OS SISTEMAS ELEITORAIS E OS PARTIDOS POLÍTICOS BIPARTIDARISMO OU MULTIPARTIDARISMO

SYLVIO FERNANDO PAES DE BARROS *

SUMÁRIO: *1. Introdução. 2. O esquema partidário. 3. A evolução histórica dos partidos no Brasil. 4. A problemática atual.*

Já se disse que a Democracia requer um Estado de Partidos. Por isso pode-se afirmar com AFONSO ARINOS que, sem exagêro, "O partido político se tornou a peça mais importante no quadro do funcionamento dos governos modernos", (*Curso do Direito Constitucional Brasileiro*, vol. I, p 142).

São êles — os partidos — chamados a cumprir, na Democracia, "uma função delicada e importante", que é o de "mostrar ao eleitorado quais são as opções políticas possíveis, indicando ao mesmo tempo pessoas que afiançam serem capazes de realizá-las" (FERREIRA FILHO, Manoel de. *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva, p. 235/236).

Efetivamente "No govêrno de uma Democracia moderna, os partidos políticos ocupam a posição central. As funções que desempenham são indispensáveis, visto que, sem sua existência, as instituições representativas que hoje conhecemos não poderiam funcionar". (LIPSON, Leslie. *A civilização democrática*, Zahar, vol. II, p. 391).

* Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Alta Sorocabana.

Exercem êles a importante função de instrumento de representação da opinião pública. Ou em outras palavras: no Estado Democrático é necessário que a opinião se organize através de partidos. (MacIver, R. H. *As Malhas do Govêrno*, Civilização Brasileira S.A., Rio de Janeiro, p. 218).

Nesse sentido, outrossim, Laski, que pondera ser, no Estado Moderno, tão numeroso o eleitorado e tão variado o número de interêsses, que se torna necessário organizá-lo para o fim de chegar-se a decisões: "Essa é a função dos partidos no Estado; êles atuam como agentes de idéias. Êles escolhem os princípios que consideram mais adequados a garantir a aceitação por parte do eleitorado e obter do mesmo apoio para tais princípios, os quais prometem transformar em lei na medida do possível". (*Introdução à Política*, Zahar, p. 62 e 63).

A experiência mostra que, onde quer que exista liberdade de opinião e eleição, os cidadãos dividem-se em partidos separados por seus programas ou suas ideologias (Bothoul, G. *Sociologia da Política*, Difusão Européia do Livro, p. 80).

E "já se disse, com bastante razão, que o regime partidário é a mais formosa criação política do nosso século, a única talvez original da Ciência Política desde Aristóteles" (Bonavides, Paulo. *in Direitos Políticos e Partidos Políticos na Constituição Brasileira de 1964*).

Talvez a peça da maquinária constitucional que mais se desenvolveu, em todo govêrno representativo moderno, seja o partido político (Field, *Teoria Política*, Zahar, p. 173).

É êle, com efeito, instituto recente no Direito Constitucional e fenômeno que só ùltimamente tem solicitado a atenção dos estudiosos da Ciência Política.

"A realidade sociológica dos partidos políticos passou durante largo período de tempo desconhecida do ordenamento jurídico. Os partidos vingavam à margem dos textos legislativos, que fingiam ignorá-los" (Bonavides, Paulo. *in Ciência Política*).

LESLIE LIPSON procurando, em seu notável *Os grandes problemas da Ciência Política* (Zahar, p. 319), explicar o processo de mudança de um grupo de governantes por outro, esclarece que, "Isso acontece mediante um recurso que talvez seja a mais notável contribuição *moderna* à arte da política, ou seja, o sistema dos partidos".

Acrescenta o professor de Ciência Política na Universidade da Califórnia, que, "A existência dos partidos não é nova em si mesma. Sua genealogia pode ser investigada através dos séculos". O que é nôvo, porém, é o lugar que os partidos vieram a ocupar no processo político moderno, e a atitude que hoje em dia prevalece em face dêles. "Não é muito remota a época em que a organização dos partidos era encarada em desfavor. Um grupo partidário constituía ameaça à unidade do Estado". (Obra citada, p. 319).

Sòmente a partir dos tempos de WASHINGTON, acrescenta o professor americano, a evolução política dos países democráticos deu origem a uma completa mudança quanto ao modo de ver os partidos e o seu valor. "Embora ninguém recuse que um sistema de govêrno no qual se alternam os partidos, contenha imperfeições e ofereça riscos, está para ser descoberto outro método superior a êle e capaz de assegurar as liberdades políticas. Essa opinião é tão fortemente sustentada através de uma grande parcela do mundo contemporâneo que a existência de mais de um partido é hoje em dia considerada critério essencial para distinguir-se um regime de liberdade de outro ditatorial" (obra citada, p. 320).

De efeito, embora as origens dos partidos possam ser encontradas em tempos remotos, sendo vistos na primeira democracia conhecida, na verdade, em suas funções atuais e em suas estruturas internas, constituem uma invenção moderna.

Foram de princípio, entretanto, ignorados. O Direito Público parecia assim envergonhar-se da existência dêles (BONAVIDES, Paulo. Obra citada, p. 291).

As Constituições os ignoravam.

"É sabido que só há pouco tempo os partidos políticos vêm sendo referidos nas Constituições e leis eleitorais dos países democráticos do mais alto nível cultural.

Mas, nestes países, a lei veio apenas reconhecer um fato político e judiciário já definido havia longos anos, que era o funcionamento regular dos partidos no plano nacional e a sua participação na formação dos governos" (MELLO FRANCO, Afonso Arinos de. *Estudos de Direito Constitucional*, Ed. Rev. Forense, 1957, p. 167).

No Brasil, cumpre acentuar que, no concernente ao Império, tanto a Constituição de 1824, como as legislações eleitorais ignoraram, por completo, a existência dos partidos, "que não existiam senão como correntes da opinião pública" (OLIVEIRA TÔRRES, João Camillo de. *Democracia Coroada*, 2.ª Ed., p. 286).

Implantada a República a Constituição de 1891 também ignorou o partido político. A Constituição de 1934, por sua vez, fêz-lhe uma única referência (art. 169, inciso 9.º). A de 1946, fêz-lhe cinco breves alusões.

A atual Constituição brasileira, todavia, ocupa, a respeito, posição manifestamente precursora. A *Constitucionalização* do partido político, se fêz de forma segura e definitivamente.

"Toma perfil de sistematização que coloca jurìdicamente nosso País entre os Estados que mais cedo progrediram no reconhecimento dessa realidade, da qual sòmente um ato de cegueira jurídica poderia transviar o legislador constituinte.

O século da democracia social impôs ao constitucionalismo de nossa época a evidência do fenômeno partidário, que já não poderá ser tratado com indiferença pelos textos, mas há de dominá-los, se efetivamente quisermos descer ao fundo da questão política, para medi-la em têrmos essencialmente jurídicos, segundo as idéias e interêsses que as agremiações partidárias conduzem e exprimem, como órgão por

excelência que são da vontade social". (BONAVIDES, Paulo. Artigo citado).

Mas, como definir os partidos políticos?

Não é fácil uma definição de Partido Político, que abranja as várias modalidades em que se subdividem as organizações partidárias.

Do século XVIII aos nossos dias, surgiram várias classificações de partido. "A mais antiga é provàvelmente a de HUME, que distinguiu duas categorias principais: partidos de pessoas e partidos reais" (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 297).

Entretanto, tais classificações, "no tienen sentido mas que para la época em que fueran formuladas", ensina GARCIA-PELAYO (*in Derecho Constitucional Comparado*, p. 192).

A título informativo esquematizaremos algumas dessas classificações:

FRIEDRICH distingue quatro tipos fundamentais:

1. o Partido Radical — com alma de criança;
2. o Liberal — com a psicologia dos adolescentes;
3. o Conservador — com o espírito dos homens feitos, maduros, adultos;
4. o Absolutista — com o caráter da velhice.

(BONAVIDES, Paulo. Obra citada, p. 298).

Para BURDEAU, reduzem-se os partidos a duas modalidades fundamentais: partidos de opinião e partidos de massa. Primeiro tipo: o partido da democracia liberal. Em decadência. Emprega em seus quadros pessoas das mais variadas classes sociais. Pelo programa e pela ação, aderem à ordem social existente, não pretendendo qualquer reforma substancial. Dispõe de fraco poder de pressão sôbre seus componentes e são individualistas, concedendo proeminência às personalidades políticas. (*Traité de Science Politique*, Paris, 1948, Tomo I, p. 435/437).

Partidos de massa, que "marcam êste século XX e assinalam o momento de intervenção política de consideráveis parcelas do povo, dantes excluídas de qualquer ingerência na vida pública" (BONAVIDES, *Ciência Política*, p. 299), "apresentam, geralmente, teses de valor reivindicatório, *representativas de interêsses* e não de opiniões, de grupo ou classes e não de indivíduos", fazendo da ideologia o instrumento de transformação substancial da sociedade e agrupando seus filiados, via de regra, pela identidade de seu estado econômico.

Uma das classificações de partidos políticos mais afamadas é a de MAX WEBER.

Divide o sociólogo alemão os partidos em: 1. Partidos de patronagem — são aquêles que têm por objetivo galgar o poder, a fim de lograr posições de mando para seus dirigentes e vantagens materiais, principalmente, sobretudo empregos públicos, para sua clientela. "São simples partidos para contrôle de cargos, distribuindo empregos e modificando seu programa material, segundo as oportunidades de conseguir votos". Adotam "o sistema de despojos". "O que significa êsse sistema de despojos, a entrega de cargos federais aos partidários do candidato vitorioso, para as formações partidárias de hoje? Significa que partidos sem princípios opõem-se mùtuamente; são apenas organizações de caçadores de empregos elaborando suas plataformas que variam segundo as possibilidades de conseguir votos, modificando suas côres num granque, apesar de tôdas as analogias, não se encontra em nenhuma outra parte. Os partidos são simplesmente e absolutamente condicionados à campanha eleitoral, que é mais importante para a distribuição de cargos: a luta pela presidência e pelo govêrno de vários Estados. *Plataformas e candidatos são escolhidos* nas convenções nacionais dos partidos, sem a interferência dos congressistas". (*Ensaios de Sociologia — A política como Vocação*, Zahar p. 130-131); 2. Partidos ideológicos, "com opiniões públicas baseadas em princípios" (WEBER, obra citada,

p. 134); e, 3. Partidos de classe ou de estamento, quando se orientam por interêsses de grupos sociais de tais índoles:

... "os partidos podem representar interêsses determinados através da *situação classista* ou *estamental* e podem recrutar seus membros de uma ou de outra" (*Ensaios de Sociologia,* Zahar, p. 108 e 227).

Efetuado êste rápido passar de olhos nas várias classificações dos Partidos Políticos, cumpre defini-los.

Mas, se são tão diversos, como fazê-lo, de sorte a, por uma única definição, abarcá-los todos, em suas várias modalidades?

Aquela que, a nosso ver, realmente melhor abarca as várias modalidades de partidos políticos, é a de FRIEDRICH, que "tem a grande vantagem de englobar quase todos os tipos de partido político" (LIMA VIEIRA, Alberto de. Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais, *Rev. dos Tribunais* n.º 35, p. 21):

"Um partido político é um grupo de sêres humanos que tem uma organização estável com o objetivo de conseguir ou manter para seus líderes o contrôle do govêrno e com o objetivo ulterior de dar aos membros do partido, por intermédio de tal contrôle, benefícios e vantagens ideais e materiais".

Para FIELD: "Associação voluntária de pessoas com a intenção de galgar o poder político", através, principalmente, de "meios constitucionais". (*Teoria Política,* p. 176).

BURDEAU: "Associação política organizada para dar forma e eficácia a um poder de fato". (*Traité de Science Politique,* Tomo I, 1949, p. 426).

BONAVIDES: "Organização de pessoas, inspiradas por idéias ou movidas por interêsses, que buscam tomar o poder, normalmente pelo emprêgo de meios legais, e nêle conservar-se para a realização dos fins propugnados". (*Ciência Política,* p. 283).

Definido o partido político e acentuado que, no Brasil, sòmente a atual constituição dêle se interessou realmente, cumpre reconhecer, todavia, que, embora ignorados pela Constituição de 1824, tivemos no Império duas grandes formações partidárias em lugar permanente: "Duas grandes linhas de fôrça que dividiam a opinião, desde os Conselhos da Coroa até os mais remotos Municípios" (OLIVEIRA TÔRRES, João Camillo de. *A Democracia Coroada,* p. 286).

Foram êsses partidos: o Conservador e o Liberal.

Êste último surgiu primeiro, mas paira certa dúvida sôbre as datas exatas dos nascimentos dêles.

Segundo AMÉRICO BRASILIENSE o Partido Liberal nasceu em 1831. Assegura que, "Os escritores que se têm ocupado dos acontecimentos políticos do Brasil dizem que feita a revolução de 7 de abril de 1831, tendo sido a sua imediata conseqüência renunciar o primeiro Imperador à Coroa, em favor de seu filho, Sr. D. PEDRO DE ALCÂNTARA, apareceram na arena do combate os partidos Restaurador, Republicano e Liberal". (*Os Programas dos Partidos*).

Acrescenta o citado autor que o Partido Liberal pretendia a reforma da Carta Constitucional, sendo que "muitos dos seus membros queriam amplas, e outros mais restritas". "Dividiu-se logo êste partido em moderados e exaltados, assinalando-se êstes por vistas mais democráticas e principalmente pela idéia de Monarquia federativa". (Obra citada).

O Partido Conservador teria surgido, segundo ainda AMÉRICO BRASILIENSE, em 1837 e teria sua origem na "luta entre o poder legislativo e o executivo, e a falta de apoio à política de Feijó, teve como conseqüência a renúncia dêste, em 1837, do cargo de regente do Império".

Mais adiante aduz:

"Uma das principais feições que distingue logo os partidos políticos, em que começou a dividir-se em 1837 a sociedade brasileira... foi sem dúvida nenhuma a que proce-

dera da necessidade de interpretar-se legalmente o Ato Adicional à Constituição".

Afonso Arinos, procurando dirimir a dúvida sôbre a data de nascimento dos partidos do Império, escreveu: "Se tivéssemos de sugerir, por nosso lado, uma solução para o problema diríamos que a formação do Partido Liberal coincide com a elaboração do Ato Adicional e a do Conservador com a feitura da lei de interpretação" (*História e Teoria do Partido Político* — Rio de Janeiro, p. 33).

Para Raymundo Fuoro *in Os Donos do Poder*, o Partido Liberal tem suas origens remontadas ao Movimento da Independência"; "cindido em duas alas, entrega-se à encarniçada luta interna. Os moderados, em 1836, fundaram o Partido Conservador, sob orientação de Bernardo Vasconcellos".

Para o sociólogo gaúcho citado, o Partido Conservador representaria aquilo que denomina de *estamento burocrático*, sendo defensor da monarquia centralizadora. Enquanto que o Liberal pretendia reformas de caráter federalista.

Indaga João Camillo de Oliveira Tôrres se se pode atribuir a causas sociais a divisão partidária do Império, respondendo êle próprio que: "O estado atual das pesquisas não permitirá qualquer conclusão, sempre sujeitas às retificações provenientes das diferenciações regionais".

Acredita, todavia, o sociólogo mineiro citado que é possível atribuir ao Partido Conservador "uma base acentuada, mas não exclusivamente agrária, enquanto que os liberais se recrutariam de preferência entre as profissões urbanas". (*A Democracia Coroada*, p. 294).

Essa, também, é a opinião manifestada por outros tratadistas (cf. Bonavides, Paulo. *Ciência Política*, p. 322).

Mas, o que mais se me faz notar na vida partidária do Império, além do fato consistente na luta entre Unitarista x Federalista e da do Poder Executivo *versus* Poder Legislativo, é o fenômeno do bipartidarismo:

"A história política do Brasil assume, depois de 1836, nova feição, resumindo-se, conforme observação do Barão do Rio Branco, na luta dos partidos, Conservador e Liberal, que se iriam revesar no poder" (FAORO, obra citada, p. 166).

A verdade é que a história constitucional pátria apresenta, a nosso ver, uma forte tendência ao bipartidarismo, durante todo o Império, com o dualismo: Partido Conservador — Partido Liberal.

Não há de se falar, aqui, no Partido Progressista, que teve curta existência, não representando papel de relêvo na vida político-partidária do Império.

Como explicar-se êsse bipartidarismo do Império, em contraposição à atomização partidária que teve início com a denominada *redemocratização* de 1945?

G. FARDE formulou a teoria de que o bipartidarismo possui um caráter natural: "formulou a teoria do *duelo lógico*, segundo a qual quando um problema sério vem à baila, as opiniões, não importa sua diversidade, acabam-se agrupando em dois campos: o *a favor* e o *contra.*" (BOTHOUL, *Sociologia Política*, p. 84).

Retomando, implìcitamente, essa teoria, DUVERGER assinala que as opções políticas se apresentam, de ordinário, sob a forma dualista. Há sempre um dualismo de tendências, embora possa não haver um dualismo de partidos, mas aquela resultaria neste.

"A pesar de todo, el bipartidarismo parece apresentar un caráter natural. Queremos decir con esto que las opciones políticas se apresentan de ordinario en uma forma dualista. No siempre hay un dualismo de partidos: pero casi siempre hay un dualismo de tendencias. Toda política implica una selección entre dos tipos de soluciones: las soluciones llamadas intermedias se relacionan en una y otra". (*Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, 3.ª Ed. p. 242).

Acrescenta DUVERGER que para o bipartidarismo contribuem o "dualismo natural dos temperamentos humanos",

grosso modo, divisíveis em "temperamentos radicais", e "temperamentos conservadores" e a oposição marxista entre burguesia e proletariado.

"El marxismo restablece en una forma diferente y moderna ese maniqueísmo arraigado, con la oposición de la burguesia y el proletariado, que el bipartidarismo actual de los países anglosajones encarna aproximadamente" (obra citada, p. 243).

Mais adiante, continua o publicista francês:

"Cada vez que la opinión pública se ve enfrentada con grandes problemas de base, tinde a cristalizarse alrededor de los polos opuestos. El movimiento natural de las sociedades inclina al bipartidarismo; puede, evidentemente, ser contrariado por tendencias inversas, que trataremos de definir mas adelante" (obra citada, p. 244).

Mas, a verdade é que os argumentos vulgarmente propostos para explicar por que um determinado sistema partidário surge e evolui em certo país são de duas espécies: I) As causas primordiais são localizadas nas instituições governamentais ou; II) nos problemas de base suscitados na sociedade e sôbre os quais o povo se manifesta, polìticamente, a favor ou contra.

Ninguém contesta, todavia, que, o sistema partidário é suscetível de ser influenciado por inúmeros fatôres e em graus variáveis.

"Assim, os eruditos que como o Professor DUVERGER, confiam decididamente em interpretações institucionais, fazem certa concessões aos fatòres de ordem social; e outros que, como LASAU, realçam o segundo fenômeno, não encaram a estrutura governamental como sendo totalmente irrelevante para os respectivos partidos políticos" (LIPSON, Leslie. *A Civilização Democrática*, vol. II, p. 400).

Mas os primeiros, isto é, aquêles que dão relevância aos fatôres institucionais são unânimes na afirmação de que é muito grande a influência do sistema eleitoral na formação

dos partidos políticos. (LEÃES SOBRINHO, João. Os Partidos Políticos e o Sistema Eleitoral, publicado no *Jornal do Comércio*, de 9 de março de 1967).

MAURICE DUVERGER afirma que "uma análise rigorosa poria a claro a importância dos fatôres técnicos e, antes de tudo do regime eleitoral; o sistema dos dois partidos é a conseqüência do escrutínio por maioria simples de um só turno, ao passo que a representação proporcional ou o escrutínio de dois turnos engendram partidos múltiplos". (*Os Regimes Políticos*, Difusão Européia do Livro, p. 42 e 43).

Por sua vez, LEÃES SOBRINHO ensina: "Do ponto de vista do funcionamento do govêrno, não se pode negar que, se realmente a representação proporcional assegura uma maior eqüidade na representação política, não há também dissimilar que ela propicia a multiplicidade dos partidos políticos. Demonstram essa realidade, com sólida argumentação, BARTHÉLEMY, LACHAPELLE, DUVERGER e outros, mas é, inegàvelmente, a prática eleitoral quem nos dá a maior prova da exatidão dêsse ponto de vista exposto pelos mestres citados, como, aliás, podemos observar entre nós pelo exercício do sistema eleitoral adotado no país".

Todavia, em sentido absolutamente contrário opina LASAU (*Partis Politiques et Realités Sociales* — Paris, 1953, p. 54), que sustenta ser a causa do dualismo inglês simplesmente social.

Também nesse sentido, manifesta-se LESLIE LIPSON. Êste, após o exame do sistema britânico, conclui: "êste exame das causas do sistema britânico justifica a conclusão de que os partidos foram, primordialmente, o produto da sociedade a que pertenciam e só secundàriamente filhos das instituições governamentais".

Aduzindo: "Em vez do sistema eleitoral ser a causa do sistema partidário, observa-se que, pelo contrário, o último foi a causa do primeiro". (obra citada, p. 421).

Para R. M. MacIver, "o caráter do sistema partidário em diferentes países reflete muito claramente suas respectivas estruturas de classes".

Atribui o sociólogo citado como causa do multipartidarismo, "o crescimento dos partidos esquerdistas, que por sua vez tendem a cindir-se em unidades independentes", acrescentando que "sob certas condições, particularmente onde existe uma classe média sólida e relativamente próspera, êste processo tem sido contido, de modo que comumente só existem três partidos principais, como na Inglaterra, Austrália, Bélgica e em outros lugares".

Ao que se depreende da lição do sociólogo americano, o sistema bipartidário traz em si as vantagens consistentes em favorecer um govêrno estável e forte, com "autoridade mais unificada e maior concentração de responsabilidade", embora, por outro lado, contenha o prejuízo de tornar mais difícil para a opinião pública expressar-se sôbre questões novas". (*As Malhas do Govêrno*).

Não obstante não se acredite que o sistema eleitoral seja causa *primordial* do sistema partidário do País, a verdade é que são unânimes os tratadistas no sentido de que o sistema eleitoral *R. P.* contribui, eficazmente, para a multiplicação partidária.

"Quando é adotada qualquer forma de representação proporcional, há uma tendência mais forte no sentido da existência de muitos partidos" (Field, *Teoria Política*, Zahar).

Afonso Arinos acentua que "é corrente a observar de que o sistema do voto majoritário, em escrutínio uninominal e em um só turno, tal como acontece na Inglaterra, favorece a formação de dois partidos, enquanto que o sistema proporcional com escrutínio de lista tende à multiplicação das correntes partidárias". (*Estudos de Direito Constitucional*, Rev. Forense — 1957).

"Ao analisar os partidos brasileiros devemos considerar, antes do mais, a influência que tem o sistema eleitoral sôbre

suas origens. É correta a observação de que o sistema do voto majoritário em escrutínio uninominal e em um só turno, tal como acontece na Inglaterra, favorece a formação de dois partidos, enquanto que o sistema proporcional com escrutínio de lista tende à multiplicação das correntes partidárias". (MELLO FRANCO, Afonso Arinos de. Os Partidos Políticos Nacionais, publicado na *Rev. dos Tribunais,* vol. 233, p. 22).

O Instituto de Direito Público e Ciência Política promoveu uma *mesa-redonda* em tôrno do problema: *Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos,* cabendo ao Dr. BARBOSA LIMA SOBRINHO a função de relator. Êsse trabalho, que foi publicado pelo mencionado Instituto, por intermédio da Fundação Getúlio Vargas, possui conclusões de relevante interêsse. Assim é que se verifica que todos os participantes da mesa se manifestaram de acôrdo quanto aos inconvenientes de uma extrema fragmentação partidária", tendo sido lembradas várias que pudessem concorrer para o "estabelecimento de um sistema de poucos partidos":

NESTOR DUARTE recomendou a adoção da sublegenda. NEREU RAMOS defendeu o voto por legenda. Falou-se também num *quorum* maior para a criação de partidos e eliminação daqueles que atingissem, nos pleitos, um resultado mínimo. ORLANDO CARVALHO sustentou que a "adoção de representação proporcional, associada à instituição dos partidos nacionais, produziu a fragmentação partidária". VICTOR NUNES LEAL pleiteou que os partidos possuam organização interna realmente democrática, a fim de permitir que suas diversas alas tenham possibilidade de manifestar-se. O Ilustre Ministro do Colendo Supremo Tribunal Federal atribuiu como causa da fragmentação partidária, em última análise, a existência dos dois Brasis. Disse êle que o Partido Nacional "surge naturalmente quando problemas nacionais, exigindo soluções nacionais, se desenham e se apresentam no plano eleitoral". Na República velha, por exemplo, não havia partido nacional, em razão de que "tôda a sua vida política girava na órbita estadual exclusivamente e era polarizada pela ação dos governadores que comandavam a eleição". "Assim,

na República Velha não era possível conceber-se nenhum partido nacional, porque os problemas tinham uma apresentação, um equacionamento de âmbito local. A idéia de partidos nacionais, que surgiu em 1945, no Projeto AGAMENON, já era o reconhecimento de que problemas nacionais existiam e tanto assim que foram dois partidos de feição tìpicamente ideológica que se organizaram em bases nacionais. Quer dizer, refletiram, de comêço, problema nacional e por isso puderam organizar-se em bases nacionais — o Partido Comunista e o Partido Integralista. Em 1945 já tínhamos inúmeros problemas dêsse tipo: daí a idéia do Ministro AGAMENON de colaborar nesse rumo com a lei que favorecia a organização dos partidos nacionais". Mais adiante, aduz que, no momento, o partido nacional tem um ainda melhor e mais propício ambiente para seu florescimento e, assim, as "alas que dentro dêles se formam tendem a formar-se em tôrno de problemas e, conseqüentemente, em tôrno de soluções", "de linhas mais ou menos ideológicas, no sentido mais amplo da palavra", "no sentido de soluções, de programas, de indicações mais gerais". Mas, infelimente, continua o Ilustre Ministro, no Brasil, ainda temos atualmente regiões com características sociológicas do tipo arcaico, com equacionamento antigo, regional ou local, sem ideologias ou programas, resultando daí a formação de *ala* com problemas puramente locais, que forçam a desintegração do partido nacional. Conclui que a democratização interna dos partidos é "necessidade urgente e imediata", porque é a única maneira de permitir que essas tendências regionais se manifestem.

Por sua vez, BARBOSA LIMA SOBRINHO, o relator da matéria, depois de acentuar que a "responsabilidade da representação proporcional na fragmentação partidária é assunto a que os publicistas vêm atribuindo interêsse crescente", lamenta que "o Brasil venha caminhando justamente no sentido de tornar mais rigorosa a representação proporcional, mutilando ou evitando normas que pudessem contrabalançar sua influência *dissolvente* das organizações partidárias". Enfim, é êle a favor de um *temperamento* do sistema da repre-

sentação proporcional e propugna pela volta do sistema Assis Brasil", do *Código Eleitoral* de 1932, isto é, "pela incorporação dos restos ao partido majoritário", o que "permite que se constitua um govêrno forte, isto é, um govêrno que disponha de expressiva e sólida maioria nas casas legislativas. Quando se exagera essa distribuição de restos, no sentido de atender a grupos eleitorais menos expressivos, divide-se de tal modo a assembléia, que a tarefa de governar passa a depender das combinações, ou conchavos, que se estabeleçam entre as fôrças partidárias".

A verdade, a meu ver, é que "Os que defendem a R. P. absoluta laboram em êrro, pois o princípio democrático é o govêrno da maioria, não da unanimidade ou da totalidade. O govêrno que tende para a escrupulosa representação de tôdas as facções, que pretende a totalidade da representação, torna-se cada vez mais fraco, pois a unanimidade é meramente ocasional, sendo o mais incerto dos meios de obter ação uniforme. A representação proporcional, quando não gera a inação, dá motivo à fraqueza". (Lima Vieira, Alberto de. Publicado *in Rev. dos Tribunais*, vol. 350, p. 21).

Por isso, Leães Sobrinho bate-se pela adoção do sistema do escrutínio majoritário, com voto distrital que, a seu ver, é a única solução para o problema da atomização partidária.

Aliás, sustentam os mestres a opinião de que o sistema majoritário é mesmo o inerente ao presidencialismo.

Do que não resta dúvida, todavia, é que: "O esmigalhamento das fôrças políticas nacionais em inúmeros partidos que se entredevoram por questões de pormenor, sublinhando suas diferenças e intensificando a demagogia para alcançar apoio popular, repercute sempre nas câmaras onde nenhum dos grupos consegue normalmente maioria sólida, onde nenhuma coligação é estável". (Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, p. 182).

Assim, essa multiplicidade partidária excessiva impede o funcionamento de qualquer regime, com maior influência deletéria, evidentemente, no parlamentarismo, mas também causando males irreparáveis ao presidencialismo.

Feito êsse rápido bosquejo do que dizem os estudiosos a respeito dos partidos e dos sistemas eleitorais, havemos que retornar ao Império.

O fato é que, no Império, floresceu e vigorou uma forte tendência ao bipartidarismo.

Qual teria sido sua causa? Seria em razão da adoção do sistema majoritário? Teria sido esta a causa única ou predominante?

Acredito que não; na realidade, das maiores contribuições para o bipartidarismo do Império teria sido a resultante da circunstância de tratar-se de eleição de *censo alto,* onde apenas uma certa aristocracia dela participava.

Na realidade, nem sequer havia, na época, que se falar em povo e nem mesmo em classe média, esta ainda incipientíssima.

Não havia, pois, razão para outros partidos.

A sociedade mais ou menos homogênea que tomava parte, com exclusão, nas eleições, não reclamava sistema partidário mais complexo.

Em resumo: não se pode, simplesmente, atribuir a um só fator, de forma absolutamente preponderante, a causa do bipartidarismo. Há que se buscar essa causa na estrutura da sociedade, além das instituições governamentais e estatais.

Nesse sentido, outrossim, a opinião de RAYMOND ARON, que acentua: "a estrutura de uma sociedade manifesta-se no sistema de partidos". (*Democracia e Totalitarismo,* Lisboa, Editorial Proença, 1966).

Assegura o sociológo francês, ser condição necessária à existência de um pequeno número de grande partidos *uma suficiente homogeneidade econômico-social do próprio país: se o país é demasiadamente diversificado, esta diversidade projetar-se-á nos partidos.*

Dá êle, como exemplo, a França: "Há muitos partidos e os partidos são heterogêneos porque a própria França é heterogênea".

"Em certas regiões encontra-se concentrada quase tôda a indústria; noutras regiões, como a do oeste, a indústria quase não penetrou, e, por conseqüência, as fórmulas tradicionais da vida coletiva mantiveram-se. A fôrça dos diferentes partidos é muito desigual, segundo as províncias, os seus eleitores são diferentes de uma região para outra, e, assim, a unidade de cada partido é fraca. O socialista da região industrial do Norte não se assemelha ao socialista do oeste da França, onde a questão clerical continua a dominar a luta política. A heterogeneidade social da França seria, portanto, uma das causas da pluralidade e da indisciplina dos partidos" (obra citada, p. 216 e 217).

A argumentação do sociólogo tem, a meu ver, integral aplicação ao Brasil.

Lúcido, portanto, o Ministro VICTOR NUNES LEAL, quando assenta a exagerada diversificação partidária brasileira, existente antes da Revolução de março de 1964, na diversificação da fase e do grau de desenvolvimento em que se encontram as várias regiões do país.

O próprio DUVERGER, que primeiramente defendera a tese da influência *predominante* do sistema eleitoral, no número de partidos, em obra posterior (*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Caracas, Barcelona, Ediciones Ariel, p. 118) reconheceu: "Cierto que el sistema de partidos existente en determinado país es en *primer lugar* el reflejo de las tradiciones nacionales y de las fuerzas sociales. La acción del regimen electoral puede ser compensada por la de eses factores de base".

E conclui: "*Creer que sería suficiente la instauración en Francia del escrutinio mayoritario a una sola vuelta para reducir en algunos años el número de partidos a dos, es una cosa absurda*" (obra citada, p. 118).

No mesmo sentido, manifesta-se A. MACHADO PAUPÉRIO, que, citando o Prof. COLOMBO DE SOUZA, reconhece que "seria ilusório pretender que numa cultura em crise como a ocidental, numa civilização em transformação como a que

vivemos, numa nação em desenvolvimento como a brasileira, agitada pelos ventos de todos os quadrantes em busca de seu rumo, numa sociedade integrada dos mais diversos contrastes, se reduzissem artificialmente tôdas as tendências sociais e políticas a duas únicas".

"O sistema bipartidário é, ademais, próprio dos países cultos e econômicamente desenvolvidos, já em estágio de sedimentação, *nascendo sempre da realidade nacional e nunca de imperativos legais e institucionais*". (Os Partidos Políticos e seu Nôvo Regime Jurídico no Brasil, publicado em *Revista Brasileira de Estudos Políticos,* n.º 22, janeiro de 1967).

Enfim, concluímos com LIPSON que: "O sistema partidário é a conseqüência das divisões sociais, propensões políticas e tradições históricas do povo. As instituições do Estado — Legislativo, Executivo e mecanismo eleitoral — são modeladas de modo a conformarem-se aos requisitos partidários (e não o inverso), pois a dinâmica da política é sempre mais patente do que a estática da *estrutura* (obra citada, p. 497).