

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 161  
janeiro/março – 2004

## REFORMA POLÍTICA

### **Supervisão Editorial**

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

### **Organização e Seleção de Temas**

Paulo Henrique Soares

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

### **Revisão**

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

### **Preparação de Originais e Padronização de Texto**

Setor de Editoração da Consultoria Legislativa

# O monopólio dos partidos sobre a representação política

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

## Sumário

1. Introdução. 2. Definições, história e tipologia. 3. A crise da forma-partido e o argumento da substituição. 4. A crise da forma-partido e o argumento do controle. 5. Conclusões.

### 1. Introdução

Vigora, no Brasil, o monopólio dos partidos sobre a representação política. A Constituição relaciona entre as condições de elegibilidade, na forma da lei, a filiação partidária, ao lado da nacionalidade brasileira, do pleno exercício dos direitos políticos, do alistamento eleitoral, do domicílio eleitoral na circunscrição e dos requisitos etários. Na prática, portanto, são inelegíveis, além dos inalistáveis e dos analfabetos, todos os cidadãos não-filiados a partidos políticos, ou seja, a grande maioria da população brasileira.

Uma consulta simples às Constituições anteriores a 1988 mostra que a exigência de filiação, ou, em outras palavras, o monopólio dos partidos sobre a representação, é antiga em nossa história republicana.

Por outro lado, a comparação internacional revela, nessa questão, ser o monopólio a regra, na maior parte dos países democráticos, e sua ausência, portanto, a exceção.

A regra do monopólio tem, portanto, raízes na história nacional e uma história de sucesso no plano internacional. No entanto, vem sendo questionada, com insistência cada vez maior, no Brasil e no mundo.

Caetano Ernesto Pereira de Araújo é Doutor em Sociologia pela UnB e Consultor Legislativo do Senado Federal.

No Brasil, a vasta literatura sobre nosso sistema político-eleitoral e sobre as diversas propostas de reforma política pouco discutem a questão do monopólio dos partidos sobre a representação. O tema encontra maior ressonância no meio de movimentos sociais e organizações não-governamentais cuja atividade exige interface constante com o Executivo e o Legislativo, na União, Estados e Municípios. No Congresso Nacional, o debate recém se inicia. No momento, tramita a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2004, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, que retira a exigência de filiação partidária para os candidatos às eleições majoritárias.

No mundo, a discussão já começou a ter efeitos sobre as regras eleitorais. Menciono, entre outros, os exemplos significativos da Itália e da Alemanha que experimentam o fim do monopólio dos partidos políticos sobre a representação na vigência de regras eleitorais claramente diferenciadas. Na Itália, nas eleições para o legislativo local, sob a regra do voto proporcional, podem ser apresentadas listas de candidatos sem partido, com a exigência única do apoio de um percentual mínimo de eleitores. Essas listas são conhecidas como listas cívicas. No entanto, mandatários eleitos por meio dessas listas que venham a se lançar candidatos em eleições nacionais futuras, devem filiar-se previamente a um partido político.

Na Alemanha, a legislação eleitoral permite o lançamento de candidaturas avulsas, nas eleições distritais, sob a regra do voto majoritário, sem vínculo partidário, com a exigência única do apoio, manifesto na forma de assinatura, de um número pequeno de eleitores. Além disso, os candidatos sem partido podem beneficiar-se do financiamento público das campanhas, em igualdade de condições com os candidatos partidários.

Quais as razões do questionamento que incide sobre o monopólio dos partidos políticos? Que levou a duas das grandes democracias européias a acolherem na lei modelos diferentes de quebra desse monopólio?

Qual o objetivo, ou, de maneira mais precisa, os objetivos, das diferentes propostas de rompimento desse monopólio? Essas as perguntas que o presente artigo procurará debater. Para tanto, partimos de uma distinção lógica entre dois tipos de argumentos utilizados, normalmente, para defender o fim do monopólio dos partidos sobre a representação. De um lado, encontra-se o argumento da crise da forma-partido e da necessidade conseqüente de sua substituição como instrumento de representação popular. De outro, o argumento do controle, por parte do eleitor, sobre os partidos e suas burocracias dirigentes. É claro que, nos debates políticos reais, muitas vezes os argumentos encontram-se entremeados. Para melhor compreensão da questão, no entanto, convém proceder à análise separada de cada argumentação em sua forma lógica pura.

O artigo discutirá, portanto, em primeiro lugar, de maneira breve, as definições de partido correntes na literatura, sua história e tipologia. Em segundo lugar será abordado o argumento da crise dos partidos, assim como seu fim presumido. Finalmente, a discussão recairá sobre o argumento do controle sobre os partidos como resposta a essa mesma crise.

## *2. Definições, história e tipologia*

A literatura abriga diversas definições para partidos políticos. Para apreender algo dessa diversidade, podemos examinar o posicionamento de dois autores clássicos na matéria, antagônicos no que toca ao grau de abrangência de suas definições.

Max Weber (1991) considera como partido toda associação voltada para a disputa e o exercício do poder. Assim, sua característica fundamental seria influenciar ações sociais de qualquer conteúdo. De acordo com uma definição tão abrangente, partidos podem-se formar para disputar o poder num Estado, mas também num clube, numa associação ou num sindicato. Em todos esses

grupos, a disputa coletiva pelo poder obedeceria à mesma lógica.

No campo de uma definição restrita, podemos mencionar Maurice Duverger (1970). Para esse autor, a linguagem cotidiana restringe o uso da palavra partido aos grupos organizados para a disputa e exercício do poder no âmbito de uma organização estatal. No entanto, para ele, essa restrição ainda é manifestamente insuficiente. Com esse sentido, a palavra continua a englobar facções de todo tipo: grupos de cidadãos nas repúblicas da antiguidade, bandos sob a liderança de chefes militares, clubes de deputados e partidos modernos. Apenas a estes últimos caberia, a rigor, o termo partido: organizações políticas caracterizadas pela existência articulada de facções parlamentares e comitês eleitorais. Partido supõe, nessa acepção, atuação parlamentar conjunta de um grupo e ações organizadas com vistas à eleição de seus membros. Segundo essa definição, portanto, organizações clandestinas, sociedades secretas, movimentos de massa que não disputam o poder pelos caminhos que a institucionalidade define como legais, não seriam partidos, no sentido moderno do termo.

No que diz respeito à origem dos partidos, o mesmo autor considera como caminho normal, no sentido de mais freqüente, a formação da facção parlamentar e, num segundo momento, a criação de comitês eleitorais voltados para a eleição dos membros da facção. A razão é simples: a existência do parlamento precedeu, historicamente, a ampliação do direito de voto. Assim, na Inglaterra do século XVIII facções parlamentares encontravam-se em operação, mas o número de eleitores era tão restrito que o trabalho planejado de campanha e, portanto, a constituição de comitês com essa finalidade, não eram necessários. Com a ampliação progressiva do eleitorado, esses comitês tornaram-se indispensáveis e os partidos de feição moderna surgiram.

Importa notar que, nos seus primórdios, as facções dificilmente constituíam-se a par-

tir de critérios ideológicos. Prevaleciam outros princípios, como a origem local e os interesses comuns, particularmente os interesses eleitorais e aqueles ligados à partilha de cargos e outros “bens” políticos. Apenas num segundo momento, considerações de cunho ideológico tornaram-se relevantes na constituição de partidos.

Essa é, segundo Duverger, a vertente principal da origem dos partidos. Uma segunda vertente, paralela à primeira, de início secundária, porém cada vez mais importante, é caracterizada pela origem externa das agremiações. Aqui, partidos são criados fora do Parlamento e do processo eleitoral, para neles influir e penetrar. As organizações seminais são diversas, nesse caso. Sindicatos criaram diversos partidos socialistas e trabalhistas, como mostra, numa forma típica, a história do Partido Trabalhista Britânico. A maçonaria espalhou diversos partidos liberais pela Europa na segunda metade do século XIX. A Igreja desempenhou, por sua vez, importante papel na criação de partidos católicos, cristãos e democratas-cristãos, na Europa e nas Américas.

A origem diferenciada reflete-se na estrutura e forma de funcionamento dos partidos. Aqueles surgidos de base parlamentar tendem a ser mais descentralizados, menos disciplinados e menos ideológicos que aqueles provindos de criação externa. Por razões óbvias, o peso do setor parlamentar é muito superior nos primeiros, enquanto nos segundos a burocracia partidária ganha peso e a ação eleitoral-parlamentar tende a ser posta em segundo plano.

Na perspectiva de Duverger, portanto, podemos presumir que, assim como a existência e o funcionamento de parlamentos antecedeu o surgimento de partidos organizados, o monopólio dos partidos sobre a representação é evento normalmente posterior à organização dos partidos políticos. Em outras palavras, se a expansão do quadro de eleitores exigiu a formação de comitês eleitorais articulados às facções parlamentares, como condição para o sucesso

eleitoral, o monopólio de fato dos partidos precedeu o monopólio de direito que impe- ra hoje.

### *3. A crise da forma-partido e o argumento da substituição*

O argumento afirma, em primeiro lugar, a crise da política e de suas instituições no mundo ocidental. Haveria uma notória crise de representatividade e, por conseguinte, de participação e os partidos políticos, na condição de canais praticamente exclusivos da representação, encontrar-se-iam no centro dessa crise.

Os indícios são numerosos. Um dos mais evidentes é o absentismo eleitoral crescente. Basta mencionar, a título de exemplos, a já tradicional e elevada abstenção nas eleições norte-americanas; o maior absentismo eleitoral da história do Reino Unido, na recente vitória dos trabalhistas; a eleição argentina de 2001, na qual a obrigatoriedade do voto levou a quase metade dos eleitores a sufragar nomes de próceres do século XIX. Parece evidente que o sistema partidário, no mínimo não está conseguindo cumprir a contento sua função de mediador, desempenhar seu papel de filtro e construtor do leque de opções apresentado aos eleitores.

Um segundo indicador são os dados relativos à filiação partidária. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2002, do PNUD, na maior parte das democracias consolidadas, observou-se, nas últimas duas décadas, a queda acentuada do número de filiados a partidos políticos. Nos Estados Unidos da América e em boa parte dos países europeus, os partidos perderam entre um quarto e metade de seus filiados, dos anos 1980 até o presente. Ou seja, não é apenas a função de representação dos partidos que se encontra em crise, mas a de participação também.

Finalmente, o mesmo relatório traz dados relativos à confiança dos cidadãos nas instituições políticas. Partidos encontram-

se, principalmente na América Latina e na Europa Central e do Leste, no topo das escalas de desconfiança manifesta pelos eleitores.

Há, portanto, ao que tudo indica, uma crise da representação política, crise que é difícil de distinguir da crise dos instrumentos dessa representação: os partidos políticos. Para ela, explicações em níveis diversos devem ser buscadas. Podem ser levantados os sintomas de fadiga de cada sistema partidário específico e, nesse plano, as manifestações da crise nos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Argentina e Brasil irão remontar a causas diferenciadas. Pode ser argüido, em adição, a presença difusa de uma crise do Estado-nação, em tempos de globalização, a incidir sobre as causas particulares da crise e somar-se a elas. Finalmente, num plano de generalidade ainda maior, podemos indagar se a globalização não avançou paralelamente a uma mudança rápida no próprio tecido da política.

Com isso quero dizer que partidos, na forma clássica, tendem a definir as diferenças entre si em relação a todos os temas relevantes que emergem no espaço público. Partidos tendem, ou tendiam, a constituir visões abrangentes de mundo, que vinculam seus filiados em todos os seus aspectos. No século XX, para diversos partidos marcados por um viés autoritário, até mesmo questões relativas ao estilo de vida, lazer e preferências estéticas de filiados e militantes passaram a ser objeto do interesse do coletivo partidário, sujeitas a recomendações mais ou menos explícitas e coercitivas.

Nessa perspectiva, os partidos teriam sido canais eficientes de representação em sociedades que demandam o engajamento de indivíduos na política de maneira integrada e completa, sociedades divididas em classes sociais que, além de manifestarem-se como tais no campo da política, desenvolveram visões de mundo amplas e coerentes. Hoje, no entanto, vemos a cada dia crescer, nas sociedades contemporâneas, o número de cidadãos que estrutura suas iden-

tidades e valores a partir de princípios diversos, nem sempre congruentes, e que desejam vincular-se ao mundo da política somente por meio de algumas dessas dimensões.

Essa a razão de questões de nacionalidade, etnia, religião, gênero, idade, entre outras, haverem, aos poucos, tomado o centro da agenda política nos países afluentes, superpondo-se à problemática da distribuição de renda e propriedade, característica de uma situação de centralidade das classes sociais.

Com isso, o espaço da política se fragmenta e essa divisão não se detém nas grandes questões, como as acima citadas. Cada vez mais, cidadãos querem participar da política em torno de questões consideradas até então menores, locais, relacionadas diretamente a seu cotidiano. Para esses, assim como para aqueles que fazem política a partir de etnia, gênero ou identidade religiosa, a estrutura partidária é inadequada. A participação ocorre mediante movimentos que procuram institucionalizar canais de acesso outros, alternativos, ao mundo da política.

Essa mudança do conteúdo da política tem sido objeto de discussão por diversos autores contemporâneos. Giddens (1999), por exemplo, caracteriza o processo como a passagem progressiva de uma política de cunho emancipatório, centrada em demandas de distribuição de propriedade e renda, de interesses conflitantes de classes sociais, para o que denomina “políticas da vida”, ou seja, o conjunto de demandas que dizem respeito a decisões sobre estilos de vida. Inglehart (1997), por sua vez, numa perspectiva mais abrangente, apresenta, com base em questionários aplicados nas últimas três décadas em dezenas de países, um processo de transição de valores morais, de uma situação inicial de predominância de valores “materialistas”, como segurança, para uma configuração outra, com predominância de valores “pós-materialistas” ou pós-modernos”, focados em questões estéti-

cas e de estilo de vida. Esse movimento moral replicar-se-ia no plano da política. Ambas as versões podem ser usadas para fundamentar o argumento da crise insuperável dos partidos, mecanismos ligados de forma inextricável à política de velho tipo.

É preciso acrescentar que a revolução tecnológica recente no campo da informática e das comunicações tem dado a movimentos desse tipo a possibilidade de dispensar as diferentes estruturas partidárias num de seus papéis tradicionais, o da mediação entre representados e seus representantes. Mensagens eletrônicas transmitem em frações de segundo informação, reivindicação, solicitações diversas e até pressões por posicionamentos favoráveis ou contrários do parlamentar. Com isso, eleitores não precisam mais se dirigir à seção local, estadual e nacional do partido sucessivamente, para serem ouvidos por seu deputado.

Mudanças profundas na substância da política, somadas à revolução tecnológica levam a alguns estudiosos dos novos movimentos sociais, assim como a alguns de seus militantes e dirigentes, a postular a tendência ao fim dos partidos políticos e sua substituição progressiva por novos instrumentos de representação, ainda em gestação. O fim do monopólio dos partidos sobre a representação, nessa perspectiva, significaria o reconhecimento legal de uma mudança que já estaria em andamento de fato, uma vez que um número cada vez maior de representantes do povo já teria como referência maior grupos de eleitores e movimentos sociais diversos antes que às siglas partidárias a que se vinculam, siglas de ascendência cada vez mais tênue e formal.

O debate que precedeu a introdução da lista cívica nas regras eleitorais italianas seguiu, em boa medida, esse curso de argumentação. A principal preocupação foi recuperar, ao menos para a política local, uma parcela considerável de eleitores que não mais se motivava pelo leque tradicional de partidos. A possibilidade de constituir listas livremente faria retornar ao processo

candidaturas e votos que não se apresentariam de outra maneira. Houve, portanto, um reconhecimento da incapacidade dos partidos políticos de cumprirem sua função, e a abertura da possibilidade de constituição de listas a partir da simples vontade de uma parcela dos eleitores.

#### *4. A crise da forma-partido e o argumento do controle*

O segundo argumento aqui apresentado tem como foco o controle de eleitores sobre as estruturas partidárias. Em sua forma mais simples, pode ser enunciado da seguinte maneira: o monopólio abre a possibilidade de que os partidos, mediante acordo explícito ou implícito, imponham sua vontade sobre os eleitores, particularmente no que toca ao limite das divergências consideradas legítimas pelo sistema. No mínimo, o leque de opções está restrito aos nomes ou às listas por eles apresentados. Num quadro político que, acompanhando o mundo, muda rapidamente, o monopólio assegura a exclusividade da representação aos expoentes da velha ordem, da velha política, dos velhos antagonismos que já teriam perdido sentido. Mais grave, na vigência do monopólio, a sociedade encontrar-se-ia privada de mecanismos capazes de promover a renovação necessária, no tempo certo. Quanto maior a força que a história, a tradição e a mecânica das instituições conferem aos partidos, maior o perigo que o monopólio representa, com a possibilidade de chegar até à instituição de uma “tirania” dos partidos sobre o conjunto dos cidadãos.

Observe-se que a presente linha de argumentação independe da validade do argumento precedente, que afirma a crise irreparável da forma-partido. Com crise ou sem ela, o monopólio habilita os partidos a impor constrangimentos ao leque de opções dos eleitores e a levar, portanto, em determinadas circunstâncias, o sistema a uma crise institucional. Ou seja, mesmo no caso limite da extinção dos partidos na sua forma clás-

sica, tal como definida nos séculos XIX e XX, e sua substituição por partidos de novo tipo, persistiria a necessidade de uma válvula de escape institucional ao conjunto de partidos, novos ou velhos, pronta para ser usada sempre que necessário. Os novos partidos, mesmo que mais representativos, fragmentados, especializados, vinculados a movimentos, conectados diretamente ao eleitor, poderiam ainda, em conjunto sobrepor-se a eles e limitar seu leque de escolhas.

O fim da exigência de filiação partidária aos candidatos às eleições permitiria aos eleitores acrescentar alternativas eleitorais sem o custo de formação e manutenção de partidos que a lei normalmente exige. Ou seja, mesmo que o argumento, em algumas de suas variantes, aceite a premissa de que candidatos sem partido convertem-se inevitavelmente em candidatos partidários no decorrer da prática parlamentar, vindo a integrar alguma facção, a possibilidade de lançar candidatos sem arcar com o ônus da fundação e manutenção de partidos constitui, ainda assim, mecanismo de controle eficiente dos eleitores sobre o rol de partidos existentes. Lançar candidatos sem partido seria, no fundo, simplificar ao extremo a regra aplicável à constituição de novos partidos; seria radicalizar o direito do cidadão de acrescentar opções ao jogo eleitoral, direito que muitos consideram tão ou mais importante que o próprio direito de voto para caracterizar a democracia (Dahl, 1989).

#### *5. Conclusões*

No Brasil, o debate sobre o fim do monopólio dos partidos sobre a representação política encontra-se ainda num estágio incipiente. A discussão encontra eco maior junto à inteligência que dirige e assessora movimentos sociais e organizações não-governamentais que junto à academia, os estudiosos da política e seus atores.

Encontra-se, no entanto, ligada a segunda vertente aqui apresentada, um argumento secundário a respeito do caráter pernicioso



oso das conseqüências que o fim do monopólio teria em situações de quadro partidário caracterizado pela fraqueza, como ocorre no Brasil. A combinação particular de voto proporcional com listas abertas que entre nós vigora confere poder maior aos mandatários, aos vitoriosos nas eleições, e poder escasso ou nenhum aos partidos políticos. Partidos, entre nós, são necessários, em virtude do monopólio legal, para a apresentação e registro de candidaturas, e para pouco mais do que isso, uma vez que não sustentam propostas políticas coerentes, são permeáveis ao ingresso e saída de mandatários e não comandam o voto de seus integrantes no legislativo. Nessa situação, caracterizada pela debilidade, o fim do monopólio poderia representar um golpe fatal para os partidos. Ou seja, o fim do monopólio, visto como instrumento de controle sobre os partidos, seria necessário apenas em situações em que o poder dos partidos é percebido como excessivo, ou seja, em situações em que a tirania partidária é uma possibilidade real.

Por outro lado, independentemente do mérito do argumento, é preciso atentar para o fato de as propostas de reforma política ora em discussão e tramitação no Congresso Nacional terem como foco o fortalecimento das siglas partidárias, mediante financiamento público de campanhas e apresentação de listas fechadas de candidatos, com a ordem definida previamente à eleição por convenção partidária. Ou seja, a prevalecer

a proposta de reforma política aprovada na Comissão criada para esse fim na Câmara dos Deputados, passaríamos a uma situação oposta à que prevalece hoje: o poder deixaria os mandatários e concentrar-se-ia na estrutura partidária. Nesse caso, teríamos direções partidárias, máquinas, burocracias, extremamente poderosas, com controle sobre os recursos financeiros destinados à campanha e com a capacidade de definir a ordem dos eleitos. De posse desses mecanismos eficientes de controle sobre filiados e candidatos, a tirania dos partidos sobre os eleitores passaria a ser vista como uma ameaça real e, é de se prever, o fim do monopólio ingressaria com força nas agendas da política e da ciência política no Brasil.

### Bibliografia

Dahl, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1989.

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

Giddens, Anthony. *A Terceira Via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro : Record, 1999.

Inglehart, Ronald. *Modernization and post-Modernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton : Princeton University Press, 1997.

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. 2002

Weber, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília : UnB, 1991.