

DEMOCRACIA E PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Fabiana Silva Félix da Rocha

Juíza de Direito Titular da Comarca de Tamboril-CE,
aluna do Curso de Especialização em Direito e Processo Eleitoral turma II
da Escola Superior da Magistratura do Estado,
artigo de conclusão do curso referido. Elaborado em 12/01/2011.
Aprovado para publicação em 28/01/2011

RESUMO: A ideia de democracia encontra-se ligada ao surgimento dos partidos políticos, uma vez que surgiram como forma de instrumentalizar os anseios das camadas desfavorecidas da população e concretizá-los mediante o exercício do poder político. Por vezes, os partidos políticos não seguem uma prática igualitária de procedimentos partidários, em desrespeito à legitimidade democrática. Sob outro foco, os partidos políticos se desvirtuam da sua finalidade originária de busca de interesses do grupo social que representam, para a realização de interesses exclusivos dos partidos políticos. Objetiva-se analisar a observância dos preceitos democráticos no âmbito dos partidos políticos. Para tanto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Democracia. Partidos Políticos. Legitimidade democrática.

INTRODUÇÃO

Democracia é o governo do povo, para o povo e pelo povo¹. Conforme bem relembra o doutrinador Paulo Bonavides, para Kelsen a democracia é, sobretudo, o caminho da progressão para a liberdade.²

Pelo processo de despersonalização do poder, característico do Estado Moderno, o poder de uma pessoa, imposto pela força, passou ao poder de uma instituição legitimada pelo poder de cada cidadão e fundado na aprovação do grupo.

Segundo Paulo Bonavides, *a legitimidade no poder se relaciona com a necessidade e a finalidade mesma do poder político que se exerce na sociedade através principalmente de uma obediência consentida e espontânea*.³

O princípio democrático encontra-se consagrado no Ordenamento Jurídico Brasileiro no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, ao dispor que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, nos termos desta Constituição.”

THEMIS

Ao tratar do assunto, em comentário à disposição constitucional acima referida, Uadi Lammêgo Bulos preceituou:

O princípio republicano, nos termos expostos pela manifestação constituinte originária de 5 de outubro de 2008, implica, inexoravelmente, obediência ao ditame da legitimidade popular do presidente da República, dos governadores de Estado, dos prefeitos municipais, das Câmaras de Deputados (tanto nas órbitas federal como estadual) e de vereadores. Pela tradição constitucional brasileira esta legitimidade condicionava-se à temporariedade dos mandatos eletivos, ou seja, a não-vitaliciedade, a não reeleição dos cargos públicos unipessoais, e, ainda, à prestação de contas da administração pública. [...] ⁴

Assim, a República Federativa do Brasil adotou o sistema representativo do poder, também chamado de democracia indireta, como técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos.

O que se busca analisar no presente trabalho é o respeito aos preceitos democráticos instituídos constitucionalmente no Brasil no âmbito interno dos partidos políticos, como forma de atendimento da vontade popular.

Tal preocupação de respeito aos princípios democráticos até mesmo na estrutura interna dos partidos políticos como forma de obtenção do real atendimento da vontade popular foi externada por Jürgen Habermas em “Direito e democracia entre facticidade e validade”, conforme o colacionado abaixo:

O equilíbrio político de interesses exige a escolha de delegados encarregados das tarefas de formação de compromissos; o modo de escolha deve cuidar para que haja uma representação equitativa de situações de interesses e de preferências dadas. Auto-entendimento coletivo e fundamentação moral exigem, ao contrário, a escolha de participantes, em discursos conduzidos representativamente; o modo de escolha precisa garantir uma inclusão de todas as perspectivas de interpretação relevantes, mediada através de decisões pessoais. ⁵

Tal análise tem sua relevância firmada na insuficiência de estudos acerca do tema, já que ao falar-se em análises acerca da democracia, normalmente prioriza-se o foco da realização da democracia sobre todo o povo de uma nação, expressados no voto popular. Assim, descaram o aspecto prévio da expressão da democracia nas eleições propriamente ditas, sendo tal aspecto o que o trabalho

em liça busca tratar, abrangendo a questão do respeito à democracia no âmbito dos partidos políticos brasileiros.

Utilizou-se, para tanto, de pesquisa bibliográfica em livros e jurisprudências.

1 DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NOS PARTIDOS POLÍTICOS

A democracia política brasileira expressou-se como poder legítimo ao ter sido estabelecida na Constituição Federal de 1988 que todo poder emana do povo, decorrente da soberania popular. Assim, legitimidade democrática constitui a expressão da representação popular legitimada pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos.

No contexto da legitimidade democrática emanada do parágrafo único do art. 1º combinado com o art. 14, todos da Constituição Federal de 1988, surgiram os partidos políticos como forma de união de cidadãos em torno das mesmas convicções e idéias a fim de exercê-las através do poder político. Ou, ainda, segundo leciona Vera Maria Nunes Michels:

Podemos entender, assim, que o partido político, como pessoa jurídica de direito privado, é um grupo social de relevante amplitude, destinado à arregimentação coletiva, em torno de idéias e de interesses, para levar seus membros a compartilhar do poder decisório nas instâncias governamentais.⁶

Qualquer cidadão poderá ingressar no partido político que mais lhe convier, conforme as ideias que difunde, desde que não se enquadre dentre os impedimentos previstos na própria Constituição Federal.

Porém, conforme preceitua Vera Michels⁷ (2004), os partidos políticos, internamente, descumram dos postulados democráticos ao não seguirem sequer uma prática igualitária de procedimentos partidários. Desse modo, não respeitando a legitimidade democrática estatuída na Constituição Federal (art. 1º, parágrafo único c/c art. 14) em sua organização interna em relação aos seus filiados estar-se-ia infringindo a própria idéia de isonomia dentro do sistema partidário. A renomada doutrinadora, explica tal situação ao dispor:

O filiado está para o partido da mesma forma que está o povo para a sociedade política. Disto resulta que a legitimidade democrática emanada do parágrafo único do art. 1º da CF c/c o at. 14, caput, da mesma Carta – pela qual todo poder emana do povo, que o exerce por seus representantes ou diretamente, através de plebiscito ou referendo – deveria ser transposto para a organização interna dos partidos em relação aos seus filiados, devendo, não apenas os dirigentes dos partidos, mediante sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos os filiados, nos limites da lei e dos postulados estatutários, ser eleitos, mas também os filiados que irão concorrer aos variados mandatos eletivos.

[...]

Tendo em vista que a campanha eleitoral só se inicia após a escolha dos candidatos nas convenções partidárias, nada mais natural que os escolhidos o fossem em processo de escolha direta pelos filiados, mediante prévias eleitorais, que poderiam revelar índice direto da receptividade local, regional e nacional de cada partido, demonstrada pelo comparecimento às referidas prévias partidárias.”⁸

O processo de escolha direta dos candidatos pelos filiados aos partidos políticos, mediante o sufrágio universal, pelo voto secreto e direto, por certo traduziria a representação do exercício democrático estatuído constitucionalmente no âmbito interno dos partidos políticos. E tal exercício configuraria a realização de prévias eleitorais.

Assim, prévias eleitorais constituem pesquisa de opinião interna dos partidos políticos, por meio da qual os partidos políticos buscam orientação e fixam diretrizes, inclusive sobre a escolha de candidatos.

Um exemplo claro no Direito comparado de um maior aperfeiçoamento da participação dos filiados na escolha dos candidatos por meio das prévias eleitorais é o que ocorre nos Estados Unidos da América onde é possível verificar o posicionamento de cada candidato, a reação pública a eles e medir o grau de insatisfação da população com antecedência. Assim, no sistema eleitoral norte-americano, os cinquenta estados realizam uma eleição preliminar para a escolha dos candidatos que concorrerão à Presidência.

No Brasil, as prévias eleitorais ainda não se revestem em toda a plenitude da feição norte-americana, sendo incipiente o alcance de sua finalidade.

O Tribunal Superior Eleitoral já se manifestou acerca do assunto e admitiu a possibilidade de realização de prévias eleitorais para se buscar orientações, inclusive sobre a escolha dos candidatos, conforme podemos verificar no julgado abaixo colacionado:

Prévias eleitorais. Pesquisa de opinião interna dos partidos. Realização antes de 5 de julho. Possibilidade. 1. Os partidos políticos podem realizar, entre seus filiados, as chamadas prévias eleitorais, destinadas a buscar orientação e fixar diretrizes, inclusive sobre escolha de candidatos. 2. A eventual divulgação, pelos veículos de comunicação, dos resultados da consulta interna, não caracteriza, em princípio, propaganda eleitoral antecipada."⁹

Assim, o Tribunal Superior Eleitoral firmou posicionamento no sentido de que a eventual divulgação, pelos veículos de comunicação, dos resultados da consulta interna, não caracteriza em princípio, propaganda eleitoral antecipada (TSE, consulta nº 628 Brasília/DF), porém os eleitores não filiados ao partido político não podem participar das prévias sob pena de tornar letra morta a proibição de propaganda extemporânea (TSE, consulta nº 1673 Brasília/DF).

Ademais, o Tribunal Superior Eleitoral também já declarou a validade das prévias eleitorais, desde que não excluam a competência da convenção.

2 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL¹⁰

Os partidos políticos no Brasil têm sua origem nas disputas entre duas famílias paulistas, a dos Pires e a dos Camargo.

O Brasil teve sete fases partidárias, sendo a primeira fase a monárquica.

Assim, a história dos partidos políticos no Brasil remonta ao período imperial (1822-1889) onde a política nacional girava em torno de dois partidos políticos – o Conservador e o Liberal.

A segunda fase partidária se deu na Primeira República, de 1889 a 1930, onde surgiram os partidos estaduais. Com a proclamação da República houve o fortalecimento dos partidos políticos regionalizados, sendo a política do “café com leite” sua maior expressão histórica(1889-1930).

A terceira fase partidária ocorreu na Segunda República com agremiações nacionais com forte conotação ideológica: a Aliança Nacional Libertadora e o Integralismo.

Proibidos durante o Estado Novo (1937-1945) – Terceira República, os partidos políticos retornaram com a redemocratização em 1945. Com a Quarta República, a redemocratização (1945) trouxe a exclusividade de apresentação dos candidatos pelos partidos políticos.

THEMIS

Com o golpe militar de 1964, iniciou-se a quinta fase partidária, quando os partidos políticos foram novamente proibidos e em 1966 foi instituído o bipartidarismo: ARENA e MDB.

A sexta fase partidária se deu pela reforma de 1979. A partir de 1979, instituiu-se o pluripartidarismo, condicionando a atuação dos partidos políticos ao alcance de um mínimo de base eleitoral.

A sétima fase iniciou-se em 1985, com a Emenda Constitucional nº 25 e o alargamento do pluripartidarismo.

3 A DEMOCRACIA E OS PARTIDOS POLÍTICOS

O Estado moderno é predominantemente partidário. A pressão das camadas economicamente inferiores da sociedade fez surgir a necessidade dos partidos políticos como instrumentos de atendimento de suas reivindicações.

A ideia de democracia encontra-se estritamente ligada ao surgimento dos partidos políticos. Estes surgiram como forma de instrumentalizar os anseios das camadas mais desfavorecidas da população e concretizá-los mediante o exercício do poder político.

Assim, os partidos políticos, como forma de participação popular no exercício do poder, se tornam imprescindíveis à democracia e com ela se identifica.

Nas palavras de Paulo Bonavides, *“tanto na democracia como na ditadura, o partido político é hoje o poder institucionalizado das massas.”*¹¹

A Constituição Federal brasileira disciplinou os partidos políticos firmando a liberdade de 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 preceitos de caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

A República Federativa do Brasil constituída em Estado Democrático de direito tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como o pluralismo político.

A Carta Magna brasileira assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo

seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias, sendo vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar. Isso implica, inclusive, no estabelecimento das regras das convenções partidárias, da designação dos seus candidatos, dos requisitos para a militância e filiação em seus quadros, e do período de mandato de seus dirigentes.

O intuito constitucional ao conferir autonomia aos partidos políticos nos níveis acima exposto, é que cada partido político busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática.

Contudo, não raro os partidos políticos, nos moldes preconizados no Brasil, se corrompem, formando uma vontade infiel e contrária ao desejo da massa que visava representar.

Surge, então, no seio dos partidos políticos, uma vontade nova, estranha ao povo e desvinculada desse, em afronta à democracia. Não se busca mais o governo do povo, para o povo e pelo povo, e sim, o governo que melhor atenda aos interesses de uma minoria que está no poder no âmbito dos partidos políticos.

Paulo Bonavides ao tratar dessa questão, ainda, acrescenta:

Mas o grupo e o seu pluralismo na sociedade não podem ser considerados nunca como fim em si mesmos senão algo que é meio e instrumento para as afirmações básicas da personalidade. O homem se conservará sempre ponto de partida e destinatário de toda a ação social. Quanto aos partidos, estes se converteram na força condutora do destino da coletividade democrática. Sua ação absorveu a independência do representante fê-lo um delegado da confiança partidária, mudou-lhe por conseqüência a natureza do mandato. A disciplina política no interior dos partidos sobre o comportamento externo dos seus membros nas casas legislativas se vai tornando cada vez mais efetiva, com base numa legislação que entrega juridicamente o Estado aos partidos.”¹²

Assim, por vezes, os partidos políticos não seguem uma prática igualitária de procedimentos partidários, em desrespeito à legitimidade democrática estatuída na Constituição Federal brasileira.

Sob outro foco, os partidos políticos se desvirtuam da sua finalidade originária de congregação de idéias e busca de efetivação dos interesses do grupo social que representam, para a realização de interesses exclusivos dos partidos políticos, configurando a chamada “ditadura invisível dos partidos políticos”, como conceitua Paulo Bonavides em seu livro *Ciência Política* (1999).

No mesmo sentido é a opinião de José Afonso da Silva, ao dispor:

Relembremos, no entanto, que tendem a transformar a natureza do mandato político, dando-lhe feição imperativa, na medida em que o representante está vinculado, pelo princípio de fidelidade, a cumprir programa e diretrizes de sua agremiação, com o que o exercício do mandato deixa de ser demasiadamente abstrato em relação ao povo para tornar-se mais concreto em função de vínculos partidários que interligam mandante e mandatário.¹³

Desse modo, verificamos que os partidos políticos quando inspirados em vontades outras que não sejam a vontade popular que buscavam defender originariamente, provocam distorções no próprio regime democrático do país, pois embora todos votem, não é verdadeiramente “voto democrático”, já que o povo estará votando em candidato que não fora democraticamente escolhido no âmbito do partido político.

Norberto Bobbio defende na obra “O futuro da democracia”, que a distorção da democracia representativa ocasionada pela tendência à formação de oligarquias somente poderá ser corrigida com a existência de pluralidades oligárquicas concorrentes entre si, em suas palavras:

Como já se disse diversas vezes, o defeito da democracia representativa, se comparada com a democracia direta, consiste na tendência à formação destas pequenas oligarquias que são os comitês dirigentes dos partidos; tal defeito apenas pode ser corrigido pela existência de uma pluralidade de oligarquias em concorrência entre si. Tanto melhor porém se aquelas pequenas oligarquias, através de uma democratização da sociedade civil – através da conquista dos centros de poder da sociedade civil por parte dos indivíduos sempre mais dispostos a participar e a participar de modo sempre mais qualificado – tornam-se cada vez menos oligárquicas, fazendo com que o poder não seja apenas distribuído mas também controlado.¹⁴

Bobbio ainda analisa os efeitos da persistência das oligarquias para a realização da democracia e citando Joseph Schumpeter diz que “*a característica de um governo democrático não é a ausência de elites mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular.*”¹⁵ Isso é o que Macpherson chamou de “*democracia em equilíbrio*” em seu livro *A vida e os tempos da democracia liberal*.

Dessa forma, Bobbio fazia crer que a concorrência entre elites era frutífera para a manutenção do regime democrático, a medida que a disputa efetiva e real entre as mesmas valorizava o voto popular e gerava uma representação mais fiel da vontade do povo.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar a relação existente entre democracia e a própria existência dos partidos políticos, bem como a efetividade dos preceitos democráticos no âmbito partidário brasileiro.

Após a análise procedida verificou-se que apesar de terem nítida influência democrática na criação dos partidos políticos como forma de acesso das massas ao exercício de seus interesses através do poder político, os partidos políticos afastam-se dos preceitos democráticos.

Sob a argumentação de que a Constituição permitiria a livre estruturação dos partidos políticos e sob o manto da autonomia partidária, os partidos políticos acabam infringindo a liberdade democrática e o próprio regime democrático ao se delegar à disciplina interna dos partidos políticos a forma que melhor lhes parecer para a designação de seus candidatos (convenção mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos; ou escolha de candidatos mediante votação da militância).

Assim, os partidos políticos ferem o princípio isonômico característico do regime democrático em nome dos interesses primordialmente partidários, muitas vezes esquecendo-se dos interesses e anseios das massas que representam em nível partidário.

Desse modo, embora tenham, os partidos políticos, surgido com inspiração preponderantemente democrática, vêm na prática se afastando das finalidades de seu surgimento e criando uma situação incompreensível onde uma instituição que resguarda o regime democrático, não observa o mesmo regime.

Tal problemática foi apresentado também por Bobbio ao afirmar que o defeito da democracia representativa, se comparada com a democracia direta, era consistente na tendência à formação destas pequenas oligarquias que são os comitês dirigentes dos partidos. Entretanto, apesar do enfoque danoso apresentado por Bobbio, este verificou que tal problema poderia também figurar como importante elemento para a manutenção do respeito à democracia, a depender de como era visto e tratado, já que para este, o simples incentivo à

THEMIS

perduração de diversas “oligarquias” poderia gerar um alcance real do princípio democrático previsto constitucionalmente, na medida em que a competição entre elites geraria uma maior deferência à vontade popular propriamente dita.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia entre facticidade e validade I**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros. 2006.

TSE - Ac. nº 20.816, de 19.6.2001, rel. Min. Fernando Neves. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/servicos_online/catalogo_publicacoes/jurisprudencia_eletronica/livros/pesquisaeleitoral/8previas.htm>. Acesso em: 30 out. 2008. <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/partidos_politicos/partidos.htm>. Acesso em 12 jan. 2011.

NOTAS DE FIM

¹ LINCOLN, Abrahan.

² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 267.

³ Ibid., p. 120.

⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 76.

⁵ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia entre facticidade e validade I**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 228.

⁶ MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 151.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid., p. 156.

⁹ TSE - Ac. nº 20.816, de 19.6.2001, rel. Min. Fernando Neves. Disponível em: http://www.tse.gov.br/servicos_online/catalogo_publicacoes/jurisprudencia_eletronica/livros/pesquisaeleitoral/8previas.htm. Acesso em: 30 out. 2008.

¹⁰ Texto baseado em História das eleições no Brasil disponível em: http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/partidos_politicos/partidos.htm. Acesso em 12 jan. 2011.

¹¹ BONAVIDES, op. cit., p. 277.

¹² Ibid., p. 279.

¹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 409.

¹⁴ Ibid., p. 73.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2006, p. 39.

NOTA DO EDITOR

¹ Este artigo foi publicado originalmente na Revista Eletrônica *Dike*. Vol. 1, nº 1, de jan/julho de 2011.