacional."[287]

Os governadores, ao deterem certo grau de comando sobre a bancada federal, têm condições de exercer o papel de *veto players*, ou seja, são atores políticos com capacidade de obstrução de políticas públicas propostas pelo governo federal. Se, por um lado, essa atuação pode constituir em uma dificuldade para a consolidação de partidos nacionais, por outro, constitui-se em descentralização do poder salutar para o processo democrático, como propõe a literatura clássica do federalismo.[288] Nesse sentido, Fernando Abrúcio apresenta uma importante constatação, ao comparar os dois regimes autoritários do Brasil no século XX:

---

285 Fernando Luiz Abrúcio, *Os barões da Federação*, p. 172.
286 Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 155.
287 Scott P. Mainwaring. *Sistemas partidários em novas democracias*, p. 348.
288 Cf. 4.2.

> "Não por acaso a cúpula governante instalada no Poder Central nos dois regimes autoritários deste século – o Estado Novo e o regime militar – buscou acabar com todo o poder político concentrado nas governadorias, seja nomeando interventores seja extinguindo as eleições diretas para os governos estaduais. Eram as formas encontradas para eliminar um dos maiores – senão o maior – contrapesos ao poder do presidente dentro do sistema político brasileiro."[289]

Abrúcio, ao analisar o período compreendido entre 1991 e 1994, chega a afirmar que existe um *ultrapresidencialismo estadual* no Brasil, tendo em vista a grande concentração de poder, no âmbito estadual, nas mãos do governador, que é "um centro político incontrastável no processo de governo, por meio do controle dos outros Poderes e de toda a dinâmica política estadual".[290] Scott Mainwaring ressalta que, no Brasil, "os governadores têm mais influência na escolha dos candidatos dos partidos a que pertencem do que seus equivalentes americanos".[291]

De certa maneira, pode-se cogitar que o crescente papel reservado aos governadores após a Constituição de 1988 possa ter relação com a importante liderança desses, após 1982, no processo de democratização,[292] bem como durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Paulo Bonavides e Paes de Andrade ressaltam o papel dos governadores nesse processo, mencionando que 16 deles foram a Brasília e lá permaneceram nos dois dias em que foram votados os dois pontos mais polêmicos: a adoção do presidencialismo e o mandato de 5 anos para Sarney.[293] No mesmo sentido, Valeriano Costa ressalta o papel dos governadores nessa fase:

> "A crescente influência dos governadores estaduais nos assuntos nacionais atingiu seu ponto máximo durante a Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), quando os estados, mas também os municípios, consolidaram o processo de descentralização dos recursos tributários iniciados em fins dos anos 70."[294]

---

289 Fernando Luiz Abrúcio, *Os barões da Federação*, p. 19.
290 Fernando Luiz Abrúcio, *Os barões da Federação,* p. 111.
291 Scott P. Mainwaring. *Sistemas partidários em novas democracias*, p. 306.
292 Cf. 3.7.
293 Cf. Paulo Bonavides / Paes de Andrade, *História Constitucional do Brasil,* p. 477.
294 Valeriano Costa, "Federalismo", in Lúcia Avelar / Antônio Octávio Cintra (orgs.). *Sistema político brasileiro: Uma introdução,* São Paulo: UNESP/ Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 176.

É importante analisar, outrossim, em que medida os governadores exercem influência política também no plano municipal. Rubem Barboza Filho e Raul Francisco Magalhães analisam o caso específico das eleições municipais de 1996 e chegam a conclusão que a força política dos governadores é exercida, principalmente, no interior dos estados, enquanto nas capitais, via de regra, os prefeitos possuem um papel político central.[295] O mesmo estudo aponta para o fato de que o eleitor, a cada pleito, é "capaz de distinguir com eficiência o que se pode esperar de cada esfera da administração, seja local, estadual ou federal.".[296]

A eleição presidencial, por seu turno, não de desvincula inteiramente dessa lógica, uma vez que os candidatos à presidente da República buscam estabelecer sólidas alianças nos estados, a fim de sustentar suas candidaturas. Esse fato, ao lado da ascendência dos governadores sobre as bancadas federais, faz com que os governadores exerçam pressão e influência na formação da equipe de governo federal, interferindo na dinâmica do presidencialismo de coalizão, que será abordado em item próprio.[297]

4.4.2. Desproporcionalidade da representação das unidades da federação na Câmara dos Deputados

Uma questão importante para a compreensão do sistema político brasileiro é a distribuição desproporcional de cadeiras na Câmara dos Deputados. Isso se deve aos limites mínimo e máximo de deputados federais por unidade da federação, e ao estabelecimento das unidades da federação como circunscrição para a eleição de deputados federais, previstos no artigo 45 da constituição:

> "Art. 45 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.
> § 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que

---

295 Cf. Rubem Barboza Filho / Raul Francisco Magalhães, "As eleições de 1996: a tese da municipalização e a força nacional dos partidos políticos", *Comunicação & Política* 4 (1997), pp. 41-42.

296 Rubem Barbosa Filho / Raul Francisco Magalhães, "As eleições de 1996", p. 49.

297 Cf. 5.3.

> nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados."

Esse fenômeno, chamado pela teoria como *malapportionment*, significa "a disparidade de peso entre as diversas circunscrições de um determinado país."[298] A análise desse ponto é fundamental para a compreensão do sistema partidário nacional, uma vez que gera distorções na representação, tendo em vista as diferenças políticas entre as regiões, conforme afirma Scott Mainwaring:

> "Essa enorme desproporcionalidade teria conseqüências pouco significativas se as preferências políticas fossem semelhantes em todas as regiões. Mas como essas preferências variam muito entre as diferentes unidades da Federação, os efeitos da distribuição desproporcional aumentam."[299]

Essa distorção deriva da Constituição de 1946, que, em seu artigo 58 trazia as seguintes disposições:

> "Art 58 - O número de Deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinqüenta mil habitantes até vinte Deputados, e, além desse limite, um para cada duzentos e cinqüenta mil habitantes.
> § 1º - Cada Território terá um Deputado, e será de sete Deputados o número mínimo por Estado e pelo Distrito Federal."

Maria do Carmo Campello de Souza entende que essa disposição, quando do fim do regime do Estado Novo, ao diminuir a força dos maiores Estados na Câmara dos Deputados, visou a impedir o retorno à política regionalista capitaneada pela hegemonia dos dois maiores Estados, São Paulo e Minas Gerais, nos moldes do ocorrido durante a República Velha. No entanto, para a autora, o objetivo centralizador do instituto foi frustrado, tendo efeitos mais profundos que a distorção da representação democrática:

> "[...] frustrou seu próprio objetivo centralizante, na medida em que retirou aos partidos boa parte do substrato de conflito social que os levaria a tornarem-se organizações efetivamente

---

298 Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, p. 45.
299 Scott P. Mainwaring. *Sistemas partidários em novas democracias*, p. 319.

> nacionais, recriando as condições que fariam deles, e da própria burocracia federal, presa muitas vezes fácil das oligarquias mais retrógradas."[300]

Além desses efeitos apontados, essa distorção gerou conseqüências importantes no que diz respeito à nacionalização dos sistemas partidários. Tendo em vista o fato de os partidos terem um desempenho desigual nas unidades da Federação, a distorção da representação na Câmara dos Deputados altera, de forma artificial, a força relativa dos partidos, uma vez que favorece os partidos fortes nos menores Estados e prejudica os partidos com melhor desempenho nos maiores. Com isso, o próprio sistema de representação proporcional fica comprometido, uma vez que a representação partidária na Câmara não reflete com precisão a força relativa dos partidos resultante das urnas, já que o apoio eleitoral por eles obtido não é distribuído igualmente entre os Estados.[301]

Essa peculiaridade brasileira não escapa da análise de Alfred Stepan, que entende que a desproporcionalidade da Câmara dos Deputados, em conjunto com outras características institucionais, dota o federalismo brasileiro de mecanismos de forte restrição das maiorias:

> "[...] o federalismo brasileiro, que se caracteriza por uma Câmara Alta de baixíssima proporcionalidade e por uma Câmara Baixa igualmente desproporcional, certamente contribui para a perpetuação estrutural do *status quo*. Nenhum analista sério do caso brasileiro, após um estudo minucioso das conseqüências das regras decisórias e das prerrogativas do Senado, dos estados e dos governadores defenderia o argumento de que o federalismo é uma variável interveniente de pouca importância relativa."[302]

Com a força eleitoral relativa dos partidos distribuída desigualmente e a conseqüente distorção de proporcionalidade na alocação das cadeiras legislativas entre os partidos, ocorre o fenômeno da sobre-representação dos partidos cujo voto se concentra nos Estados menos populosos – tradicionalmente oligárquicos e paroquialistas - e a sub-representação daqueles cujo voto se concentra nos Estados mais populosos, a princípio, mais modernos, representando regiões mais industrializadas e urbanizadas. Em suma, a desproporcionalidade da representação na Câmara beneficia os partidos tradicionais e

---

300 Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil*, p. 134.
301 Cf. Maria D'Alva Gil Kinzo, "Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985", p. 28.
302 Alfred Stepan, "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia", p. 217.

conservadores e prejudica partidos novos, modernos e reformistas.[303] No mesmo sentido, aponta Gláucio Ary Dillon Soares:

> "As imperfeições atuaram, e, no fim da década de 1990, continuam prejudicando os partidos que representem os trabalhadores e tenham posições reformistas e socialistas, e favorecendo os partidos tradicionais e conservadores. Assim, o sistema eleitoral ampliou artificialmente o poder político das oligarquias rurais e tradicionais e reduziu de maneira igualmente artificial o poder político dos grupos industriais, das classes médias urbanas e, especialmente, das classes trabalhadoras urbanas."[304]

Esse fenômeno pode ser visualizado pelos resultados eleitorais obtidos por três dos principais partidos brasileiros – PSDB, PFL e PT – nas eleições para a Câmara dos Deputados em 1994.[305] A tabela abaixo traz o número absoluto e percentual de votos obtidos por cada partido para a Câmara dos Deputados, bem como o número de cadeiras – e seu percentual – alcançadas nessa casa legislativa.

Partido	Número de votos	Percentual de votos	Número de cadeiras	Percentual de cadeiras
PSDB	6.350.941	13,9%	62	12,1%
PFL	5.873.370	12,9%	89	17,3%
PT	5.859.347	12,8%	49	9,6%

Da análise dos números apresentados, percebe-se que o PSDB e o PT, que obtiveram grande votação nos maiores Estados, ficaram sub-representados na Câmara, enquanto com o PFL ocorreu o fenômeno inverso: com grande votação nos menores Estados, conseguiu uma sobre-representação nessa casa legislativa. Notável é o fato de o PFL e o PT terem obtido praticamente o mesmo número de votos, mas o PFL ter alcançado quase o dobro de cadeiras.

Da mesma maneira, esse fenômeno operava sob a égide da Constituição de 1946, período no qual a UDN e o PSD, partidos conservadores, tinham penetração

---

303 Cf. José Antônio Giusti Tavares, "Desigualdades regionais, desigualdades políticas e reforma eleitoral no Brasil". *Indicadores Econômicos* 23 (1995), p. 198.

304 Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 301.

305 Cf. David Fleischer, "Os partidos políticos", in Lúcia Avelar / Antônio Octávio Cintra (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo: UNESP/ Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 267.

muito maior nos estados subdesenvolvidos, em contraste com os partidos de orientação reformista e populista (PTB, PSP e PCB).[306]

Simone Bohn entende, por outro lado, que esse modelo está em parte superado, tendo em vista que vários partidos têm grande penetração tanto nas regiões desenvolvidas quanto nas menos prósperas. Para tanto, a autora cita os exemplos do PSDB, do PT e do PMDB.[307]

A desproporcionalidade da representação na Câmara dos Deputados, causada pelo artigo 45 da constituição, constitui mecanismo antidemocrático, na medida em que distorce a representação na casa legislativa que deveria espelhar, da forma mais perfeita possível, a vontade popular, uma vez que a expressão das unidades da Federação tem o seu espaço no Senado Federal.

Fábio Konder Comparato defende a instituição de circunscrições não estaduais para a eleição de deputados federais, com o objetivo de "desestadualização" das eleições para a Câmara Federal, tendo em vista que o Poder Legislativo brasileiro tem, atualmente, dois órgãos cujas funções se repetem, ao invés de se completarem.[308] Entretanto, qualquer mudança nesse sentido mostra-se inviável, tendo em vista a necessidade de promulgação de emenda à constituição, com a aprovação de três quintos dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, patamar cuja representação dos Estados prejudicados está longe de alcançar.

---

306 Cf. Gláucio Ary Dillon Soares, *A democracia interrompida*, p. 273.

307 Cf. Simone Bohn, "Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados", p. 216.

308 Cf. Fábio Konder Comparato, "Proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro." *Estudos Eleitorais.* 1 (1997), pp. 90-94.

Capítulo 5
CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO QUE INFLUENCIAM O GRAU DE NACIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

5.1. Coligações partidárias e caráter nacional dos partidos políticos

Há no sistema político-eleitoral brasileiro uma série de institutos, estabelecidos pela constituição e pela legislação ordinária, que influenciam na consolidação de um sistema partidário efetivamente nacional. Um deles é a possibilidade de coligações eleitorais.

A coexistência de mais de um sistema partidário, característica de um Estado federal, não é, por si, o único obstáculo potencial à formação de um sistema partidário nacional sólido. No caso brasileiro, um aspecto importante a ser analisado é a existência de coligações eleitorais, em especial, nas eleições proporcionais.

Coligação, como ensina Renato Ventura Ribeiro, "é a união ou aliança de dois ou mais partidos para disputar as eleições, como se ambos fossem um único partido."[309] Tem-se, assim, o caráter estritamente eleitoral da coligação, que não obriga que os partidos atuem de forma conjunta na vida parlamentar. A possibilidade de coligações eleitorais entre partidos políticos para eleições proporcionais é uma característica peculiar do nosso sistema eleitoral,[310] existente no período de vigência da Constituição de 1946 e da atual.

As coligações que disputam as eleições proporcionais tanto para deputados federais quanto para estaduais formam-se a partir das candidaturas para

---

309 Renato Ventura Ribeiro, *Lei eleitoral comentada*, São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 78.

310 Cf. Rogério Schmitt, "Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira", in Silvana Krause e Rogério Schmitt (orgs.), *Partidos e coligações eleitorais no Brasil,* São Paulo:

governador.[311] Dessa forma, mesmo na arena parlamentar federal, a lógica eleitoral repousa na política regional.

Para muitos autores, a existência das coligações para eleições proporcionais propicia a eleição de parlamentares por pequenos partidos, muitas vezes sem representatividade, colaborando para a fragmentação partidária e fragilização de um sistema partidário nacional estável e representativo.

A literatura a respeito das coligações, no período de vigência da Constituição de 1946, demonstra que elas foram motivadas por uma lógica estadual baseada em cálculos eleitorais racionais, e não em identidades ideológicas:

> "Ao nível mais imediato, do comportamento eleitoral e das normas jurídicas que o pautavam, não há muito o que explicar: havia ampla liberdade de coligação e os partidos a utilizavam de maneira racional na disputa da representação."[312]

Nesse sentido, aos pequenos partidos, o estabelecimento de coligações seria fundamental para a própria sobrevivência das legendas, conforme salienta Olavo Brasil de Lima Júnior:

> "Em outras palavras, pequenos partidos tenderiam a formar alianças mais freqüentemente do que grandes partidos, e, nesse caso, alianças significariam não somente a possibilidade de aumentar sua representação mas, ocasionalmente a única maneira de assegurar sua representação mínima."[313]

Dessa forma, alguns partidos, nesse período, deveram claramente sua existência à possibilidade de coligações.[314] Eram pequenos partidos, algumas vezes com alguma expressão regional, mas sem expressão nacional. Aline Machado ainda aponta a maior tendência dos partidos de estabelecerem coligações nos distritos de menor

---

Malheiros, 1999, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005, p. 11.

311 Cf. 4.4.1.

312 Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil*, p. 160.

313 Olavo Brasil de Lima Júnior, *Os partidos políticos brasileiros*, p. 68.

314 Cf. Aline Machado, "A lógica das coligações no Brasil", in Silvana Krause / Rogério Schmitt (orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil,* São Paulo: Malheiros, 1999, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005, p. 54.

magnitude, ou seja, nos menores Estados.[315] Isso porque, nos maiores distritos, a chance dos partidos menores isoladamente alcançarem o quociente eleitoral e, portanto, elegerem um parlamentar, são maiores.

Ao analisar os dados relativos ao período de 1954-1962, Vivaldo de Sousa chega à conclusão de que a quantidade de deputados eleitos por coligações era maior quando as eleições majoritárias e proporcionais eram realizadas concomitantemente, possivelmente por conta das coligações se formarem a partir das candidaturas a governador.[316]

Maria do Socorro Braga, já enfocando o período posterior à Constituição de 1988 entende que as coligações se tornaram essenciais para a sobrevivência e nacionalização dos partidos,[317] de forma compatível com o contexto federativo:

> "Vimos, finalmente, que dado o contexto federativo e presidencialista brasileiro, que produz uma dinâmica de competição ao mesmo tempo estadual e nacional, aproximando dois sistemas eleitorais, o recurso das coligações continua sendo fundamental, nesse segundo multipartidarismo, para os partidos políticos organizarem estratégias de sobrevivência em cada um desses níveis de disputa."[318]

Dessa maneira, a autora entende que a suposta fragmentação parlamentar induzida pelo mecanismo das coligações não representa impedimento à governabilidade, além de pouco alterar a configuração do sistema partidário. Para a autora, a eliminação das coligações, além de prejudicar os pequenos partidos, levaria à esterilização de uma considerável parcela dos votos,[319] constituindo-se em verdadeira barreira à existência dos menores partidos.

---

315 Cf. Aline Machado, "A lógica das coligações no Brasil", p. 69.

316 Cf. Vivaldo de Sousa, "O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais", in Silvana Krause / Rogério Schmitt (orgs.), *Partidos e coligações eleitorais no Brasil,* São Paulo: Malheiros, 1999, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005, p. 40.

317 Cf. Maria do Socorro Braga, "Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e conseqüências das coligações partidárias no Brasil", in Gláucio Ary Dillon Soares / Lúcio R. Rennó (orgs.), *Reforma política: lições da história recente,* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 241.

318 Maria do Socorro Braga, "Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo, p. 243.

319 Cf. Maria do Socorro Braga, "Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo", p. 234.

5.1.1. Verticalização das coligações partidárias

A discussão a respeito do caráter nacional dos partidos políticos foi trazida à pauta das discussões políticas nacionais, por conta de decisão do Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução n° 20.993, de 26 de fevereiro de 2002, publicada no Diário Oficial da União de 12 de março de 2002, em resposta à Consulta nº 715, formulada pelo Deputado Miro Teixeira (PDT) e outros nos seguintes termos:

> "Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para a eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partidos B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?"[320]

Por meio desse instrumento, o TSE, ao interpretar o artigo 6°, *caput*, da Lei n° 9.504/1997, respondeu, por maioria, negativamente à consulta, estabelecendo a exigência de vinculação das coligações para as eleições nacionais e estaduais, justificando tal entendimento no caráter nacional dos partidos políticos. De acordo com o artigo 4° da Resolução n° 20.993/2002, que criou a figura conhecida como *verticalização* das coligações partidárias:

> "Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato(a) à eleição de Presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador(a) de Estado ou do Distrito Federal, senador(a), deputado(a) federal e deputado(a) estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato(a) à eleição presidencial (Lei n° 9.504/1997, art. 6°; Consulta 715, de 26.2.2002)."

O Ministro Garcia Vieira, relator do processo de consulta, baseou seu voto negativo no caráter nacional dos partidos políticos:

> "Não podemos nos esquecer de que, como o legislador constitucional exige (art. 17, I), tenham os partidos políticos caráter nacional, e não estaduais ou municipais e isso ocorreria se permitíssemos que um partido (A), após celebrar coligação para a eleição de presidente da República com outros partidos (B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrasse

---

320 CTA 715 (DJ 15.03.2002), p. 2.

> coligação com terceiros partidos (E, F e G) que também possuem candidatos a presidente da República." [321]

O Ministro Nelson Jobim, em seu voto, após relatar a evolução da exigência da estruturação dos partidos em âmbito nacional na legislação brasileira, também se posiciona de forma contrária às coligações assimétricas:

> "Admitir coligações assimétricas com a decisão nacional é se opor ao "CARÁTER NACIONAL" e à "AÇÃO DE CARÁTER NACIONAL", que a Constituição e a lei impõem aos partidos políticos.
> A condição do "CARÁTER NACIONAL", tanto da Constituição como da lei, é incompatível com coligações híbridas, que não respeitem o paradigma nacional.
> Esse é o caminho para o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira.
> É essa a opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República."[322]

De forma simples e direta, o Ministro Fernando Neves posicionou-se negativamente em relação à consulta, afirmando que "quem é adversário em uma eleição nacional não pode ser aliado em outra, regional, incluída na circunscrição da primeira".[323]

A Ministra Ellen Gracie, marcando seu entendimento negativo em relação à consulta, tece a seguinte consideração a respeito de hipóteses de coligações assimétricas:

> "Todas levariam a situações de bicefalia, ou, se preferirem, esquizofrenia partidária, no nível estadual. Ou então, pior ainda, levariam a indesejáveis dissidências regionais em relação aos partidos, os quais, na forma da Constituição Federal, têm caráter nacional (art. 17, I).
> [...]
> Mais ainda reforça minha convicção o fato de que, ao cidadão-eleitor, esta interpretação sinaliza no sentido da coerência partidária e no da consistência ideológica das agremiações e das alianças que se venham a formar, com inegável aperfeiçoamento do sistema político-partidário."[324]

---

321 CTA 715 (DJ 15.03.2002), p. 4.
322 CTA 715 (DJ 15.03.2002), p. 33.
323 CTA 715 (DJ 15.03.2002), p. 38.
324 CTA 715 (DJ 15.03.2002), p. 48.

Por outro lado, o Ministro Sepúlveda Pertence, restou vencido em sua posição, pois seu voto foi pela resposta afirmativa à consulta. Para ele, o preceito do caráter nacional dos partidos teve apenas o significado histórico de "proscrever a criação de agremiações locais, a exemplo da Primeira República,"[325] e acrescenta:

> "O "caráter nacional" não torna imperativo para todo e qualquer partido a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mesma Constituição assegura a cada um deles *"autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento."*"[326]

No adendo de seu voto, o Ministro Pertence ainda dirige críticas à tentativa de centralização forçada dos partidos políticos:

> "Com todas vênias, constitui um resíduo autoritário – frontalmente incompatível com a clara opção constitucional pela autonomia dos partidos -, tentar impor – por lei ou pela interpretação voluntarista dela – um grau preordenado de maior ou de menor centralização política a todos eles, às agremiações de quadros ou de massas, às formadas em torno de um líder nacional carismático como às constituídas pela *"federação"* de lideranças regionais."[327]

Diante da irresignação de alguns em face da resolução expedida pelo TSE, foram propostas duas ações diretas, com o objetivo da declaração de sua inconstitucionalidade, por parte do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.628-3 e ADI 2.626-7), ambas relatadas pelo Ministro Sydney Sanches.

Entretanto, por maioria de votos (7 a 4), o STF não conheceu das ações diretas propostas, por entender que o dispositivo impugnado se trata meramente de interpretação do conteúdo do art. 6°, da Lei n° 9.504/97. Destarte, o STF eximiu-se de apreciar o mérito da questão, entendendo não se tratar de lei ou ato normativo. No entanto, embora o acórdão, por maioria, não tenha enfrentado o mérito da questão, os quatro

---

325 CTA 715 (DJ 15.03.2002), p. 10.
326 CTA 715 (DJ 15.03.2002), p. 10.
327 CTA 715 (DJ 15.03.2002), p. 15.

ministros que votaram pelo conhecimento da ação, manifestaram-se pelo provimento da ação, a fim de declarar inconstitucional a resolução do TSE.[328]

No julgamento do STF, não houve um aprofundamento da discussão do caso sob o viés do caráter nacional dos partidos políticos, tendo a discussão sido centrada, principalmente, em aspectos de caráter formal ou, no mérito, repetido os argumentos expostos por ocasião do já comentado julgamento proferido pelo TSE.

Na época desse debate, ao analisar soluções para o questionamento jurídico da instituição da verticalização das coligações, já me expressei de forma contrária a essa inovação, diante da existência de uma dinâmica político-partidária própria nos estados, decorrente do princípio federativo:

> "Não é demais lembrar que a manutenção das atuais regras, em vez de fortalecer o caráter nacional dos Partidos, ensejará a lançamento de "candidatos-laranjas" e de "coligações brancas", de notável conteúdo clandestino e antijurídico, que apenas contribuirão para a descrença popular em relação às instituições democráticas."[329]

A respeito desse assunto, foram apresentadas algumas proposições legislativas, no Congresso Nacional, com a finalidade de extinguir a verticalização, sendo que uma delas redundou na promulgação da Emenda Constitucional n° 52, de 8 de março de 2006, que alterou o artigo 17, § 1º, da constituição, que passou a vigorar com a seguinte redação:

> "Art. 17 [...]
> § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária."

---

328 ADI 2628 (p. 535).

329 Claudio Mendonça Braga, "Considerações acerca do questionamento da constitucionalidade da verticalização das coligações partidárias", *Jus Navigandi* 57 (2002), disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3002> (último acesso em 21.01.2009).

A partir da edição da Emenda Constitucional n° 52/2006, portanto, há expressa disposição constitucional garantidora da liberdade partidária para escolha de suas coligações eleitorais regionais e locais. No entanto, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a regra da verticalização devesse ser aplicada à eleição de 2006, por força do artigo 16, da constituição.

Contudo, para a análise do conteúdo do preceito relativo ao caráter nacional dos partidos políticos, a discussão travada por ocasião da expedição da resolução do TSE, mostra-se pertinente. Nesse contexto, o dissenso ficou marcado, por um lado, pela argumentação a favor da centralização dos partidos (com base em seu *caráter nacional*) e, por outro, pelo princípio da *autonomia partidária*. Como observamos na análise da evolução histórica,[330] a prescrição do *caráter nacional* é fruto de uma trajetória histórica iniciada em 1945, em reação ao localismo político praticado na República Velha, ao passo que a ampla garantia de autonomia partidária, consagrada na constituição de 1988, vem como resposta ao excessivo dirigismo estatal em relação à atividade partidária, imposto durante o regime militar.

Casuísmos à parte, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 52/2006, o Poder Constituinte derivado resolveu essa questão, fazendo prevalecer o conceito de autonomia partidária ampla. Não cabe questionar a constitucionalidade material dessa emenda,[331] e, dessa forma, a questão da verticalização das coligações encontra-se superada.

A aplicação da regra criada pelo TSE nas eleições de 2002, bem como na de 2006, não colaborou para que fosse verificada uma mudança consistente no quadro das coligações partidárias, conforme aponta Mônica Herman Caggiano:

> "De qualquer forma, fragilizada por força dos múltiplos ataques e, principalmente, pela atenuação com que o próprio autor, o E. Tribunal Superior Eleitoral, contemplou esta

---

330 Cf. Capítulo 3.

331 Entendo não assistir razão a Pedro Lenza, que aponta ser a Emenda Constitucional n° 52/2006 inconstitucional, porque "viola a cláusula pétrea do direito e garantia individual de terem os partidos políticos caráter nacional, coerência partidária e consistência ideológica" (Pedro Lenza. *Direito Constitucional Esquematizado,* 12. ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 702). Trata-se de ampliação excessiva e indevida da incidência da cláusula pétrea relativa aos direitos individuais.

> figura, a verticalização passou, de forma célere, para a coluna das meras ficções, sem produzir os efeitos desejados pelos idealizadores."[332]

Ao longo da história brasileira, consolidaram-se sistemas partidários estaduais, baseados em uma lógica distinta do sistema nacional, que não podem ser alterados por medidas legislativas pontuais.

5.2. Cláusula de barreira e fidelidade partidária

Existem outros institutos relacionados à disciplina dos partidos políticos que, indiretamente, repercutem no grau de nacionalização dos partidos políticos. Dois deles tiveram alterações recentes em sua disciplina em razão de decisões judiciais: a cláusula de barreira e a fidelidade partidária.

A constituição prescreve que os partidos políticos devem ter funcionamento parlamentar, de acordo com a lei. A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) traz a regulamentação infraconstitucional sobre o assunto. Havia um dispositivo específico nessa lei, em seu artigo 13, que ficou conhecido como "cláusula de barreira" e só seria aplicado a partir das eleições de 2006, por força de disposição transitória contida no artigo 52 do mesmo diploma legal. Essa prescrição restringia o funcionamento parlamentar a partidos que tivessem alcançado os limites mencionados, buscando depurar o sistema partidário brasileiro, dificultando a existência de pequenos partidos:

> "Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles."

---

332 Monica Herman Salem Caggiano, "Coligações partidárias: verticalizar ou não verticalizar", in Monica Herman Salem Caggiano / Claudio Lembo (orgs.) *Legislação eleitoral e hermenêutica jurídica x segurança jurídica,* Barueri: Manole, 2006, vol. 1, p. 5.

É possível perceber que se tratou de mais um dispositivo que trouxe limitações geográfico-quantitativas para o funcionamento parlamentar de um partido político.

No entanto, no momento em que a regra viria a ser aplicada pela primeira vez, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente pedido formulado em duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 1.351-DF e ADI 1.354-DF), ajuizadas por partidos pequenos, declarando a inconstitucionalidade do artigo 13 e de outras remissões feitas a esse dispositivo, na mesma lei.[333]

Na defesa do dispositivo impugnado, a Advocacia-Geral da União, nos autos da ADI 1.354-DF, entendeu que, dentre outras razões, o artigo 13 existe para verificar periodicamente se o partido cumpriu a exigência constitucional do caráter nacional:

> "Mas, para cumprir o mandamento constitucional há de o partido comprovar que é nacional no ato de registrar seus estatutos e continua nacional ao longo de sua existência. A exigência do art. 13 serve precisamente a isso."[334]

A decisão entendeu que os dispositivos impugnados violavam o artigo 1º, V, (pluralismo político), o artigo 17 (liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos), e o artigo 58, § 1º, que assegura, na constituição das Mesas e das comissões permanentes ou temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

Aliás, dentro do atual sistema, haveria uma forma muito simples de se dificultar o acesso de partidos sem representatividade à Câmara dos Deputados, por meio de uma simples reforma no Código Eleitoral proibindo as coligações para as eleições proporcionais, conforme aponta Virgílio Afonso da Silva:

---

333 ADI 1354 (Republicado em 29.06.2007, p. 19).

334 Ana Claudia Santano, "A questão da cláusula de barreira dentro do sistema partidário brasileiro", *Resenha Eleitoral: Nova Série* 13 (2006), p. 67.

> "Para corrigir o problema é antes necessário identificar sua fonte. Como é que partidos, que não reúnem os votos necessários para obter uma cadeira, conseguem mandatos? A causa é muito simples: [...] o art. 105 do Código Eleitoral permite a dois ou mais partidos coligarem-se para o registro comum de candidatos, cujos votos serão computados como se os partidos coligados fossem apenas um. Isso possibilita a alguns partidos, que não conseguiriam, sozinhos, votos para atingir o quociente eleitoral, conseguir, quando coligados, eleger pelo menos um representante."[335]

O quociente eleitoral no pleito para deputado federal chega a 12,5%, nos estados que possuem oito deputados federais. Se adotado esse sistema, apenas os estados com mais de 20 deputados teriam essa barreira em um patamar inferior a 5%. Com essa medida, entretanto, os pequenos partidos dificilmente conseguiriam eleger representantes para a Câmara dos Deputados.

Outro tema muito importante quando se trata do estudo dos sistemas partidários é a fidelidade partidária, que, segundo Celso Bastos:

> "É o dever dos parlamentares federais, estaduais e municipais de não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos sob pena de perda de mandato por decisão proferida pela Justiça Eleitoral."[336]

O instituto da fidelidade partidária surgiu no Brasil, em 1969, pelo parágrafo único, do artigo 152, da Emenda Constitucional nº 1/69, tendo sido regulamentada infraconstitucionalmente pela Lei nº 5.682/71. A cassação do mandato de parlamentares que tivessem cometido infidelidade partidária seria sempre decretada pela Justiça Eleitoral, depois de representação do partido, em processo onde era assegurado ao acusado amplo direito de defesa.[337] Contudo, esse instituto foi retirado da constituição pela Emenda Constitucional nº 25/85. No processo de elaboração da constituição de 1988, o debate acerca do instituto da fidelidade partidária voltou a ser objeto de discussão política e jurídica.[338]

---

335 Virgílio Afonso da Silva. *Sistemas eleitorais*, p. 166.
336 Celso Ribeiro Bastos, *Curso de direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 278.
337 Cf. Antonio Roque Citadini. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, 1983, p. 89.
338 Cf. Orides Mezzaroba. *Partidos político,* Curitiba: Juruá, 2005, p. 52.

Ao final dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, no texto promulgado em 1988, consta o instituto da fidelidade partidária, sendo sua regulamentação remetida para a esfera estatutária dos partidos, conforme consta de seu artigo 17, § 1°, legando ao campo da autonomia partidária a definição de sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo os estatutos partidários estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

A Lei dos Partidos Políticos em vigência, no artigo 23, traz prescrições detalhadas sobre a fidelidade partidária, estabelecendo que a responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido, sendo que as medidas disciplinares ou punição por conduta submetem-se ao princípio da tipicidade, ou seja, devem estar expressamente previstas no estatuto. Tendo em vista essa regulamentação sobre o assunto, a disciplina da fidelidade partidária ficava adstrita aos estatutos de cada partido político, e não mais à lei.

Entretanto, recentemente, por decisão do Tribunal Superior Eleitoral, na resposta à Consulta n° 1.398/DF, os partidos políticos têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional. Dessa forma, o parlamentar que se desfiliar do partido por meio do qual se elegeu está sujeito à perda do mandato, a ser declarada pela Justiça Eleitoral, a requerimento do partido interessado.

Essa questão chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio de três mandados de segurança (26.602-DF, 26.603-DF e 26.604-DF), julgados de forma conjunta, impetrados pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, pelo Partido Popular Socialista - PPS e pelo Democratas – DEM, em face de ato do Presidente da Câmara dos Deputados que indeferira requerimento por eles formulado — no sentido de declarar a vacância dos mandatos exercidos por deputados federais que se desfiliaram dessas agremiações partidárias. O STF entendeu ser correta a posição esposada pelo TSE. Com base na decisão do Supremo Tribunal Federal, o TSE editou a Resolução n° 22.610, que regulamentou a perda de cargo eletivo por motivo de desfiliação partidária.[339]

---

339 MS 26602, p. 191.

Dessa maneira, entendo que há a possibilidade de ocorrer o seguinte fenômeno: diante da hipótese de perda de mandato por infidelidade partidária, as cúpulas partidárias poderão ter o seu poder aumentado ao impor uma conduta única aos seus membros diante de casos e votações específicos. Isso poderá diminuir a possibilidade do parlamentar defender posições baseadas apenas em interesses regionais, contribuindo para a centralização dos partidos nacionais.

5.3. Presidencialismo de coalizão

Diante de um quadro particular brasileiro, a combinação entre sistema presidencialista, representação proporcional de listas não hierarquizadas[340] e sistema parlamentar fragmentado, criou-se na ciência política brasileira o conceito de *presidencialismo de coalizão* para descrever o funcionamento dos partidos políticos brasileiros no Legislativo.[341]

A literatura tradicional, baseada na análise da experiência vivida sob a Constituição de 1946, considerava que era explosiva a combinação de presidencialismo com sistema pluripartidário baixamente institucionalizado, pois, inevitavelmente, conduziria a um sistema com fortes tendências à inoperância.[342] Isso porque, nas democracias liberais mais estáveis, não existia um único exemplo de combinação de representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo.[343]

No entanto, a Ciência Política brasileira tem estudado o *presidencialismo de coalizão* como uma característica peculiar do sistema político brasileiro em vias de consolidação. O primeiro autor a tratar o assunto foi Sérgio Abranches. Para ele, o dilema institucional brasileiro residia na necessidade de se encontrar um ordenamento capaz de

---

340 Tendo em vista que, no sistema eleitoral brasileiro, a escolha dos deputados se dá por listas previamente apresentas pelos partidos políticos ou coligações, a serem ordenadas pelo voto dos eleitores, acolhemos nesse trabalho essa denominação, e não *lista aberta.* (Cf. Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, p. 46).

341 Cf. Fabiano Santos, "Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão", *Dados* 45 (2002), p. 237.

342 Cf. Argelina Cheibub Figueiredo / Fernando Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 19.

343 Cf. Sérgio Henrique Hudson de Abranches, "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro", *Dados* 31 (1988), p. 19

agregar as pressões derivadas de uma sociedade heterogênea e complexa, cujo padrão político compreendia "desde as formas mais atrasadas de clientelismo até os padrões de comportamento ideologicamente estruturados."[344] Para Abranches, o sistema político deve expressar essa pluralidade, sem a intenção de simplificar ou homogeneizar o que seria estruturalmente homogêneo,[345] com base na estrutura institucional existente, assim descrita:

> "O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, 'presidencialismo de coalizão' [...]"[346]

A teoria aponta alguns aspectos determinantes. O primeiro deles seria a grande ampliação dos poderes legislativos do presidente conferidos pela constituição de 1988 em comparação com a de 1946.[347] O segundo seria o grande poder concentrado nas mãos das lideranças partidárias do Congresso Nacional, por meio dos regimentos das casas legislativas, consagrando a existência do colégio de líderes, com grande poder para a decisão da pauta de discussões do legislativo.[348] Esse fenômeno pode ser assim sintetizado:

> "O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários."[349]

Fabiano Santos aponta que o presidencialismo de coalizão reúne dois atores: um presidente maximizador de agenda e legisladores em busca de benefícios para seus redutos eleitorais.[350] Para que esse sistema se consolide de forma estável, é necessário que exista uma estrutura partidária nacionalmente institucionalizada, centralizada e disciplinada.

---

344 Sérgio Henrique Hudson de Abranches, "Presidencialismo de coalizão", pp. 6-7.

345 Cf. Sérgio Henrique Hudson de Abranches, "Presidencialismo de coalizão", p. 21.

346 Sérgio Henrique Hudson de Abranches, "Presidencialismo de coalizão", pp. 21-22.

347 Cf. Argelina Cheibub Figueiredo / Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, p. 20.

348 Cf. Argelina Cheibub Figueiredo / Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, p. 28.

349 Argelina Cheibub Figueiredo / Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, p. 22.

Nesse sentido, Sérgio Abranches aponta que as coalizões governamentais no Brasil são formadas levando em consideração dois critérios principais: o partidário e o regional:

> "A Nova República repete a de 1946 que, por sua vez, provavelmente manteve resquícios da República Velha, sobretudo no que diz respeito à influência dos estados no governo federal, pela via da "política dos governadores". A lógica da formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional."[351]

A importância do aspecto regional das coalizões governamentais também é apontada por Marta Arretche e Jonathan Rodden como importante fator de manutenção da coalizão de apoio parlamentar ao governo, tendo em vista a existência da seguinte dinâmica:

> "Os presidentes brasileiros contam com considerável poder sobre a execução de recursos de transferências e usam estes recursos para superar o desafio de preservar sua coalizão de sustentação parlamentar. Para tanto, canalizam os recursos de que dispõem para os estados que contam com maior número de parlamentares na coalizão. Os parlamentares, por sua vez, têm fortes incentivos para integrar a coalizão de governo, pois daí deriva a credibilidade de que seus estados e municípios de origem receberão recursos adicionais."[352]

Visto o presidencialismo de coalizão como um fato, há que se indagar sobre sua influência sobre o quadro partidário brasileiro. Amaury de Souza entende que a combinação de federalismo e presidencialismo convergiu para "esgarçar continuamente a tessitura da vida partidária":

---

350 Cf. Fabiano Santos. "Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão", p. 245.

351 Sérgio Henrique Hudson de Abranches, "Presidencialismo de coalizão", p. 22.

352 Marta Arretche / Jonathan Rodden, "Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo", *Dados*, 47 (2004), p. 570.

> "Paradoxalmente, os presidentes têm sido obrigados a cortejar, no Congresso, tanto o apoio partidário quanto o regional, exatamente porque os partidos políticos não conseguiram contrabalançar as tendências fragmentárias do federalismo."[353]

No mesmo sentido, Valeriano Costa argumenta que o presidencialismo de coalizão "dificulta a atuação dos partidos em nível nacional, como forças articuladoras de projetos políticos que ultrapassem os limites dos respectivos níveis de governo."[354]

Com uma visão oposta, Fabiano Santos, em defesa do presidencialismo de coalizão, afirma que atualmente se consolidou um padrão mais consistente de comportamento partidário.[355] Para ele, esse mecanismo é altamente democrático, pois maximiza *accountability* e representatividade:

> "Maximiza *accontability* porque as eleições presidenciais definem, de forma clara e precisa, quem é o responsável pela administração do país. Maximiza representatividade porque a separação de poderes, combinada com o pluripartidarismo, estimulado pelo sistema proporcional, exige do chefe do Executivo negociação permanente com vistas à aprovação da agenda do governo."[356]

Contudo, a questão da maximização da representatividade só pode operar na medida em que as relações entre executivo e legislativo sejam mediadas por meio dos partidos. O poder regimental dado às lideranças partidárias, juntamente com a mudança operada na questão da fidelidade partidária, faz parecer crer que o presidencialismo de coalizão possa se consolidar por vias institucionais mais estáveis. Dessa maneira, a relação do executivo com as lideranças nacionais dos partidos pode se constituir no mecanismo de arbitragem, necessário ao adequado funcionamento institucional do regime, embora sem previsão constitucional, como preconizado por Sérgio Abranches:

> "Governos de coalizão têm como requisito funcional indispensável uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre Executivo e

---

353 Amaury de Souza, "O sistema político-partidário", p. 163.

354 Valeriano Costa, "Federalismo", p. 179.

355 Cf. Fabiano Santos. "Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão", p. 258.

356 Fabiano Santos, "Em defesa do presidencialismo de coalizão" in Gláucio Ary Dillon Soares / Lúcio R. Rennó (orgs.), *Reforma política: lições da história recente,* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 292.

> Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime."[357]

De certa maneira, a dinâmica do presidencialismo de coalizão agrega, utilizando a classificação de Arend Lijphart,[358] o modelo majoritário, existente na eleição presidencial, com o modelo consensual, consubstanciado na eleição para o legislativo federal, por meio da qual, na Câmara dos Deputados, a eleição é realizada com o sistema proporcional, combinado com multipartidarismo, e as prerrogativas do Senado Federal conduzem a um bicameralismo forte.[359] Entendo que esta pode ser a chave do funcionamento do presidencialismo, capaz de servir para maximizar os aspectos positivos de cada um dos modelos. A eleição presidencial majoritária sinaliza para a direção política que a maioria se inclina, devendo as políticas específicas passar por casas legislativas nas quais o consenso deve ser buscado. Da mesma forma, a coexistência das dinâmicas nacional (em grande medida, decorrente da eleição presidencial) e regional (presente na eleição e composição das casas legislativas) me parece conduzir para a harmonização dos princípios federativo e do caráter nacional dos partidos políticos.

---

357 Sérgio Henrique Hudson de Abranches, "Presidencialismo de coalizão", p. 31.
358 Cf. Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, *passim*.
359 Cf. 4.2.

Capítulo 6
CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

6.1. Debates da Assembléia Nacional Constituinte

A discussão a respeito do caráter nacional dos partidos surgiu, na Assembléia Nacional Constituinte, durante as reuniões de trabalho da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Além de aparecer em manifestações individuais de constituintes, em determinados momentos constituiu em debate mais aprofundado, com a participação dos constituintes e de convidados.

Em uma dessas discussões, o jurista João Gilberto cogitou a hipótese de aceitação de partidos regionais no país, sugerindo uma forma de limitar a criação desenfreada dessas agremiações:

> "Se a nossa vontade for esta, podemos estabelecer uma vida permanente para esses partidos, e aí, para ter alguma regra que impeça a pura e simples pulverização do quadro de 200, 300 partidos a maior parte deles escritórios que agenciam aluguéis de sigla que muito se critica estabeleça um critério para o partido concorrer na eleição, ou seja, ele é livre para criar. Os partidos políticos poderão ser criados às centenas, mas para concorrer a uma eleição, o partido teria que provar uma coisa: ter 0,5% dos eleitores daquela circunscrição filiados. Então, 0,5%, no município "X", ele pode concorrer naquele município. Meio por cento do Estado, num determinado Estado, num determinado Território, ele pode concorrer naquela circunscrição. Meio por cento do País, ele pode concorrer às eleições federais."[360]

No bojo dessa discussão, o cientista político Bolivar Lamounier manifestou seu apoio à idéia dos partidos regionais como instrumento de fortalecimento da federação brasileira, apoiando a redação da Comissão Afonso Arinos, da qual foi membro. Para ele, não

---

360 Anais da Assembléia Nacional Constituinte, Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, p. 79. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/constituinte/4a%20-%20SUBCOMISSÃO%20DO%20SISTEMA%20ELEITORAL%20E%20PARTIDOS%20POLÍTICOS.pdf> (último acesso em 18.09.2008).

haveria mais no país o risco de oligarquização estadual da política brasileira nos moldes anteriores a 1930:

> "Nessa linha, também se inscreve a minha aceitação da idéia de Partidos estaduais. Considero que o Projeto Afonso Arinos, de fato, contempla uma federalização mais efetiva do País.
>
> [...]
>
> Esse é um traço também da proposta da Comissão Afonso Arinos. A idéia dos Partidos nacionais acredito que era absolutamente necessária, quando estávamos construindo o poder nacional, quando a força das oligarquias regionais era uma ameaça à sobrevivência do poder público central no Brasil. Tenho a impressão de que esse não é mais o País em que vivemos.
>
> [...]
>
> Este é um País da população gigantesca, extremamente diversificado. O que nos cumpre é organizar bem o Poder federal e deixar que a legislação se enriqueça e admita, no nível estadual e municipal, uma variedade muito grande de expedientes. Um determinado Estado precisará de um Partido ecológico: noutro Estado, não haverá condições para esse Partido. Se submetermos esse Partido a requisitos organizatórios muito fortes, como muito bem mostrou o Dr. João Gilberto, esse Partido não existirá, porque ele não poderá existir a nível nacional. Se afrouxarmos muito os requisitos, correremos o risco de uma grave fragmentação e de uma grave instabilidade partidária na Câmara Federal."[361]

Francisco Weffort, também convidado para os debates, entendia que a Constituição deveria exigir um patamar mínimo de representatividade aos partidos políticos, a ser medida eleitoralmente, mas mostrava-se favorável à possibilidade de existência de partidos de atuação regional:

> "É uma questão a discutir se devemos adotar o critério dos 5%, dos 3%, dos 2%, isso é uma questão de medida a examinar. Mas parece-me que sim, é de prudência democrática que asseguremos a capacidade de representação àquelas correntes de opinião que assegurem, que garantam certa representatividade. Agora, não creio que se deva raciocinar apenas em plano da representatividade nacional, da representatividade eleitoral nacional, estadual e, inclusive, municipal. Não vejo por que se deva impedir, por exemplo, que um partido político que não alcance a representatividade em plano nacional e, eventualmente, estadual, tenha a sua representação parlamentar assegurada em plano municipal. Eu não vejo por que

---

361 Anais da Assembléia Nacional Constituinte, Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, pp. 82-83.

> uma Constituição devesse tornar obrigatória a formação de partidos nacionais no País, embora devêssemos estimular essa formação. Penso que podemos admitir, num País com toda a diversidade brasileira, um partido com alcance regional, como, aliás, já tivemos em Minas, no Rio Grande do Sul, pequenos partidos com alcance regional, com capacidade de impacto político, especialmente, impacto ideológico, significativo em plano nacional. Agora, os Partidos que alcancem capacidade de representação parlamentar deveriam ter acesso igual aos meios de comunicação de massa no processo da eleição.
>
> [...]
>
> Por exemplo, creio que isto pode criar uma dificuldade, se se pensar em partidos municipais ou em partidos estaduais, porque os meios de comunicação nem sempre se limitam tecnicamente ao Município ou ao Estado, mas é uma questão técnica a ser vista depois."[362]

Ao longo das discussões da subcomissão, muito se debateu sobre os critérios para a caracterização de um partido nacional. Em geral, as propostas giravam em torno da obtenção de determinado patamar de votação nacional para a Câmara dos Deputados, ou à obtenção de determinado grau de representação no Congresso Nacional, medido pelo número ou percentual de parlamentares eleitos. Contudo, é de se destacar a cogitação expressa da possibilidade de que fosse permitida a criação de partidos de âmbito regional, o que não prosperou no restante da tramitação das discussões e no texto final aprovado.

6.2. Disciplina constitucional

Como resultado final, a Constituição não trouxe critérios para a definição do caráter nacional dos partidos. Esse princípio foi trazido sem que fosse deixado claro de que forma deveria ser implementado em termos práticos. Embora esse assunto tenha sido, na prática, regulamentado por legislação infraconstitucional, não houve menção expressa para o tratamento desse assunto por lei.[363]

Para José Afonso da Silva, a constituição deixou a definição do caráter nacional a cargo da lei, por conta do dispositivo constitucional que prevê o funcionamento

---

362 Anais da Assembléia Nacional Constituinte, Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, p. 102.

363 Cf. 3.8.

parlamentar de acordo com a lei. Para ele, a lei deve definir caráter nacional dos partidos, "indicando critérios e exigências a serem preenchidos, a fim de que não pululem agremiações políticas de caráter puramente local."[364]

Por outro lado, o artigo 17, § 2°, prescreve que "os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral". Note-se que o dispositivo constitucional não condiciona de forma expressa o registro a condições previstas na legislação infraconstitucional.

6.3. Delimitação do conceito de *caráter nacional*

Pinto Ferreira aponta que a expressa exigência determinando o caráter nacional dos partidos políticos teve por objetivo condenar os partidos regionalistas e locais como os que floresceram na República Velha. "O partido político deverá possuir votação nacional, concretizando ideais com ressonância no Brasil inteiro e desvinculando-se de seu regionalismo."[365]

No mesmo sentido, Orides Mezzaroba afirma que o caráter nacional dos partidos impõe que esses "tenham compromissos voltados, acima de tudo, para a construção de projetos políticos que envolvam o conjunto do país, e não de pequenos grupos ou facções locais."[366]

Dalmo de Abreu Dallari, quanto ao âmbito de atuação dos partidos, assim define os partidos de vocação nacional, em classificação que também se refere a partidos de vocação universal, regionais e locais:

> "Partidos nacionais (a designação é defeituosa, porque decorre da confusão entre Estado e nação, mas é tradicional e convém mantê-lo para evitar dificuldades de linguagem),

---

364 José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo,* p. 405.

365 Pinto Ferreira. *Comentários à Lei orgânica dos partidos políticos*, p. 33.

366 Orides Mezzaroba, *Introdução ao direito partidário brasileiro*. 2. ed.. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 250.

> quando têm adeptos em número considerável em todo o território do Estado. Não é necessário que haja a distribuição uniforme do eleitorado por todo o território do Estado, podendo ocorrer, como no caso norte-americano, que determinado partido seja fortemente predominante em algumas regiões e pouco expressivo em outras. O que importa é que a soma de seus eleitores e a sua presença em outros pontos do Estado confiram-lhe expressão nacional."[367]

Entretanto, mesmo em se considerando que o *caráter nacional* tenha a finalidade de impedir a criação de partidos regionais, nota-se a dificuldade em se definir o que seria um partido nacional. Dessa forma, tem-se como relevante a discussão dos aspectos quantitativos e qualitativos dessa definição.

Palhares Moreira Reis, para quem a lei transformou modernamente os clãs eleitorais em partidos nacionais,[368] entende que o dispositivo constitucional que prescreve o caráter nacional dos partidos deve ser interpretado à luz da prescrição de que o partido tem autonomia para definir sua estrutura interna, consoante o disposto no art. 17, I e § 1º, da constituição.[369]

Dessa maneira, para o autor, que escreveu antes da Lei dos Partidos Políticos de 1995, a antiga lei orgânica dos partidos já estaria revogada, quando estabelecia critérios geográfico-quantitativos para a organização de partidos.[370] Na mesma linha de raciocínio, se posicionam Ivo Dantas,[371] e Monica Herman Salem Caggiano:

> "[...] não mais se subordina aos preceitos da Lei Orgânica dos Partidos Políticos ou a quaisquer outros que tenham em mira introduzir normas incidentes sobre sua organização, estrutura e funcionamento internos."[372]

Palhares Moreira Reis entende, ainda, que não foi à toa que tais exigências saíram do texto constitucional: "O caráter nacional não mais decorre do apoio

---

367 Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 167.

368 Palhares Moreira Reis, "O Caráter nacional do partido político", *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados* 114 (1993), p. 9.

369 Palhares Moreira Reis, "O Caráter nacional do partido político", p. 10.

370 Palhares Moreira Reis, "O Caráter nacional do partido político", p. 10.

371 Ivo Dantas, "Dos partidos políticos: breves notas ao art. 17 da Constituição Federal de 1988", *Revista Brasileira de Direito Eleitoral* 8 (1994), p. 49.

372 Monica Herman Salem Caggiano, "Partidos políticos na Constituição de 1988", *Revista de Direito Público* 94 (1990), p. 145.

expresso em votos e, sim, das ações políticas de cada um dos partidos."[373] Nessa linha, o autor considera inconstitucional qualquer dispositivo infralegal que estabeleça essas regras de organização:

> "Em conseqüência, inconstitucional toda e qualquer regra que exija de partido político sua existência em qualquer número de Estados ou Municípios, por menor que seja.
> Não há como entender diferente: se o Constituinte quisesse, teria simplesmente mantido o preceito maior concernente, oriundo do texto anterior; se o retirou da carta nova é porque não quis que permanecesse e limitasse a atividade partidária."[374]

No campo da ciência política, busca-se a definição do que seriam partidos nacionalizados. Silvana Krause nos traz a seguinte afirmação:

> "Partidos nacionalizados eleitoralmente são aqueles que apresentam um eleitorado bem distribuído no território nacional, com capacidade de manter presença nos diversos estados."[375]

Nessa linha, entendo que a nacionalização de um partido político tem de ser verificada no plano concreto, por sua dinâmica interna, presença em um grande número de estados e, mais importante, atuação coerente no plano nacional.

6.4. Caráter nacional *versus* âmbito nacional

De acordo com a análise realizada a respeito da evolução histórica do sistema partidário brasileiro, tem-se que, a partir da Lei Agamenon, em 1945, os partidos políticos devem atuar em *âmbito nacional*. Essa disposição foi sendo repetida na legislação ordinária e no texto constitucional, de forma expressa, na constituição de 1967, na Emenda Constitucional n° 1/1969, e nas emendas constitucionais n° 11/1978 e n° 25/1985.

---

373 Palhares Moreira Reis, "O Caráter nacional do partido político", pp. 12-13.

374 Palhares Moreira Reis, "O Caráter nacional do partido político", p. 14.

375 Silvana Krause, "Uma análise comparativa das estratégias eleitorais nas eleições majoritárias (1994 – 1998 – 2002): coligações eleitorais X nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro", in Silvana Krause / Rogério Schmitt (orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil,* São Paulo: Malheiros, 1999, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005, pp. 116-117.

No entanto, o texto constitucional de 1988, como mencionado, consagrou o princípio do *caráter nacional* dos partidos políticos. Portanto, não resta dúvida de que, a fim de que seja analisado o conteúdo e o alcance desse princípio constitucional, faz-se necessário estabelecer a distinção, se é que há, entre *caráter nacional* e *âmbito nacional.*

À primeira vista podem ser notadas diferenças substanciais entre o conceito de *caráter* e de *âmbito*. *Caráter* dá a idéia de qualidade inerente a algo, *Âmbito* denota um campo de ação ou uma área de atividade. É interessante indagar porque a constituição de 1988 optou pela expressão *caráter*, e não *âmbito,* como tradicionalmente ocorria no ordenamento jurídico brasileiro. Certo é que, a mudança de nomenclatura ocorreu simultaneamente com outros fenômenos: a caracterização dos partidos políticos como pessoas jurídicas de direito privado e a desconstitucionalização dos critérios geográfico-quantitativos para a formação de partidos.

Dessa maneira, parece-me que a instituição do *caráter nacional* dos partidos políticos veio, em um contexto de valorização da liberdade partidária, aliada a uma sinalização no sentido de apontar para uma conduta partidária voltada para os interesses nacionais.

6.5. Disciplina legal

O primeiro dispositivo a prever a necessária atuação partidária em âmbito nacional surgiu em 1945, com a Lei Agamenon.[376] Após várias mudanças na legislação partidária, bem como previsões constitucionais, que mantiveram essa obrigatoriedade, a atual Constituição da República Federativa do Brasil trouxe a prescrição de que os partidos políticos devem observar, dentre outros preceitos, o *caráter nacional* (art. 17, I). Contudo, conforme visto, o texto constitucional não forneceu, com precisão, a forma pela qual deveria ser aplicada tal regra.

Concentrando nossa reflexão na regulamentação infraconstitucional, pode-se notar que foi acatada a tese de que o caráter nacional dos partidos políticos encerra

---

[376] Cf. 3.5.

a impossibilidade de criação de partidos regionais. Isso porque a Lei n° 9.096/95, em seu artigo 7º, forneceu a definição legal, do caráter nacional dos partidos políticos:

> Art. 7º - O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.
> § 1º - Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoiamento de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Dessa maneira, o legislador infraconstitucional fez aquilo que o constituinte se absteve de fazer: forneceu a definição de caráter nacional, reiterando que o aspecto a ser considerado para sua configuração é o geográfico-quantitativo, que, a princípio, melhor se coadunaria com a idéia de *âmbito nacional.* Ressalte-se que, ao estabelecer o critério de presença em, no mínimo, um terço dos estados, a legislação não impediu a formação de partidos regionais. A título de exemplo, a Região Nordeste, com um terço dos estados brasileiros, poderia constituir um partido político próprio.

É interessante analisar essa questão sob a ótica do que Angelo Panebianco caracterizou como medida para dimensão de um partido:

> "Geralmente a dimensão é medida em termos de número de membros da organização. Se considerarmos o caso dos partidos, vamos perceber que o problema de como medir a dimensão não é muito pacífico. Na linguagem comum, costuma-se dizer partido "grande" ou "pequeno", referindo-se tanto ao número dos votos (a força eleitoral) quanto ao número de filiados. Mas trata-se de duas coisas diferentes."[377]

Se referindo aos dispositivos da atual Lei dos Partidos Políticos, Sérgio Sérvulo Cunha considera que os aspectos condicionantes da formação e atuação dos partidos se demonstram inconstitucionais:

> "Portanto, não pode haver para a personalização de partido político qualquer outra regra além das previstas, de modo geral, na lei civil para a personalização das associações.

---

377 Angelo Panebianco, *Modelos de partidos*, p. 352.

> Essa norma, como se indicou acima, foi solução sábia do constituinte para frear as agressões do legislador à liberdade de criação do partido político.
> São, assim, francamente inconstitucionais as disposições da Lei 9.096 que exigem para o registro de partido político."[378]

Sob esse ponto de vista, a Lei dos Partidos Políticos estabeleceu o critério de número inicial de apoiadores para a formação de partidos políticos (art. 7º), e também, como condição para o funcionamento parlamentar, a força eleitoral (art. 13). Esse último, no entanto, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.[379]

Entretanto, de certa forma, os critérios legais existente podem se mostrar inócuos, uma vez que, na prática, não é muito difícil alcançar os patamares existentes na lei para constituir um partido "nacional" que, posteriormente, possa vir a atuar, efetivamente, no nível regional.

6.6. Possibilidade de criação de partidos regionais

Pequena é a literatura atual brasileira que trata da possibilidade da adoção, pelo Brasil, de partidos de caráter regional, conforme existentes em outros sistemas federais.[380] Embora por ocasião da redemocratização essa hipótese tenha sido levantada pelo anteprojeto de constituição elaborado pela Comissão Afonso Arinos,[381] bem como durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte,[382] a categórica determinação constitucional a impor o caráter nacional parece ter inibido tal discussão.

Paulo Bonavides é um autor que enfrenta essa questão. Ainda durante a ditadura militar, o constitucionalista mostrou-se favorável à constitucionalização da atuação dos partidos políticos em âmbito nacional, a fim de evitar o extremo regionalismo oligárquico da República Velha:

---

378 Sérgio Sérvulo da Cunha, "A Lei dos Partidos Políticos", *Revista Trimestral de Direito Público* 19 (1997), p. 41.
379 Cf. 5.2.
380 Cf. 4.3.1.4.
381 Cf. 3.7.
382 Cf. 6.1.

> "Não é o partido político de âmbito nacional criação jurídica artificial, conforme poder-se-ia supor à primeira vista. Artificial, e até certo ponto desagregador, foi o estímulo que se deu na República velha aos regionalismos políticos, às combinações oligárquicas, ao partido local.
> [...]
> O unitarismo partidário, que desembocou no partido nacional, contra o regionalismo de inspiração federalista ou autonomista, é o fato mais digno de nota no quadro de mudanças políticas processadas desde a organização dos partidos na vida política brasileira dos últimos 30 anos."[383]

No entanto, após a redemocratização, o autor passou a manifestar-se favoravelmente à regionalização dos partidos políticos, possivelmente, por entender que não mais se encontravam os riscos de que a estrutura política brasileira fosse retroagir aos parâmetros anteriores à Revolução de 1930. Para ele, o partido regional "se compadece com a nossa vocação federativa de país de dimensão e diversidade continentais"[384]. Dessa maneira, para Bonavides, "regionalizar os partidos equivaleria, num certo sentido, a federalizá-los, o que nunca se fez".[385] O autor traz os seguintes argumentos de sua tese, em artigo escrito antes da Constituinte de 1988:

> "Devemos ultrapassar o regionalismo acanhado, criando partidos de âmbito regional. Não estamos na presença de uma regressão histórica, como nos poderiam argüir, depois de havermos removido, por meio de regra constitucional, o sistema dos antigos partidos estaduais, espelho das oligarquias que dominaram a República Velha.
> O partido regional será, em nosso País, fator de renovação política, de identidade representativa, de legitimação do papel que cabe às forças regionais, de correspondência com a realidade, e sobretudo, aquele canal participativo por onde hão de circular os princípios e as teses de genuíno teor federativo. Não vemos como deixar de autorizar-lhe o funcionamento o mais breve possível, institucionalizando-o na iminente reforma do sistema partidário, de modo que seu influxo já se faça sentir durante os debates do Congresso constituinte vindouro.".[386]

Muito interessantes são os argumento trazidos por Paulo Bonavides, tendo em vista que as demandas específicas de um país com diferenças regionais tão

---

383 Paulo Bonavides, *A crise política brasileira,* 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1978, pp. 77-78.

384 Paulo Bonavides. "A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta", *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil* 62 (1996), p. 66.

385 Paulo Bonavides. "A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta", p. 66.

386 Paulo Bonavides, A constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões, 3. ed, São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 448-449.

marcantes, de fato, necessitam de uma via institucional para a sua formalização. Contudo, por conta das dificuldades para a realização de uma reforma constitucional para a consecução desta idéia – defendida pelo autor por ocasião da constituinte, que, embora tenha discutido a proposta,[387] rejeitou-a –, não creio que, atualmente essa proposta reúna condições de prosperar, pela inviabilidade prática de alteração constitucional a esse respeito, bem como pela consolidação histórica dos partidos nacionais no país.[388]

Além disso, nosso estudo aponta que, embora os partidos e o sistema partidário estejam se consolidando em nível nacional, suas estruturas estaduais mantém um acentuado grau de autonomia, decorrente do federalismo, capaz de absorver as mencionadas demandas específicas e levá-las para a agenda política nacional.

6.7. Princípio do caráter nacional dos partidos políticos e princípio federativo

Feitas estas considerações a respeito do *caráter nacional*, faz-se necessária sua delimitação. Ele pode ser compreendido como um *princípio constitucional setorial ou especial*,[389] pois incide sobre um conjunto determinado de normas – as relativas à organização partidária.

Por outro lado, vimos que o princípio federativo tende a conduzir, necessariamente, à regionalização dos partidos e do sistema partidário.[390] Ressalte-se que este princípio constitui *cláusula pétrea* (art. 60, § 4º, I, da constituição) e se trata, portanto, de princípio fundamental.[391]

---

387 Cf. 6.1.

388 Cf. Capítulo 3.

389 Segundo Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos, "princípios setoriais ou especiais são aqueles que presidem um específico conjunto de normas afetas a determinado tema, capítulo ou título da constituição." (Luís Roberto Barroso / Ana Paula de Barcellos, "O começo da História: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro", in Virgílio Afonso da Silva (org.), *Interpretação constitucional*, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 305).

390 Cf. 4.2.

391 Segundo Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos, "os princípios fundamentais expressam as principais decisões políticas no âmbito do Estado, aquelas que vão determinar sua estrutura essencial." (Luís Roberto Barroso / Ana Paula de Barcellos, "O começo da História: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro", p. 304).

Diante disso, em uma análise preliminar, pode-se crer que o princípio do caráter nacional dos partidos políticos e o princípio federativo se mostram colidentes. Para a solução de conflitos de princípios é necessária uma análise na dimensão do peso de cada um,[392] ou, em outros temos, é necessária a fixação de *relações condicionadas de precedência*.[393]

Os princípios, segundo Robert Alexy, são "normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes"[394]. Dessa maneira, os princípios são *mandamentos de otimização*, tendo em vista que podem ser satisfeitos em graus variados.[395]

No caso em exame, o princípio do caráter nacional dos partidos deve ser realizado na maior medida possível, sem que inviabilize o princípio federativo, que tem como um dos pilares a autonomia política das unidades federadas. Para tanto, devem ser consideradas as razões fáticas apontadas neste trabalho.[396]

---

392 Cf. Robert Alexy, *Teoria dos direitos fundamentais*, (tradução da 5. ed. alemã de Virgílio Afonso da Silva), São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 93-94.

393 Cf. Virgílio Afonso da Silva, *O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais*. Tese apresentada para o concurso de provimento do cargo de Professor Titular. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, p. 52.

394 Robert Alexy, *Teoria dos direitos fundamentais*, p. 90.

395 Cf. Robert Alexy, *Teoria dos direitos fundamentais*, p. 90.

396 Cf. capítulos 3, 4 e 5.

Capítulo 7
CONCLUSÃO

O presente estudo procurou analisar o caráter nacional dos partidos, com base na experiência história brasileira, e nas instituições jurídicas existentes no país, que, de alguma maneira, mantêm relação com o objeto desta dissertação. Dessa maneira, ao lado da compreensão da dogmática jurídica que trata desse assunto, importante foi a contribuição dos estudos da Ciência Política, que apontam a dinâmica do arcabouço institucional brasileiro.

O princípio do caráter nacional dos partidos políticos e o princípio federativo devem ser sopesados, a fim de que possam ser maximizados, ou seja, realizados na maior medida possível. Desta maneira, levando-se em conta a previsão constitucional e a efetiva implementação de um Estado federal no Brasil, aliada à consagração do princípio da liberdade partidária, chega-se à conclusão que é inevitável um certo grau de regionalização dos partidos políticos e do sistema partidário.

Diante do estudo realizado, tem-se que a realidade fática e política brasileira, consubstanciada em alguns aspectos institucionais, como o presidencialismo, o multipartidarismo e o voto proporcional, que tornaram possível, junto com outros fatores, o desenvolvimento de um sistema presidencialista de coalizão. Por meio dele, as dinâmicas regional e nacional, majoritária e consensual, convergem para a consolidação de uma tendência de centralização do sistema partidário, no plano nacional, com a manutenção de subsistemas próprios nos estados.

Assim sendo, entendo ser pouco relevante o tratamento que o legislador infraconstitucional dá à qualificação geográfico-quantitativa de um partido de caráter nacional. O fundamental é como esse processo se dá na dinâmica das instituições políticas criadas pela constituição.

À vista do exposto, nosso estudo indica que, embora os partidos e o sistema partidário estejam se consolidando em nível nacional, suas estruturas estaduais mantêm um acentuado grau de autonomia, decorrente do federalismo, capaz de absorver as demandas regionais específicas e levá-las para a agenda política nacional. Entendo que essa realidade otimiza os princípios citados.

BIBLIOGRAFIA CITADA

Abranches, Sérgio Henrique Hudson de. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro", *Dados* 31 (1988), 5-33.

Abrúcio, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

Accioli, Wilson. "Os partidos políticos brasileiros: um tema para a Constituinte", *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política* 6 (1988), 34-40.

Alexy, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*, (tradução da 5. ed. alemã de Virgílio Afonso da Silva). São Paulo: Malheiros, 2008.

Ames, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. (tradução de Vera Pereira), Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.

Andrade, Manuel Correia de. *As raízes do separatismo no Brasil.* São Paulo: Fundação UNESP; Editora do Sagrado Coração: 1999.

Arretche, Marta / Rodden, Jonathan. "Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo", *Dados*, 47 (2004), 549-576.

Baracho, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

Barboza Filho, Rubem / Magalhães, Raul Francisco. "As eleições de 1996: a tese da municipalização e a força nacional dos partidos políticos", *Comunicação & Política* 4 (1997), 38-49.

Barroso, Luís Roberto / Barcellos, Ana Paula de. "O começo da História: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro", in Virgílio Afonso da Silva (org.), *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005, 271-316.

Bastos, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

Bercovici, Gilberto. *Dilemas do Estado federal brasileiro.* Porto Alegra: Livraria do Advogado Editora, 2004.

Bohn, Simone. "Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados", in Gláucio Ary Dillon Soares / Lúcio R. Rennó (orgs.) *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 193-227.

Bonavides, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *A constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões.* 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____, "A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta", *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil* 62 (1996), 57-67.

Bonavides, Paulo / Amaral, Roberto. *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005.

Bonavides, Paulo / Andrade, Paes de. *História Constitucional do Brasil.* 9. ed. Brasília: OAB Editora, 2008.

Braga, Claudio Mendonça. "Considerações acerca do questionamento da constitucionalidade da verticalização das coligações partidárias", *Jus Navigandi* 57 (2002), disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3002> (último acesso em 21.01.2009).

Braga, Maria do Socorro. "Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e conseqüências das coligações partidárias no Brasil", in Gláucio Ary Dillon Soares / Lúcio R. Rennó (orgs.), *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 228-245.

Caggiano, Monica Herman Salem.. "Coligações partidárias: verticalizar ou não verticalizar", in Monica Herman Salem Caggiano / Claudio Lembo (orgs.) *Legislação eleitoral e hermenêutica jurídica x segurança jurídica.* Barueri: Manole, 2006, vol. 1, 1-11.

_____. "Partidos políticos na Constituição de 1988", *Revista de Direito Público* 94 (1990), 141-145.

Campos, Francisco. *O Estado Nacional.* Brasília: Senado Federal, 2001.

Canotilho, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

Carone, Edgard. *A República Nova (1930-1937)*. São Paulo: Diefel, 1974.

Carvalho, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

Chacon, Valmireh. *História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

Citadini, Antonio Roque. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos: comentários, notas e jurisprudência*. São Paulo: Max Limonad, 1983.

Coelho, Ricardo Corrêa. *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na constituinte*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

Comparato, Fábio Konder. “Proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro.” *Estudos Eleitorais.* 1 (1997), 89-101.

Costa, Valeriano. "Federalismo: as relações intergovernamentais", in Lúcia Avelar / Antônio Octávio Cintra (orgs.). *Sistema político brasileiro: Uma introdução*. São Paulo: UNESP/ Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 173-183.

Cunha, Sérgio Sérvulo da. “A Lei dos Partidos Políticos”, *Revista Trimestral de Direito Público* 19 (1997), 38-48.

Dallari, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

Dantas, Ivo. “Dos partidos políticos: breves notas ao art. 17 da Constituição Federal de 1988”, *Revista Brasileira de Direito Eleitoral* 8 (1994), 33-57.

Duverger, Maurice. *Os partidos políticos.* 2. ed. (tradução de Cristiano Monteiro Oiticica) Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

Elazar, Daniel. “Tendências centralizadoras e descentralizadoras dos sistemas federativos contemporâneos: uma análise preliminar”. *Revista de Administração Municipal* 159 (1981), 65-84.

Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. 3. ed. São Paulo: Editora Globo, 2007.

Fausto, Boris / Devoto, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004.

Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *Os partidos políticos nas constituições democráticas*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966.

Ferreira, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro.* Brasília: Senado Federal, 2001.

Ferreira, Pinto. *Comentários à Lei orgânica dos partidos políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992.

Figueiredo, Argelina Cheibub / Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

Fleischer, David. "Os partidos políticos", in Lúcia Avelar / Antônio Octávio Cintra (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: UNESP/ Fundação Konrad Adenauer, 2004, 249-283.

Franco, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil.* 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

_____. "Os partidos políticos nacionais", *Revista Forense* 157 (1955), pp. 7-20.

Gabiati, Osvaldo Leandro. *O poder de veto dos governadores na política nacional: uma comparação a partir dos sistemas de partido na Argentina e no Brasil.* Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

Haas, Melanie / Jun, Uwe / Niedermayer, Oskar. "Die Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer – Eine Einfürung", in Uve Jun / Melanie Haas / Oskar Niedermayer (Hrsg). *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 9-38.

Hesse, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. (tradução da 20. ed. alemã de Luís Afonso Heck). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

Hippólito, Lúcia. *De raposas a reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

Ianni, Octavio. "Processo político e desenvolvimento econômico", in Octavio Ianni (org.) *Política e Revolução Social no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965, 13-62.

Kelsen, Hans. *Teoria Geral do direito e do Estado*. 4. ed. (tradução de Luís Carlos Borges). São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Kinzo, Maria D'Alva Gil. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1993.

_____. "Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 19 (2004), 23-40.

Krause, Silvana. "Uma análise comparativa das estratégias eleitorais nas eleições majoritárias (1994 – 1998 – 2002): coligações eleitorais X nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro", in Silvana Krause / Rogério Schmitt (orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 1999. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005, 115-141.

Krause, Silvana / Paiva, Denise. "Perdas e ganhos – Lideranças políticas brasileiras e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional X lógica regional (1892-2001)", in Céli Regina Jardim Pinto / André Mareco dos Santos (orgs.) *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, 83-131.

Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.

Leitão, Claudia Souza. *A crise dos partidos políticos brasileiros*. Fortaleza: Gráfica Tiprogresso, 1989.

Lenza, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado.* 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

Lijphart, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Lima Júnior, Olavo Brasil de. *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 45-64*. (tradução de Gustavo F. G. Aronowick). Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

Limongi, Fernando Papaterra. "O Federalista: remédios republicanos para males republicanos", in Francisco Weffort (org.) *Os clássicos da política*, vol. 1, 13. ed. São Paulo: Ática, 2004.

Machado, Aline. "A lógica das coligações no Brasil", in Silvana Krause / Rogério Schmitt (orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 1999. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005, 43-83.

Mainwaring, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. (tradução de Vera Pereira). Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

Meneguello, Rachel. *Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

Mezzaroba, Orides. *Partidos políticos*. Curitiba: Juruá, 2005.

_____. *Introdução o direito partidário brasileiro*. 2. ed. Revista. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

Michels, Robert. *Os partidos politicos*. (tradução de Hamilton Trevisan). São Paulo: Senzala, s.d.

Miranda, Jorge. *A Constituição de 1976: formação, estrutura, princípios fundamentais*. Lisboa: Livraria Petrony, 1978.

Monteiro, Carlos Brandão / Oliveira, Carlos Alberto P. *Os partidos políticos*. São Paulo: Global, 1999.

Moraes Filho, José Filomeno de. "O processo partidário-eleitoral no Brasil: A literatura revisitada", *Revista Brasileira de Estudos Políticos* 86 (1998), 49-84.

Moraes, Marcos Ribeiro de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001

Motta, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

Naspolini, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político.* Curitiba: Juruá Editora, 2006.

Nicolau, Jairo. "Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados", *Dados* 47 (2004), 85-129.

Oppo, Anna. "Partidos políticos", in Norberto Bobbio / Nicola Matteucci / Gianfranco Pasquino (orgs.) *Dicionário de política,* 5.ed. (tradução de Carmen C. Varriale / Gaetano Lo Mônaco / Luiz Guerreiro Pinto Caçais / Renzo Dini). Brasília: Editora UnB, 1999.

Panebianco, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos.* (tradução de Denise Agostinetti). São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Porto, Walter Costa. *O voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1989.

Rabello Filho, Benjamin Alves. *Partidos políticos no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

Reis, Palhares Moreira. "O Caráter nacional do partido político", *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados* 114 (1993), 9-14.

Ribeiro, Renato Ventura. *Lei eleitoral comentada*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

Riker, William H. "Federalism", in Fred I. Greenstein / Nelson Polsby (orgs.) *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*. Massachussets: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

_____. *Liberalism against Populism: A confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choise*. Long Grove: Waveland Press, 1988.

Rocha, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

Roma, Celso; Braga, Maria do Socorro. "Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000)", in Céli Regina Jardim Pinto / André Mareco dos Santos (orgs.) *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, 47-81.

Rousseau, Jean-Jacques. *Du contrat social*. Paris: Gallimard, 1993.

Santano, Ana Claudia. "A questão da cláusula de barreira dentro do sistema partidário brasileiro", *Resenha Eleitoral: Nova Série* 13 (2006), 47-81.

Santos, Fabiano. "Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão" *Dados* 45 (2002), 237-264.

_____. "Em defesa do presidencialismo de coalizão", in Gláucio Ary Dillon Soares / Lúcio R. Rennó (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 281-295.

Sartori, Giovanni. *Partidos políticos e sistemas eleitorais*. (tradução de Waltensir Dutra). Brasília: UnB, 1982.

Schmitt, Rogério. *Partidos políticos no Brasil (1945-2000).* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

_____. "Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira", in Silvana Krause e Rogério Schmitt (orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 1999. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005, 11-25.

Schultze, Rainer-Olaf. "Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses", in Wilhelm Hofmeister / José Mário Brasiliense Carneiro (orgs) *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, 13-28.

Silva, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Poder constituinte e poder popular*, São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. "Partidos políticos e sistemas eleitorais: o caso brasileiro", *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo* 17 (1980), 287-316.

Silva, José Nepomuceno da. *As alianças e coligações partidárias*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

Silva, Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. "Partidos e reforma política", *Revista Brasileira de Direito Público* 11 (2005), 9-19.

_____. *O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais*. Tese apresentada para o concurso de provimento do cargo de Professor Titular. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

Soares, Gláucio Ary Dillon. *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

Soares, Orlando. "Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros", *Revista de Informação Legislativa* 103 (1989), 163-190.

Sousa, Vivaldo de. "O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais", in Silvana Krause / Rogério Schmitt (orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 1999. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005, 27-41.

Souza, Amaury de. "O sistema político-partidário", in Hélio Jaguaribe (org.) *Sociedade Estado e partidos na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, 157-198.

Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964).* 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. (tradução de Mario Salviano Silva). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

Stepan, Alfred. "Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do *Demos*", *Dados* 42 (1999), 197-251.

Tavares, José Antônio Giusti. "Desigualdades regionais, desigualdades políticas e reforma eleitoral no Brasil". *Indicadores Econômicos* 23 (1995), 191-217.

Torres, João Camillo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*, Companhia Editora Nacional: São Paulo, 1961.

Vianna, Oliveira. *Problemas de política objetiva*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947.

Weber, Max. *Economia e sociedade*. 4. ed. (tradução de Regis Barbosa / Karen Elsabe Barbosa). Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.