

DOCTRINA

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA VIDA DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM UMA DEMOCRACIA

OSCAR DIAS CORREIA

SUMÁRIO: 1. Palavras iniciais. Dificuldade do tema. 2. Papel fundamental dos partidos políticos. 3. Contribuição para a autenticidade do regime. 4. O alegado declínio dos partidos. 5. A crise dos partidos, entre nós. 6. A história recente. 7. As funções dos partidos, entre nós. 8. Partidos de opinião. 9. Estrutura dos partidos. 10. A atuação permanente. 11. A ação dos chefes de partidos. 12. A estabilidade 1940-1965. 13. Participação popular nos partidos. 14. A evolução partidária segundo os doutores. 15. Números oficiais 1945-1962. 16. Os números de 1960 a 1982. 17. O quadro atual. 18. Perspectivas. 19. Preocupações e rumos. 20. Algumas conclusões objetivas.

1. *Palavras Iniciais. Dificuldade do Tema*

Agradeço, ainda uma vez, à generosidade do Professor Francisco dos Santos Amaral Neto, Presidente do Conselho Diretor do Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro o privilégio de participar deste III Congresso, que, no ano passado, já me proporcionara a honra de integrá-lo.

Não é preciso redizer que este encontro tem alto significado nas relações culturais entre Portugal e Brasil. E nós sempre teremos que aprender da mãe pátria portuguesa a permanente lição de nobreza e sabedoria, que agora, uma vez mais, se renova, na voz de seus eminentes Mestres.

Dedicamos o nosso pronunciamento, dentro do tema "Os Partidos na Democracia", ao aspecto relativo à "Participação popular na vida dos Partidos Políticos em uma Democracia", com vista especialmente ao Brasil.

Confessemos, de início, por dever científico, as dificuldades do tema, não tanto nos aspectos teóricos que envolve e enfeixa, como nas deficiências de dados objetivos que, permitindo-nos a análise, nos facilitem orientação e conclusões, com base na realidade. Principalmente, quando não dispomos senão de minguadas informações, que nos possibilitem conclusões sobre dados concretos, o que, em alguns casos, nos obrigou a suposições sobre o que nos parece a realidade.

O tema “partidos políticos” tem, para nós, especial significação, já que lhe dedicamos atenção a exame não apenas pelo interesse científico, como pelo estímulo pragmático, que o exercício da atividade política acresceu, e que nos levou a escrever estudo, publicado na *Revista de Direito Público e Ciência Política* da Fundação Getúlio Vargas (vol. de julho/setembro de 1971), analisando o surgimento dos partidos, sua evolução, sobretudo, no Brasil, daí passando aos sistemas eleitorais, no plano teórico e no plano legal, entre nós; e a fazer do tema estudo em nosso “A Constituição de 1967 — Contribuição Crítica”. Além de projetos apresentados à Câmara dos Deputados, em especial, o 1.036/63.

2. *Papel Fundamental dos Partidos Políticos*

Diga-se, de logo, que seu papel é fundamental na vida política da Nação, sobretudo no regime democrático, no qual cabe aos partidos a representação de sua vontade, que neles se espelha e realiza, em face da impossibilidade do exercício direto, pelo povo, dessa atribuição que lhe cabe, cumprindo-se com isso, em realidade, “a racionalização do Poder”.

O regime democrático só existe, realmente, na medida em que o povo atua na tomada das decisões que lhe dizem respeito; e como essa participação na decisão não se pode dar, modernamente, de forma direta, em todas as oportunidades, passaram os partidos — que nele haurem sua força e sua inspiração — a representá-lo. Órgão permanente, de atuação continuada, a participação do Partido representa a participação do povo na decisão.

A tal ponto isto se compreendeu, entre nós, que a lei o declarou, ao dispor, no art. 2.º da Lei n.º 4.740, de 15.7.1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), repetido, depois, no artigo 2.º da Lei n.º 5.682, de 22.7.1971, que “os Partidos Políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo”.

Por definição legal, pois, os Partidos têm a alta missão — a mais alta no regime democrático — de assegurar a autenticidade

da representação: quanto mais sejam eles reflexo autêntico da vontade popular, tanto mais lúdimo o sistema representativo, e mais seguro o regime democrático.

Para isso, evidentemente, impõe-se congreguem a maior parcela possível do povo, de modo que essa representatividade se forme não apenas em termos qualitativos como quantitativos. Não basta que os partidos representem todos os grupos, classes, setores, segmentos da população, mas que, além disso, os representem na maior porção possível.

É Burdeau quem diz que “todos os partidos declaram a concepção democrática como o primado da vontade popular, e reconhecem, implícita ou expressamente, que não pode haver poder legítimo sem uma larga adesão da opinião pública” (*Traité de Science Politique, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*, Paris, 1968, v. III, p. 446).

É claro que, com isso, se delineiam inúmeras questões que, nesta sucinta exposição, não podemos debater, nem, sequer, enumerar: a participação das classes, categorias profissionais na vida partidária; o reconhecimento, ou não, do voto aos analfabetos; a ação dos grupos de pressão sobre os partidos e sua direção, a tendência oligárquica das direções partidárias; o sistema eleitoral, temas que afloram outras tantas questões intrincadas, nas quais, em geral, abundam argumentos ponderáveis de parte de todos os que pretendem dar-lhe solução. Algumas resolvidas pela legislação vigente em nosso País.

3. Contribuição para a Autenticidade do Regime

Por outro lado, na medida em que melhor se organizem e estruturarem, maior a significação da contribuição que podem dar a essa autenticidade do regime democrático.

GEORGES BURDEAU, no seu admirável *Traité*, no qual esses temas são luminosamente tratados, analisando as forças políticas e sua atuação na “dinâmica política”, depois de classificá-las em *difusas* e *orgânicas*, entre estas caracteriza os partidos *políticos*, ao lado do corpo eleitoral, os grupos de pressão, a imprensa e as forças armadas.

Considera-os “*la forme concrète des Pouvoirs*”, “*la figure tangible des idées de droit*”, “*l'instrument par lequel l'individu a le sentiment de participer de la vie politique*”. E, indo mais adiante, afirma:

“*Socialement c'est un des agents les plus actifs de cohésion sociale, moralement c'est un des derniers refuges de l'idéal, politiquement c'est le moteur de la vie politique*” (III, p. 263).

Tais palavras — que dão a linha geral de seu pensamento — ainda que não deixe de, em nota, ressaltar os desvios que podem ocorrer, e ocorrem, a nobre conceituação — encerram profissão de fé na atuação dos partidos.

Obviamente que, desta maneira, aos partidos incumbe missão vital no regime, e acresce-lhes a *responsabilidade* no seu funcionamento, que passa a depender muito da *eficácia* de sua atuação.

E na medida em que essa atuação se faz menos eficaz e essa responsabilidade se exerce menos ativamente, decaem de seu prestígio, e sofre a estabilidade do regime, acentuando-se o desequilíbrio entre as forças que lhe asseguram a normalidade e as que procuram impeli-lo para outras direções.

Tanto mais quanto sobre eles atuam pressões, de todas as origens e naturezas, interessadas em controlá-los e dirigi-los à defesa dos interesses que sustentam e que podem não ser (e, muita vez, não são) os mais condizentes com a missão que lhes incumbe.

4. O Alegado Declínio dos Partidos

Paradoxalmente, entretanto, não há como negar o que os doutores assinalam: o declínio dos partidos, a hostilidade contra eles, a crise que sofrem, chegando a apresentá-los como obstáculo à verdadeira democracia, acusando-os de representarem, artificialmente, a opinião pública, já que não interessados em conduzir os cidadãos à consciência dos imperativos nacionais, e, como tal, transcendendo aos antagonismos, mas criando e acentuando diferenças secundárias para assegurar-se clientela própria (BURDEAU, *Traité*, III, 399/400 e VIII, 273); utilizando processos demagógicos, para captar sufrágios inspirados pelo interesse individual, ou egoísmos de classe.

Além disso, afirma-se que são eles incapazes para a atividade de gestão, que, nos Estados desenvolvidos, é cada vez mais essencial à função pública; eis que, modernamente, se exige Poder forte e estável, e, nos regimes multipartidários, cria-se a necessidade de recorrer às coalisões, que não favorecem nem a autoridade, nem a estabilidade do Governo; além de não pretenderem tomar parte nas medidas impopulares que, às vezes, se impõem; não atenderem às necessidades da hora presente; e acabarem por se transformar em figuras anacrônicas em face delas.

Tudo isso levaria ao declínio dos partidos, seu enfraquecimento, em face da opinião pública, a ponto de não faltarem os que os consideram organismos parasitários e que, no fundo, apenas servem para conceder prebendas e sinecuras aos que aceitam conduzir a luta política em seu nome (BURDEAU, VIII, 276).

Além disso, os grupos de pressão atuam muito mais objetivamente do que os partidos, o que leva à desvalorização mesma da política e à deterioração do espírito democrático; e ao descrédito que se lhes imputa de não dar solução aceitável ao problema da autoridade (idem, VIII, 279/280, resumindo BURDEAU as objeções à atuação dos partidos).

Todos esses argumentos podem encontrar bons fundamentos na realidade, e, afinal, defluem da própria natureza do regime democrático, que, exigindo sempre atuação múltipla, responsabilidade dividida, fracionada, vedando a concentração de poderes, obviamente padeceria do mal da dispersão, dos riscos da desorganização, do enfraquecimento, da instabilidade, do desequilíbrio. Mas, em todo caso, muito menos graves do que os da concentração autoritária, da centralização, da estabilidade e permanência do critério unitário dos regimes autocráticos.

E se a vontade do povo deve ser a base do regime democrático, alguma organização deve servir-lhe de intérprete, o partido ou qualquer outra. Ora, a tradição já firmou essa função do partido e, à medida que as condições de exercício do regime evoluem, terá ele de evoluir também para servir-lhe aos objetivos.

5. *A Crise dos Partidos, entre nós*

No Brasil, não faltaram nem faltam as críticas aos partidos e à organização partidária, em geral, das quais vários autores dão notícia.

Em tese apresentada ao IV Congresso Jurídico Nacional, em São Paulo, em janeiro de 1955 (*Revista Forense*, v. 157, ps. 7 e segs.), AFONSO ARINOS já cuidava da “crise dos partidos brasileiros” e fazia análise sociológico-jurídica detida de suas causas. Depois de estudar a “solidariedade e peculiaridade dos fatos sociais” — que nos deveria levar à utilização de nossa experiência geral do país e não somente do seu meio político, procurando soluções reais e não ideais — examina a estrutura dos partidos e atribui a crise ao seu mau funcionamento e à sua má orientação, oriundos: o mau funcionamento — do sistema eleitoral, que leva à luta no campo proporcional, mas admite a aliança no campo majoritário; e à prática do presidencialismo, que “vai liquidando praticamente a Federação entre nós”, com a ação avassaladora do Estado; a má orientação — em face da inflação — que favorece a corrupção interna dos partidos e a corrupção eleitoral.

Aconselhava AFONSO ARINOS, entre as medidas de reforma eleitoral, para fortalecer-lhes a atuação, a eliminação do voto preferencial, o controle das despesas eleitorais, a adoção das suble-

gendas, da maioria absoluta e da aliança dos partidos. Além de outras, estranhas à legislação eleitoral (reforma do trabalho legislativo, da lei de elaboração orçamentária, e a votação do estatuto dos partidos políticos).

Seu estudo, sob vários aspectos e em algumas das conclusões — como quanto à influência da inflação — é perfeitamente atual, ainda que dele possamos discordar em outras.

Bem depois, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO salientava, no seu “Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas (O Estatuto Constitucional dos Partidos Políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França)” — Edição da *Revista Brasileira de Estudos Políticos* — 1966 — que, embora “o veredito unânime — de que estão falidos os partidos nacionais” (o livro, tradução de tese defendida em Paris, em 1960, é pois, anterior à dissolução dos partidos pelo AI 2), esse veredito unânime “não se acompanha, ao menos no círculo dos juristas, politicólogos e políticos, do propósito de suprimi-los, ou sequer de substituí-los pelo partido único cujo louvor já teve sua voga”. E completa: “É curioso até observar que não se põe em dúvida, que se toma como dogma, a necessidade de haver partidos, salvo em áreas numericamente desprezíveis” (p. 149).

Para o ilustre Professor essa falência se deve a: “incapacidade em desempenhar as funções que lhe atribui a doutrina democrática moderna”, nem “na tarefa pós-eleitoral”, nem “na tarefa pré-eleitoral”; ao “fracasso em fornecer ao eleitorado um sistema de soluções para os problemas gerais — uma política — e homens capazes de executá-lo e fiéis a suas promessas”.

Arrola as causas desse insucesso: falta de conteúdo, ou seja, programa nítido, expressão de uma *Weltanschauung*. “Ademais, se lhes falta programa, dentro de cada um deles inexistente homogeneidade”, referindo-se às divisões internas e dissidências. E “essa ausência de homogeneidade se manifesta assim na mais completa indisciplina partidária e mais ainda na instabilidade das bancadas” — mal esse, aliás, a que a lei orgânica teria posto fim com a obrigatoriedade da fidelidade partidária.

E, afinal, “os males que afligem os partidos de qualquer país: a tendência à oligarquia e o financiamento corruptor”.

Depois, em artigo na *Revista de Informação Legislativa* (outubro/dezembro 1979, n.º 64, ps. 127 e segs.), o Prof. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO estudava também e ainda a crise dos partidos políticos e seu futuro, examinando as relações entre a estrutura social e a organização política, salientando as dificuldades que enfrentam, em vista da “multiplicidade, indisciplina e fluidez dos partidos”, que “impedem as discussões dos problemas, a par-

ticipação nas decisões, o controle dos eleitores, tornando-os desarmados frente a grupos de pressão”, para concluir que “a participação dos cidadãos na vida política, por meio dos grandes Partidos, mesmo os ditos populares, diminui” (p. 160).

Ainda assim, afirma Baracho que “as diversas indagações que surgiram sobre os Partidos Políticos em todos os Estados contemporâneos, apesar de acentuarem aspectos críticos da atuação dos mesmos, não deixam de reconhecer as suas potencialidades futuras no aperfeiçoamento das instituições políticas”.

A partir daí, valiosas contribuições foram publicadas, como os estudos constantes dos 2 volumes organizados por DAVID V. FLEISCHER (*Os Partidos Políticos no Brasil*, UnB, 1981) e *História dos Partidos Brasileiros*, de VAMIREH CHACON (Ed. UnB, 2.^a ed., 1981). Não, há, porém, como continuar nessa resenha de opiniões.

A crise do partido, portanto, tem várias causas e se insere na própria crise geral das instituições do regime, que tem sua causa profunda nas mutações das relações governantes-governados, poder público-cidadãos, dia a dia mais acentuados e mais difíceis de apreender em fórmulas de convivência.

Num momento em que o regime democrático é posto em risco pelas contradições que o minam — a maior das quais será, talvez, a da permanência, no seu seio e à sua sombra, dos germes de sua própria subversão, com que convive — é óbvio que os partidos deverão sofrer de iguais perplexidades na missão difícil de representar, autenticamente, os segmentos de opinião que se digladiam no meio político.

Verdade é que a debilidade de nossa organização partidária encontra sua raiz nos mesmos motivos da fraqueza de nossa organização política, e, sobretudo, na sua falta de estabilidade, provocada pela nossa inconstância e afoiteza.

Com efeito, ainda bem se não provou, na realidade, a organização, e à primeira falha, ou insatisfação, nos dispomos a modificá-la, sem que a experiência já a tenha testado. Ao primeiro descontentamento, mudamos a lei e até a Constituição.

6. *A História Recente*

Veja-se o que tem ocorrido com os nossos Partidos — fiquemos na história recente: iniciada, em 1945, a nova organização, quando se firmavam os partidos e assumiam atuação permanente, num golpe de força injustificável e imperdoável, foi extinta em 1965.

Iniciou-se, então, nova fase, que se tornou também provisória: surgiram a ARENA e o MDB: aquela congregando as forças situacionistas; e este as da oposição, criado a custo, ante o predomínio, à época, das hostes do Governo.

E, em 1979, nova organização, que possibilitou o surgimento do PDS (em substituição à ARENA), do PMDB (em lugar do MDB), o PP (depois dissolvido em favor do PMDB) e mais o PDT, o PTB e o PT.

A eles, após as eleições presidenciais indiretas de 1984, somou-se o PFL — com pedido de registro provisório no TSE, e, em consequência da liberalização da Emenda Constitucional n.º 25, de 15.5.85, o Congresso Nacional votou a Lei n.º 7.332, de 1.7.85, facilitando a habilitação de novas agremiações ao pleito de 15 de novembro de 1985 nas Capitais dos Estados.

Em consequência, habilitaram-se mais 25 agremiações, que disputaram as referidas eleições. E, quando se esperava que o Congresso fixaria, em definitivo, a estrutura partidária nacional, resgatando-a dos vícios da abertura ilimitada da Lei n.º 7.332/85, manteve ele as habilitações concedidas, autorizando essas agremiações a disputarem o pleito de 15.11.86, quando se elegerão os governadores dos Estados e os constituintes à Assembléia Nacional convocada pela EC 26, de 27.11.85.

Mas, examiná-lo-emos adiante.

7. As Funções dos Partidos, entre nós

O papel dos Partidos liga-se aos objetivos do regime em que desenvolve sua atividade e à própria natureza de sua formação. Mas, sempre, adstrito à ideologia a que se filia, e, em todo o caso, tendo sempre de cumprir aquelas quatro funções comuns a todos (BURDEAU, III, 272 e segs.): a) a função de *enquadramento* da opinião pública, facilitando a coesão entre as representações individuais e coordenando a ação política; b) a função de *educação e informação* no momento da operação eleitoral; c) a função de *animador* contínuo da ação política; d) a função de *formação do pessoal político*.

Ora, para que essas funções se cumpram, a primeira condição é que os Partidos exerçam atividade permanente, contínua, efetiva, que a instabilidade nacional ainda não propiciou.

A não ser no período de 1945-1965 — quando se pode dizer que se sedimentava, em verdade, estrutura partidária sólida, que o AI 2 extinguiu — não tivemos depois tempo suficiente para que se firmasse.

Impõe-se estabelecer, de vez, rumos nessa matéria, sob pena de continuarmos na indefinição atual, quando as agremiações apenas atendem às conveniências da próxima disputa eleitoral, alterando-se fundamentalmente em razão dos resultados obtidos.

Isto por que a participação na vida pública aí começa e a partir daí deve ser examinada: aos partidos incumbe a pregação das idéias que, em seu entender, e após a avaliação da realidade, lhes servem à consecução dos objetivos nacionais. Para isso, constituem um corpo de doutrina, um conjunto de idéias e princípios que são considerados pontos cardeais de sua linha de atuação, na busca do Poder e no seu exercício, se conquistado.

Com esse núcleo programático, apresentam-se ao corpo eleitoral, procurando demonstrar que ele corresponde às autênticas necessidades nacionais, e, aplicado, terá, como consequência, o bem-estar comum.

É claro que o programa faz apelo aos sentimentos que, possivelmente, atingem mais fundo e amplo o corpo eleitoral, pois é na base desse apelo que a atuação partidária se estenderá e aprofundará. E quanto mais esse apelo corresponda aos anseios gerais, maior a resposta que encontrará nas urnas, ampliando a participação na vida partidária nacional.

Essa pregação, porém, não se pode restringir aos períodos pré-eleitorais, mas deve assumir caráter de permanência, para que se arraigue e entranhe a consciência partidária.

Isso só se fará na medida em que o programa atenda a anseios gerais permanentes, possa exercer-se em ação continuada, e disponha o partido de organização administrativa capaz de servir-lhe de suporte, além de recursos e instrumentos que lhe permitam desenvolvê-la.

A lei exige essa atuação permanente, e indica, expressamente, como se exercerá, ao enumerar os instrumentos que a asseguram (art. 118 da Lei n.º 5.682, de 21.7.71 — Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

Falando em programa, a primeira indagação diz respeito à natureza desses programas, vale dizer, à qualificação que dão aos problemas nacionais, o que, desde logo, suscita questão da classificação dos nossos partidos.

8. Partidos de Opinião

Sob esse aspecto, podemos dizer (utilizando ainda o ensinamento de BURDEAU, III, 295, que os qualifica de partidos de *opinião* e partidos *ideológicos*, como DUVERGER os nomeia como partidos de *quadros* e partidos de *massa*) que os partidos brasileiros têm sido

sempre partidos *de opinião* e nunca partidos *ideológicos*, partidos de massa, monolíticos (a não ser, em duração inexpressiva, à época, anterior a 1965, o Partido Comunista e o Partido Integralista, ambos de curta atuação) (Quanto à situação atual, ver adiante.)

Como partidos de opinião, têm-se caracterizado por aqueles quatro traços essenciais (BURDEAU, III, 295 e segs.): a) reúnem homens pertencentes a classes diferentes, sem nenhuma consideração por sua condição social, aparentemente alheios às distinções de categorias sociais e camadas de estratificação social; 2) em consequência, aceitam, em princípio, a estrutura social existente, o que não impede que os programas apregoem reformas destinadas à melhoria das condições sociais, sem, entretanto, transformação radical, completa; 3) são de fraqueza organizacional orgânica, com armadura rudimentar, aparelho administrativo elementar, com fraca pressão sobre seus membros, respeitando, tanto quanto possível, a liberdade intelectual de cada um; 4) esse fundamento individualista do partido concede papel preponderante à ação dos chefes do partido que, em geral, fixam, em verdade, a doutrina do partido e sua linha política.

Esses traços podem ser encontrados em nossa vida pública, sem grande esforço. Tomemos, para facilidade nossa, a situação partidária oriunda da reconstitucionalização — isto é, após 1945 — da qual temos experiência mais viva, e na qual a vida partidária teve, no Brasil, intensidade digna de apreciação.

Após 1945, com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte e a criação dos primeiros movimentos partidários (como a UDN, que, em verdade, surgiu como frente das oposições a Vargas), o Partido Social Democrático, o PTB e depois o PSP e a crescente gama de partidos que, posteriormente, foram criados, é fácil verificar a ocorrência daquelas situações.

9. *Estrutura dos Partidos*

Esses partidos, em geral, não se constituíram em categorias sociais e todas elas se representavam, ainda que pudesse prevalecer, em cada um, determinada classe social.

ORLANDO CARVALHO, que, nessa matéria, tem a primazia dos estudos, entre nós, em análise publicada na *Revista de Informação Legislativa* (outubro/dezembro 1979, n.º 64, fs. 57 e segs.), após salientar as dificuldades da pesquisa, conclui, com os dados de Minas Gerais — mas que — afirma — podem ser generalizados — que o PTB era partido de “tendências urbanas”; como membros dos diretórios do PSD, da UDN e do PR havia 42% de fazendeiros

e criadores de gado, o que o levou a considerá-los “partidos políticos rurais”. O PTB tinha 5% apenas e o PCB contava com 2,5% de fazendeiros e criadores.

Os comerciantes e banqueiros participavam de todos em proporção acima de 25%. E, quanto aos pequenos ofícios urbanos (alfalates, enfermeiros) autônomos, 5% nos Partidos de centro, 59% no PCB e 32% no PTB. Não havia operários dirigindo o PR em Minas Gerais.

Verifica-se, portanto, que, em todos, se representavam, de maneira geral, as diversas categorias sociais e mesmo profissionais, embora se caracterizassem os partidos centristas, como o PSD e a UDN, pela maior penetração na área rural e o PTB pela predominância na área urbana, que se ia acentuando com a progressiva participação operária no processo político.

Outra comprovação — e esta fazemo-la de conhecimento próprio — nossos partidos, todos, por mais avançados parecessem seus programas, objetivavam melhoria das condições sociais da gente e do País, com prevalência ora de aspectos políticos (como no primeiro programa da UDN, que se marcava da oposição ao “Estado Novo” de Vargas e da necessidade de reconstrução do regime democrático), ora econômicos e sociais (como se verifica no programa da mesma UDN, aprovado na VI Convenção Nacional Extraordinária, de 24.11.57, quando aos problemas políticos se somavam as preocupações com a organização econômica e financeira, a organização social, e se dava ênfase especial aos capítulos referentes à educação, saúde pública, reorganização administrativa, defesa nacional, política exterior, reorganização judiciária, preparação para a era atômica e organização partidária).

Mas, em todos eles, a preocupação com a reforma social, por mais ampla, não atingia as bases, a estrutura social, que se manteria inalterada, tanto mais quanto, por imposição constitucional (art. 141, § 13 da Constituição de 1946), se vedava (como se veda, em o art. 152 da atual Carta de 1969) contrariasse o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana (nova redação da EC 25/85); o que significa, em verdade, a manutenção das linhas fundamentais do regime vigente.

Frise-se, em continuação, que a estrutura partidária era débil, baseada em aparelho administrativo rudimentar, deficiente, dando aos membros do partido ampla liberdade de atuação, exercendo fraca pressão sobre os eleitos, realizando atividade quase sempre esporádica, temporária, sobretudo nos períodos pré-eleitorais — de efervescência e recrudescimento — contrastando com o marasmo e a apatia dos períodos de ausência de disputa nas urnas.

10. A Atuação Permanente

Um dos grandes problemas que a organização partidária brasileira enfrentou e que a legislação pós-Revolução de 1964, bem definiu, com a Lei n.º 4.740/65, foi o da *atuação permanente* dos partidos, depois inscrita no texto constitucional de 1967, art. 149, III, com a aprovação de nossa Emenda 1/102:

“III — atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vínculo, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros.”

Esse texto, fruto dos debates que, pessoalmente, o Presidente Castelo Branco manteve com a Comissão que constituiu para a elaboração do anteprojeto de Lei Orgânica dos Partidos Políticos — que tivemos a honra de integrar — iria, em verdade, dar estrutura e efetividade à ação dos nossos partidos, porque os obrigavam a estabelecer planos e programas de atuação continuada, não restrita aos períodos de disputa eleitoral.

Chegaram alguns dos nossos partidos, na época, a se prepararem para esse exercício efetivo e permanente. Dou disso depoimento pessoal: como Secretário-Geral da UDN, elaboramos o plano dessa atuação, aprovado pela Diretoria Nacional do Partido, e que incluía a criação de centro permanente de estudos políticos e pesquisas, com a realização de seminários, ampliação de biblioteca especializada, preparação de publicação permanente, etc., com o que o partido passaria da vida vegetativa e da hibernação dos períodos de entressafra eleitoral à pregação continuada e efetiva.

Infelizmente, — no que consideramos erro imperdoável, dos mais graves cometidos pela Revolução (e o dissemos em nosso “*A Constituição de 1967 — Contribuição Crítica*”, ps. 123 e segs.) — quando, com a promulgação da legislação eleitoral (Lei n.º 4.737) e Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n.º 4.740), ambas de 15.7.1965, “a vida partidária brasileira começava a tomar feições diferentes”; e “os partidos tradicionais, principalmente os mais fortes, preparavam-se para as novas condições da vida legal, que lhes haviam sido determinadas, inclusive a necessidade de atuação permanente”; e quando “a conseqüência natural, em face do agravamento das exigências, seria a extinção de alguns dos partidos menores, podendo-se, naturalmente, atingir uma pluralidade partidária sem os inconvenientes da pulverização partidária até então imperante”; o Governo cometeu o erro da extinção dos partidos. Imposta pelo AI 2, de 27.10.65, três meses depois, por-

tanto, daquela reestruturação legal sábia, impediu se consolidasse nossa nascente organização partidária, cuja armadura se fortalecia no amparo popular, que a continuidade das pugnas eleitorais sedimentava, na criação da consciência partidária, fortalecida nos embates das urnas, no aperfeiçoamento dos programas em face do contato imediato e íntimo com a realidade dos problemas nacionais; com a própria necessidade de melhor estruturação administrativa para desempenho da nova missão.

11. A Ação dos Chefes de Partido

Por fim, na enumeração de BURDEAU, a ação pessoal dos chefes do Partido, exercendo preponderante atuação na sua vida. Essa característica dos partidos de opinião se fez evidente em alguns dos nossos partidos. Se na UDN a influência se diluía, em vista do grande número de figuras preeminentes que a integravam, e se a influência do líder nacional — Brigadeiro Eduardo Gomes — se exercia mais pelo *carisma* do que pela ação direta sobre o corpo de doutrina, ou mesmo na vida normal da agremiação, noutras a vontade do líder preponderava e impunha-se.

O grande papel do Brigadeiro foi não apenas a atuação desenvolvida na luta pela restauração democrática de 1945, em que seu esforço, seu grande nome, sua legenda, seu poder de comando, sua autoridade moral tiveram ação preponderante e decisiva, como, depois, na pregação de duas campanhas em que se desfraldou a bandeira de seu nome. Nelas se aperfeiçoou e reformulou o programa partidário, nos discursos que proferiu e que, evidentemente, marcaram a linha doutrinária do partido, a enunciação de soluções para os problemas nacionais, a formulação dos anseios que alimentavam a agremiação.

No PSD, da mesma forma, a ação partidária pode dizer-se era conduzida pela corte dos notáveis do Partido, sem predominância definitiva, eis que o próprio General Dutra — primeiro candidato — eleito, se desvinculou da ação partidária direta, por mais que de seu nome se valesse o Partido. E outros não tiveram ação duradoura, menos ainda sobre o corpo de doutrina.

Ao contrário, em outros Partidos, a influência do líder foi definitiva:

— Getúlio, no PTB, que fez fundar como opção a que, depois, se acolheu, e que viveu à sombra dele, e, ainda agora, à sua sombra d'além-túmulo pretendeu renascer (bem como o atual PDT).

— O Partido Republicano, que viveu da autoridade de Artur Bernardes, e que, de Minas, se irradiou a outros Estados, mas teve nele sempre o chefe da palavra final.

— O PSP, que era projeção de Ademar de Barros, dele e para ele existindo.

— O PRP, que se criou em função da ideologia integralista, e gravitava em torno de Plínio Salgado.

— E o próprio pequeno-grande Partido Libertador, que ainda se diferenciando pela pregação parlamentarista, e agrupando algumas grandes figuras nacionais, viveu, e, infelizmente, morreu com o admirável Raul Pilla.

— E o PCB era, então, Luiz Carlos Prestes, ainda que se marcando, pela qualidade do corpo doutrinário, das características de partido ideológico, de massa, monolítico, autoritário.

12. *A Estabilidade 1940-1965*

É inegável que os nossos partidos tiveram larga influência na estabilidade do regime, de 1946 a 1965, e é fácil demonstrá-lo.

A existência de partidos relativamente fortes, em condições de se revezarem no Poder, naturalmente, deu à vida democrática do País certa estabilidade. Tanto mais quanto, aos impetus da oposição (representada, sobretudo, pela UDN), se contrapunha a tranquilidade governista do PSD, que, para manter-se no poder, buscava acolitar-se do PTB, ou do PR.

Esse equilíbrio deu vitalidade à vida partidária, e certa efervescência, às vezes, aparentemente excessiva, terminava em termos de fortalecimento do regime.

A Revolução de 1964 só se deu quando as duas forças partidárias mais poderosas — o PSD e a UDN, ou, pelo menos, a UDN e uma porção considerável do PSD (a UDN e o PTB revezavam-se na disputa do 2.º lugar em legenda), se uniram contra o Governo de João Goulart e se possibilitou sua derrubada. Só então as forças militares se dispuseram a realizar a sua parte.

E, após a Revolução, foi ainda a união forçada de grande parte das duas agremiações — PSD e UDN — na ARENA, que possibilitou a manutenção — apesar de tudo — da ação estabilizadora dos governos revolucionários. No momento em que esse suporte faltou ao Governo revolucionário, em 1968 (no episódio Márcio Moreira

Alves), tivemos, de novo, a irrupção do autoritarismo e a edição do AI 5.

Não importa isso — diga-se o óbvio — em justificar a atuação dos dois Partidos, como simples ratificadora congressual da vontade do Executivo forte. Apenas se verifica o fato.

13. *Participação Popular nos Partidos*

Mas, pergunta-se, qual a participação popular, então, nesses Partidos?

Podemos ter disso idéia razoável acompanhando os resultados das eleições gerais para a Câmara Federal.

Tomando-se os dados oficiais, colhidos nos “Dados Estatísticos” do Tribunal Superior Eleitoral, temos algumas informações interessantes.

O eleitorado brasileiro passou de 1.466.700, em 1934, para 7.459.849, em 1945, com um crescimento de 506%.

Para o pleito de 1945, a população alistável era de 9.166.525 e a alistada 7.418.930, sendo a abstenção de 16,88%.

No de 1950, para população de 52.645.579, tínhamos eleitorado de 11.455.149, correspondendo a 21,76% da população e abstenção de 27,94%.

Em 1954, para população de 56.998.000, eleitorado de 15.104.604, ou 26,5%, e abstenção de 34,52%.

Em 1958, para população de 63.101.627, eleitorado de 13.780.400, ou 21,838%, com abstenção apenas de 8%, a menor da história.

Em 1962, população de 75.246.000, eleitorado de 18.528.847, ou 24,62%, abstenção de 20,41%.

Em 1966, população de 85.139.000, eleitorado de 22.387.251, ou 26,28%, abstenção de 22,79%.

Em 1970, população de 94.865.000, eleitorado de 28.966.114, ou 30,53%, abstenção de 22,54%.

Em 1974, população de 94.508.554, eleitorado de 35.810.715, ou 37,89%, abstenção de 19,6%.

Em 1978, população de 113.893.812, eleitorado de 46.030.464, ou 40,41%, abstenção de 19,25%.

Em 1982, população de 126.806.000, eleitorado de 58.616.588, ou 46,22% e abstenção de 17,29%.

Daí se conclui, desde logo, e à primeira vista:

1) a participação popular nos destinos do País, por intermédio dos Partidos, cresceu, proporcionalmente, de 21,76%, em 1950, para 46,22%, em 1982;

2) o comparecimento do eleitorado às urnas variou entre um mínimo de 65,48%, em 1954, e um máximo de 92,007%, em 1958, mantendo-se na faixa próxima aos 80%, nos últimos pleitos, desde 1962 e ultrapassando-a em 1974, 1978 e 1982.

São números bem significativos da participação do povo na vida nacional, ainda que se deva acentuar a circunstância de ser o voto obrigatório, entre nós.

14. *A Evolução Partidária, segundo os Doutores*

Da evolução partidária, de então, ORLANDO CARVALHO faz resumo que começa por afirmar que os partidos eram poucos — entenda-se — em expressão nacional, como exigia a lei.

O PSD, em 1945, era votado em 21 circunscrições estaduais e assim continuou, em 1954; a UDN, de 21, em 1945, baixou para 18, em 1954; o PSP, que não existia em 1945, tinha votos em 20 circunscrições, em 1954; o PTB tinha catorze e dez anos depois, dezanove; o PL, em 1945, era votado em 4 Estados e, em 1954 em sete. O PCB era organizado em 21 Estados. O PR e o PDC eram partidos regionais. PSD, UDN, PTB, PCB e PR, em 1945, absorveram 88% do eleitorado. Em 1954, esses mesmos partidos, menos o PCB, já na ilegalidade, ainda continuavam com 88%. “Então os partidos eram muitos, mas a votação se concentrava em poucos.” (p. 64)

MARIA DO CARMO CAMPELLO DE SOUZA (*Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*, Editora Alfa-Omega, 1976) analisa as principais teses sobre a crise institucional político-partidária no Brasil, enumerando-se assim (ps. 141 e segs.):

“a) Os partidos conservadores, especialmente UDN, PSD e PR estavam fadados a perder terreno para os partidos *reformistas/populistas* em virtude das mudanças sócio-econômicas, e particularmente dos processos de industrialização e urbanização verificados durante o período.

b) A perda de hegemonia política por parte das classes conservadoras adquiria caráter crítico e se expressaria em um *conflito institucional entre um Congresso conservador e um Executivo*

reformista, devido, especialmente, ao maior peso dos grandes centros urbanos na eleição deste.

c) Dispersão da força eleitoral dos partidos, passando de uma situação de controle mais ou menos tranqüilo pelos três maiores (PSD, UDN e PTB) a uma situação de evidente *incerteza eleitoral*.

d) *Aumento do número de alianças e coligações e da proporção de eleitos por alianças* sobre o número de eleitos, a medida que a perda de hegemonia dos partidos conservadores tornava a disputa eleitoral mais acirrada e incerta.

e) Diluição da coesão interna dos partidos, dando início a um realinhamento ideológico que se expressa na formação de agrupamentos (alas, frentes, etc.).

f) Aumento do número de votos brancos e nulos, expressando o desinteresse, senão o protesto, do eleitorado contra o sistema eleitoral-partidário.

g) *Adesão clientelística aos partidos*, nas regiões menos desenvolvidas, e *personalístico-plebiscitária, refletindo-se numa grande concentração de votos por alguns candidatos* nas regiões mais desenvolvidas, especialmente nas duas grandes capitais."

Essas teses — que, em alguns pontos, segundo nos parece, mereceriam análise — espelham o ponto crítico a que havia chegado a situação dos partidos, em 1964, a que, em nossa opinião, se obviara, em grande parte, com a nova Lei Orgânica, que o AI 2 impediu se concretizasse, quando extinguiu os partidos.

As hipóteses enunciadas por PAULO ROBERTO MOTTA (*Movimentos Partidários no Brasil* — FGV, 1971, p. XIII) não diferem substancialmente daqueles traços essenciais dos partidos de opinião, que identificamos nos partidos nacionais, senão na tendência, que assinala nos partidos brasileiros, de "adquirir características de partidos de classe", o que, segundo se vê dos dados alinhados por ORLANDO CARVALHO, não parece corresponder à realidade.

15. *Números Oficiais 1945-1962*

Vale acompanhar essas observações com alguns dados da participação dos partidos na formação da vontade nacional. Tomamos os referentes às eleições gerais para a Câmara Federal, que nos parecem mais significativos disso retirados dos "Dados Estatísticos" do Tribunal Superior Eleitoral.

Ano	PSD	UDN	PTB	PSP	PRP	PDC	PR	PTN	PL	PSB	Alianças e Coligações
1945	2.531.974	1.575.375	603.500	—	94.447	101.836	219.562	—	57.341	—	—
1950	2.088.405	1.301.489	1.262.600	558.792	73.397	56.965	212.207	211.090	55.338	36.638	1.552.630
1954	2.136.220	1.318.101	1.447.784	863.401	70.346	117.345	246.487	190.839	114.665	136.229	2.496.501
1956	2.296.640	1.830.621	1.644.314	291.761	179.589	313.635	583.220	2.302	120.956	—	4.140.655
1962	2.225.693	1.604.743	1.722.546	124.337	70.435	54.031	269.155	—	26.379	24.094	5.855.692

1) O PCB só teve votação no pleito de 1945: 571.302.

2) Dados compilados dos "Dados Estatísticos" do TSE.

16. Os Números de 1960 a 1982

Com a extinção dos partidos e a criação obrigatória, artificial e provisória da ARENA e do MDB, os resultados desse bipartidarismo forçado tiveram evolução que acabou por bipolarizar as tendências e aspirações nacionais, em correntes a favor e contra o Governo, a favor e contra a Revolução, apresentando números cada vez mais significativos dessa posição. Vejamos alguns dados:

	ARENA	MDB	Branços	Nulos
1966	8.731.638	4.915.470	2.461.523	1.176.925
1970	10.867.814	4.777.927	4.690.952	2.098.828
1974	11.866.599	10.954.359	4.112.973	2.047.084
1978	15.054.965*	14.804.564*	5.044.184	2.728.083

* Dados colhidos em L. NAVARRQ DE BRITO (As Eleições Nacionais, in RBEP, nº 51 — julho de 1980).

A conseqüência foi... novamente, a extinção dessas duas associações (Aliança e Movimento), e o surgimento do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), aquele em lugar da ARENA e este do MDB. A eles somaram-se o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Popular (PP), que depois se fundiu ao PMDB.

Nas eleições gerais de 15 de novembro de 1982 alcançaram estes resultados globais:

Eleitorado	58.616.688
Abstenção	17,29%

Legendas de Deputados Federais

PDS	17.775.738
PMDB	17.666.773
PDT	2.394.723
PTB	1.829.055
PT	1.458.719

Em 1985, habilitados nos termos da EC 25/85 e Lei n.º 7.132/85, concorreram ao pleito de 15 de novembro desse ano, nas Capitais dos Estados, e municípios descaracterizados como de segurança nacional e outros poucos (recém-instalados), os seguintes partidos, além desses:

- I — Partido da Frente Liberal (PFL, com registro provisório no TSE);
- II — Partido do Povo Brasileiro (PPB)
- III — Partido Comunista Brasileiro (PCB)
- IV — Partido Democrata Cristão (PDC)
- V — Partido da Mobilização Nacional (PMN)
- VI — Partido Humanista (PH)
- VII — Partido Nacionalista (PN)
- VIII — Partido Social Cristão (PSC)
- IX — Partido Comunista do Brasil (PC do B)
- X — Partido Nacionalista Democrático (PND)
- XI — Partido Municipalista Brasileiro (PMB)
- XII — Partido Socialista Agrário e Renovador Trabalhista (PASART)
- XIII — Partido Liberal Brasileiro (PLB)
- XIV — Partido Democrático Independente (PDI)
- XV — Partido Trabalhista Nacional (PTN)
- XVI — Partido da Juventude (PJ)
- XVII — Partido Reformador Trabalhista (PRT)
- XVIII — Partido Liberal (PL)
- XIX — Partido Municipalista Comunitário (PMC)
- XX — Partido Socialista (PS)
- XXI — Partido Trabalhista Renovador (PTR)
- XXII — Partido Socialista Brasileiro (PSB)
- XXIII — Partido Renovador Progressista (PRP)
- XXIV — Partido da Nova República (PNR)
- XXV — Partido Comunitário Nacional (PCN)

Os resultados do pleito, nas Capitais, foram os seguintes: O PMDB foi vencedor em 12 Capitais (Rio Branco, Salvador, Vitória, Cuiabá, Campo Grande, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Teresina, Florianópolis, Macapá e Porto Velho) e mais: em coligação com o PFL, em João Pessoa, Aracaju e Boa Vista; em coligação com o PSB e o PC do B, em Maceió; e em coligação com o PCB e o PC do B, em Goiânia e Natal; o PDT, em Porto Alegre e no Rio de Janeiro, o PT, em Fortaleza; o PTB, em coligação com o PFL, em

São Paulo; o PDS, em São Luiz; e o PSB, em coligação com o PC do B e o PCB, em Recife.

As demais agremiações habilitadas, ou não disputaram o pleito, ou apresentaram resultados inexpressivos. E o que é pior, não demonstraram condições de viabilidade.

Assim, *grosso modo*, nenhuma contribuição real trouxeram à organização partidária brasileira. Antes serviram para dificultar o pleito, sem que, na verdade, dessem ao eleitor novas opções ideológicas que pudesse acolher.

Passado o pleito, esperava-se que o Congresso Nacional, atento a esses resultados colhidos, cuidasse de dar remédio à situação. O que o viu, contudo, foi a manutenção de todas essas siglas pela Lei n.º 7.493, de 17.6.86, art. 5.º.

Com isso — é doloroso ter de afirmá-lo — ao lado de algumas poucas legendas que apresentaram viabilidade — mantiveram-se inúmeras legendas opcionais, para não dizer *de aluguel*, à espera dos que, descontentes com seus partidos, ou neles derrotados nas suas pretensões, facilmente a elas se acolham sem nenhuma vinculação programática ou ideológica.

Os males que se anatematizaram nos antigos Partidos e que levaram à sua extinção, pelo AI 2, estão presentes e multiplicados nas atuais agremiações habilitadas e que, em alguns casos, se constituem de autênticos núcleos familiares que preencheram as risíveis condições de habilitação e nada representam no plano geral.

Os resultados disso são os mais graves para a instabilidade dos partidos viáveis e para o regime. Basta enumerar alguns.

I — A própria fragilidade da vinculação dos membros dos partidos maiores, porque, desatendidos em suas pretensões eleitorais, com facilidade deixam as legendas nas quais se abrigavam e se acolhem a outras. Com o que as disputas internas — que, democráticas e lisas, não fazem mal aos Partidos — se tornam motivo de cisões mais ou menos graves, às vezes pondo em risco a própria sobrevivência do partido.

Dai a *troca*, a *dança* das legendas, que não faz bem ao regime, nem ao País e demonstra, quando nada, o pouco, ou nenhum acatamento às diretrizes programáticas, e o predomínio indisfarçável do interesse eleitoral sobre o ideário político.

II — A dificuldade crescente dos pleitos, sob todos os aspectos com essa atomização partidária. Não se pretende coarctar numa camisa de força bipartidista as correntes de opinião nacionais. É justo e necessário que se expressem e possam pleitear a participação na vida nacional. O que se não justifica é que as siglas se mul-

tipliquem sem que representem, na verdade, correntes de opinião, linha ideológica, programa efetivo, mas, apenas, agrupamentos para satisfação de interesses ou vaidades pessoais.

18. *Perspectivas*

Veja-se, por exemplo, o que ocorrerá no próximo pleito de 15.11.86. Admitindo-se que apenas 20 — dos 30 — Partidos indiquem candidatos a deputados federais e estaduais, serão, em Minas Gerais, por exemplo, 1.500 a 2.000 candidatos à Câmara e 2.000 a 3.000 à Assembléia Legislativa. O que significa isso de balburdamento do pleito reconhecem todos os que já participaram de pleitos eleitorais. Sobretudo, o aparecimento de candidatos sem qualquer expressão, com os objetivos de: recolher legendas para eleger o dono, ou donos do partido; ou para impedir, pela dispersão de votos, a eleição de outros candidatos de outros partidos, na cidade ou na região; etc.

A esse multipartidismo chamaria BURDEAU *multipartidismo caótico*, “gerador de desordem na vida política”, “porque os partidos não estão suficientemente compenetrados das funções que deveriam normalmente exercer”.

Pena não podermos transcrever tudo o que, a respeito, diz o mestre francês, com absoluta propriedade e aplicação à nossa realidade.

Inclusive quando se refere aos partidos parasitas (III, 390) e analisa as conseqüências do multipartidismo, inclusive sobre a função governamental.

O importante é que nosso multipartidismo é tanto mais artificial quanto não tem origem em correntes ideológicas que o inspirem; atendendo apenas a exigências eleitorais e a interesses de grupos. Daí o seu mal.

Tudo indica, assim, que a atual organização não se manterá, tanto mais quanto a nova Constituição, a ser votada pela Constituinte que se elegerá em 15.11.86, deverá estabelecer as bases de nova estrutura partidária.

O que vai ser, é imprevisível. Não nos custa, porém, desejar que não se abandone nossa experiência vivida até hoje e se tirem dos nossos êxitos e fracassos a lição que nos dão.

Ainda aqui — como em tantas outras matérias — parece-nos que o texto atual, com pequenas modificações, consubstancia o melhor equacionamento do problema.

Continuamos considerando essenciais as exigências de respeito a certos princípios fundamentais para a criação dos partidos, hoje enumerados no art. 152, § 1.º, da Constituição.

Por outro lado, é essencial que tenham expressão e atuação nacional com o que devem manter-se as exigências, por exemplo, do art. 152, § 1.º (redação EC 25/85), já bem reduzidas em face dos textos anteriores.

Como deveriam manter-se as regras explicitadas no texto anterior à EC 25/85, art. 152, relativas à disciplina partidária e à fiscalização financeira, etc. (vede nosso artigo “Os Partidos Políticos — Os Sistemas Eleitorais”, in *Revista de Ciência Política*, da FGV, julho-setembro de 1971, ps. 5/35).

Como nos batemos, há muito, pelo estabelecimento do sistema distrital proporcional misto, conforme projeto por nós apresentado à Câmara dos Deputados, em 1963 (Projeto 1.036/63).

Adotados esses e outros princípios poderemos atingir estrutura partidária que possibilite o estabelecimento de democracia duradoura, entre nós, com a participação efetiva dos cidadãos na escolha de seu destino.

Como afirma a atual Constituição Portuguesa, no art. 10.º, 2, ao dispor que “os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional e da democracia política”.

DUVERGER acentua que:

“os partidos criam a opinião pública, tanto quanto a exprimem; eles a formam, mais do que a deformam; não há eco, mas diálogo. Sem partidos, haveria somente tendências vagas, instintivas, variadas, dependentes do temperamento, da educação, dos costumes, da situação social, etc.”

E, logo adiante:

“Eles as estabilizam mais ainda: sem partidos, a opinião é variável, versátil, mutável! As eleições nos países recentemente democratizados, onde os países não têm ainda raízes fortes, se caracterizam por variações consideráveis de um escrutínio a outro, que enfraquecem o regime. Os partidos tendem a cristalizar a opinião; eles dão um esqueleto a essa coisa informe e gelatinosa. Enfim, eles coagulam as opiniões semelhantes: atenuam as diferenças individuais, aplainam as originalidades pessoais, para fundi-las em alguma grande família de espíritos. Esse trabalho de síntese não é menos importante: só ele permite a existência de eleições e de uma representação política, que se tornam impossíveis no meio da confusão inextricável das atitudes pessoais” (*Les Partis Politiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 1951, p. 415).

19. Preocupações e Rumos

Não há negá-lo. Não tememos afirmar que, no Brasil, existe o sentimento de que a formação partidária é necessária ao real desempenho do regime democrático e de que se impõe a criação de partidos efetivamente expressivos da vontade nacional.

A fragilidade de nosso atual esquema em formação não nos deve desiludir, ou desanimar: assim se começou em 1945. De certa forma, os temas políticos, que então marcavam a vida política, se aproximam dos de agora.

Uma diferença, porém parece fundamental: à preocupação estrita, ou, primacialmente, *política*, de então, substituiu-se uma visão mais complexa dos problemas nacionais, na qual o problema *econômico* passou a ter importância crescente. E se não se pode separar o político do econômico, não há negar que, pelo menos na aparência, as preocupações com este passaram a influenciar demasiado as daquele.

A esse aspecto fundamental, que envolve uma série infindável e cada vez mais intrincada de questões, para as quais a solução técnica se faz crescentemente hermética, o que tem afastado delas os políticos — com prejuízo para a visão e decisão em termos globais, panorâmicos — somam-se outros, que, há muito, preocupam outros povos, e só agora entram na linha de nossa meditação: o da qualidade e defesa da vida (poluição, uso do solo, etc.), defesa do consumidor, saúde e seguridade social, etc., que só agora começam a fazer-se *slogans* convidativos entre nós.

Deve confortar-nos a verificação estatística de que, embora sob pressões várias (entre as quais a exigência de apresentações do título eleitoral e da prova de haver votado na última eleição, em quase todas as atividades civis), o eleitorado tem crescido, não apenas em termos absolutos, como percentualmente, em face da população: de 14,17% em 1950, para 26,50% em 1955, caindo para 21,84% em 1958, voltando a subir para 24,62% em 1962, 26,28% em 1966, 30,53% em 1970, 37,89% em 1974, 40,41% em 1978 e 46,22% em 1982.

O comparecimento é também expressivo: 72,06% em 1950, 65,48% em 1954, 92,007% em 1958 (máximo até hoje), 79,59% em 1962, 77,26% em 1966, 77,45% em 1970, 80,92% em 1974, 81,74% em 1978, e 82,08% em 1982.

O cumprimento da determinação constitucional de *atuação permanente* tem, por isso, a maior importância no seu fortalecimento.

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO ("Teoria Geral dos Partidos Políticos", in *Revista de Informação Legislativa*, n.º 64 — outubro/dezembro 1979, p. 165) diz muito bem:

"A organização partidária que visa, somente nos períodos eleitorais, através da indicação e registro de candidatos, à procura de cargos para manutenção do poder, não atende aos reclamos de uma sociedade em transformação. As pressões sociais e econômicas são, muitas vezes, bem mais relevantes para o surgimento de sólidas agremiações políticas, do que simples formulações jurídicas. A ausência da atuação partidária ampliou a importância dos grupos e entidades que passaram a exercer, como intermediários, atividades que deveriam ser dos Partidos. Os Partidos que surgem artificialmente, sem correspondência aos anseios dos grupos políticos, são meras criações artificiais, que não resistem à pressão dos acontecimentos".

Na medida em que se restaurem os prélios eleitorais, com a disputa das urnas e as garantias do regime democrático, a participação se ampliará. Não apenas quantitativa e percentualmente, mas qualitativamente, já que a renovação do exercício da escolha política, da opção eleitoral, é grande estímulo à valorização dessa participação consciente e efetiva. A opinião pública e a consciência partidária se aprimoram na medida em que se exercitam. A renovação dos pleitos é o melhor estímulo a esse aprimoramento, do qual depende a revitalização de nossa "tenra" democracia e a tranqüilidade de nossa vida de povo com invencível vocação liberal, vale dizer, democrática.

20. *Algumas Conclusões Objetivas*

Algumas conclusões objetivas podem ser tiradas dessa exposição singela:

1 — O regime democrático só pode existir, autenticamente, na medida em que o povo atue na tomada das decisões; e como essa atuação, nas grandes nações modernas, não se pode exercer diretamente, cabe aos partidos o papel essencial e insubstituível de representá-lo.

2 — Tanto mais autêntica essa representação quanto maior a participação popular na vida dos partidos políticos, em termos quantitativos (número de participantes) e qualitativos (intensidade de participação).

3 — A crise dos partidos há de ser entendida como fenômeno natural e permanente: como representação da vontade popular, no regime democrático, sofrerão as vicissitudes das mutações daquela

dos riscos a que este está permanentemente submetido. Essa crise insere-se na própria crise geral das instituições, e a hostilidade a eles pode mesmo originar-se da própria tentativa de destruí-los como instrumento de ação do regime, objetivando atingir a este.

4 — Não há por que temer por sua sorte, se os partidos já estão tradicionalmente capacitados para representar o povo, e a menos se conseguisse outro instrumento mais capaz — que a eles teria de assemelhar-se — devem exercer esse papel. Não quer isso dizer não sofram os partidos de males e vícios que os enfraquecem, de natureza vária, no exercício das funções que lhes competem.

5 — No Brasil, a instabilidade das instituições não lhes permitiu, ainda, cumprir o papel que lhes cabe. Ainda assim, no regime da Constituição de 1946 e até 1965, exerceram função ativa e se firmavam na consciência popular, e começavam atuação permanente, quando foram extintos pelo AI 2, no que consideramos erro imperdoável e insanável do Governo Revolucionário. Nossa relativa tranqüilidade dos anos 1946-1964 a eles se deve, em grande parte.

6 — A participação de nossos partidos espelha-se nos resultados eleitorais das eleições gerais, de 1945 a 1962 (última antes da extinção), em que foi crescente a participação eleitoral na vida do País. E, mesmo depois de 1965, essa participação se ampliou, segundo os resultados das eleições, de 1966 a 1982, chegando o eleitorado inscrito nesse último pleito a 46,22% da população e parecendo que atingirá percentual ainda maior na de 1986.

7 — A evolução da estrutura partidária brasileira é, pois, efetiva, embora sejam desfavoráveis os contornos atuais, e não se possa prever a nova organização que surgirá da elaboração do novo texto constitucional. Seria de desejar-se, apenas, não se desprezassem as lições da nossa experiência; nessa matéria.

8 — Nossa estrutura partidária firmar-se-á na medida em que os prélios eleitorais se realizarem, — com as garantias democráticas —, e o exercício da opinião pública — na escolha eleitoral — leve ao seu aperfeiçoamento e revitalização. E de nossos partidos dependerá a estabilidade do regime.