



## OS PARTIDOS E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA<sup>1</sup>

### PARTIES AND POLITICAL REPRESENTATION

PAULINO JACQUES<sup>2</sup>

#### RESUMO

Este artigo apresenta um traçado histórico sobre partidos e representação partidária na doutrina brasileira e de outros países. Objetiva demonstrar a importância dos partidos políticos para a instituição e manutenção de uma democracia. Conclui que o polipartidarismo assegura a livre manifestação da opinião e a democracia em si.

**Palavras-chave:** Partidos políticos. Representação política. Democracia.

#### ABSTRACT

This article presents a historical trajectory on parties and party representation in Brazilian doctrine and from other countries. It aims to demonstrate the importance of political parties for the institution and maintenance of a democracy. It concludes that multi-partyism ensures the free expression of opinion and democracy itself.

**Keywords:** Political parties. Political representation. Democracy.

---

<sup>1</sup> Transcrito do *Jornal do Comércio*, de 12.9.1954. <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/124>

<sup>2</sup> Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas.

Já vai longe o tempo em que autores como Ostrogorski asseguravam que “l'exercice du pouvoir par les partis, survivance du temps des luttes pour la liberté, n'est plus nécessaire pour en assurer les bénéfices. Il est la cause de tous les maux du regime actuel' de partis”<sup>3</sup>. No fim do século XIX, era compreensível que se fulminassem os partidos com tais anátemas, sobretudo se, como no caso, partissem eles de escritor francês. O horror da Revolução às corporações até então existentes, que anulavam as individualidades, levou Le Chapelier, em 1791, a tomar a iniciativa da célebre lei que proibia as “associações profissionais”, entre as quais se incluíam os partidos revolucionários, como nota Duguit<sup>4</sup>. Para os contemporâneos da Revolução, a associação afetava a liberdade individual, que devia ser assegurada em toda a sua plenitude, princípio que bem mostrava à origem rousseauiana. Por isso mesmo, nenhuma das Constituições revolucionárias (de 1791, 1793 e 1795), nem mesmo as napoleônicas (anos X e XII) ou as legitimistas (1814 e 1830), falavam do “direito de associação”. Foi a Constituição republicana de 1948 que, pela primeira vez, reconheceu tal direito (art. 8º). Praticamente só com a Lei Waldeck Rousseau, de 1901, foi garantido o pleno gozo e exercício desse direito. Na Federação Americana, também, silenciavam não só a Constituição Federal, como as dos Estados-membros sobre o “direito de associação”, que só foi expressamente reconhecido com a ratificação em 1868, da 14ª Emenda<sup>5</sup>. Por aí se vê como foi poderosa, apesar de tudo, a influência de Rousseau, como o seu individualismo absolutista, verdadeiramente anárquico no sentido filosófico, e da qual nem os norte-americanos lograram furtar.

Daí, o anátema de Ostrogorski, mentalidade forjada na prática do idealismo de 1789, o qual, um século após, ainda mostrava chamus. Para

<sup>3</sup> OSTROGORSKI, M. *La Démocratie et l'Organisation des Partis Politiques*. Paris, 1903, t. 1, p. 611.

<sup>4</sup> DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris, 1927, t. 2, p. 206.

<sup>5</sup> ROTTSCHAEFER, Henry. *American Constitutional Law*. Saint Paul, Minnesota, 1939, p. 736.

ele, pois, “o exercício do poder pelos partidos” não pode deixar de ser “a causa de todos os males do regime atual de partidos”, embora esquecesse que a experiência inglesa, como a própria norte-americana, constituía um formal desmentido a essa assertiva. Os tempos, porém, mudaram e, com eles, as ideias dos homens de tal forma que, há pouco, escritores, como Manoilescu, sustentavam, precisamente, o contrário do autor francês, como se verifica deste passo:

Le parti est un ordre et une armée. Il est un ordre, par sa foi, et une armée, par les droits illimités, qu'il a sur l'homme. *Le parti est, dans la pensée de ses membres, un instrument divin pour le salut de la patrie.* Ondoit tout donner a patrie. Il n'y a pas de limite a sa puissance, vis-à-vis de ses membres<sup>6</sup>.

Se Ostrogorski anatematizava os partidos no princípio deste século, Manoilescu, três décadas após, divinizava-os, à maneira tedesca. O partido não era mais uma associação nociva, nem, apenas, uma corporação de homens livres reunidos em torno de ideias políticas; porém, uma “ordem”, com feição religiosa, uma verdadeira irmandade ou confraria, e, ao mesmo tempo, um “exército”, fundado na disciplina e na obediência, e com direitos ilimitados sobre os seus membros, que tudo lhes deviam dar como se dessem à própria pátria; em suma, um “instrumento divino” para a salvação dela. O exagero, fruto de fanatismo do “partido único”, ressumbra por todos os poros desses conceitos exóticos. Os indivíduos vivem para os partidos e não estes para aqueles, tal era a orientação dessa doutrina, que estruturou os Estados totalitários, quer os da direita (Alemanha “nazista”, Itália “fascista”, Portugal “estadonovista” e Espanha “legionária”), quer os da esquerda (Rússia “bolchevista” e satélites, Bulgária, România, Tchecoslováquia, Hungria, Polônia, etc.).

Felizmente, não estamos diante de um dilema, neste particular, porque, nem ausência de partido, como o queria Ostrogorski, nem um só partido, como desejava Manoilescu, são soluções que possam atender às necessidades, aos interesses e às aspirações políticas deste segundo,

<sup>6</sup> MANOILESCU, Mihail. *Le Parti Unique*. Paris, 1937, p. 53.

após-guerra. O apartidismo é tão nocivo quanto o unipartidismo. Se o primeiro não permite que a opinião pública se organize, para, salutarmente, influir no Governo, o segundo só admite uma opinião organizada a do partido que tomou o poder, a qual se impõe a todos como uma lei natural. *Falta de opinião e opinião única se equivalem, porque, onde não há discussão nem debate, não existe opinião livre, e opinião que não é livre, não é opinião. Logo, o “partido único” de opinião imposta à força é tão prejudicial ao bem-estar geral, quanto o apartidismo, sem opinião organizada.*

Só o polipartidismo, que assegura a pluralidade de partidos, através dos quais todas as opiniões que buscam o bem-estar geral, se organizam em corporações políticas livres, com ideias e programas definidos e obedientes à lei máxima, será capaz de atender às necessidades, aos interesses e às aspirações dos homens deste segundo após guerra, bastante descrentes das aventuras unipartidistas do primeiro após-guerra, responsáveis, em grande parte, pela tremenda catástrofe. Sendo os partidos no conceito de Sampaio Doria, “a opinião pública organizada”<sup>7</sup>, e não se podendo compreender que, numa sociedade política, só exista uma opinião, é óbvio que deverão organizar-se os diferentes grupos de opinião que possam influir benéficamente no governo e na administração pública.

Não há negar a influência que esses grupos de opinião organizada, desde o advento do Estado de direito, têm exercido na direção dos negócios públicos. Mac Iver, em substancioso estudo sobre a estrutura do governo, reconhece que “although party is often ‘extra-constitutional’ it is *an essential organ* of every large scale democracy”<sup>8</sup>. De fato, organizar as opiniões, até então, dispersas e sem expressão política, de modo a pesarem no exercício do poder e na organização dos serviços públicos, era tarefa que, ao tempo do filósofo céptico, causava admiração; porém,

<sup>7</sup> SAMPAIO DORIA, A. de. *Curso de Direito Constitucional*, Rio. 1946, v. 1, p. 394.

<sup>8</sup> MAC IVER, R. M. *The Web of Government*. New York, 1948, p. 208.

nestes dias sombrios do segundo após-guerra, em que todas as opiniões ponderáveis e bem intencionadas precisam ser ouvidas, para a melhor solução dos complexos e múltiplos problemas que o conflito gerou, tais organizações não podiam deixar de ser tidas como “órgãos essenciais” de todos os governos democráticos, mesmo nos países cujas Constituições silenciavam a respeito dos partidos, conforme observa o professor da Universidade de Columbia. Aliás, apenas quatro leis magnas, ao que nos consta, aludem a “partidos políticos”; a da Alemanha, de 1919, art. 124, 2ª parte; a da URSS, de 1936, art. 142; a do Uruguai, de 1942, item I, alínea *d*, das “disposições transitórias e especiais”; e a do Brasil, de 1946, art. 40, parágrafo único, art. 48, parágrafo 1º, do art. 134, e art. 141 parágrafo 13º. Não obstante, todos os povos civilizados reconhecem e proclamam o importante papel das corporações políticas no exercício do governo e na prática da administração.

Munro, um dos mais autorizados conhecedores do direito norte-americano contemporâneo, afirma que nenhum estudioso desse direito pode ignorar a existência de duas instituições políticas, que se completam e explicam a técnica de governo naquela grande nação: *national government e o party system*<sup>9</sup>. É que, lá, como na mãe-pátria, a velha Albion, os partidos indicam ao eleitorado os candidatos, cujas ideias e programas se propõem defender e, por isso mesmo, são sufragadas nas urnas, constituindo-se, assim, o governo por inspiração deles. Kelsen, aliás, não hesita em proclamar que “la démocratie moderne repose entièrement sur les partis politiques, dont l’importance est d’autant plus grande que le principe démocratique reçoit une plus large application”<sup>10</sup>. Democracia é liberdade de pensamento e de palavra, de discussão e de debate, como também, segurança individual e defesa social, o que só os partidos políticos podem realizar, reunindo, como reúnem, as diferentes

<sup>9</sup> MUNRO, William Bennett. *The Government of the United States* New York, 1932, p. 155.

<sup>10</sup> KELSEN, Hans. *La Démocratie, sa Nature, sa Valeur*, trad. de Charles Eisenmann. Paris, 1932, p. 19.

opiniões em torno de programas e planos precisos, que fazem por executar, quando sobem ao poder. Órgãos de manifestação dos sentimentos e necessidades populares, os partidos atuam com incontestável eficiência na defesa dos direitos e aspirações não só de seus membros, mas também de todos quantos se encontram sob sua tutela. Cada partido, certo, tem um critério peculiar, para satisfazer às necessidades gerais e atender aos reclamos do povo, critério esse dado pela ideologia que o inspira e contido no programa que o plasma. Todos, no entanto, visam a um mesmo objetivo, embora por caminhos diferentes – a promoção do bem-estar geral.

Não podendo, porém, os partidos, por si sós, realizar os altos fins de sua destinação, e, muito menos, o povo, aglomerado mais ou menos heterogêneo e amorfo, escolhem eles representantes capazes de fazê-lo. Primeiro, organizam seus programas e planos de ação; depois, indicam ao povo, ou melhor, ao eleitorado, que é o povo dotado de capacidade de escolha, os seus membros capacitados para a execução dos respectivos programas e planos. Pelo processo das eleições, são aqueles escolhidos, tendo em conta evidentemente, não as suas belas figuras físicas ou morais, mas as ideias, o programa e o plano do partido que os indicou, incluindo-os em suas legendas. Os votos são, pois, dados, na realidade, mais aos partidos do que aos candidatos, porque estes, politicamente falando, não valem senão pelas ideias, programas e planos que encarnam. Isso, aliás, ocorre em toda a parte, mesmo nos países, como a Inglaterra e os Estados Unidos, que admitem o “candidato avulso”, não filiado a partido. É o que, por exemplo, informa Jennings, um dos mais modernos e autorizados constitucionalistas britânicos: “Moreover, *the electors do not vote for a candidato*, but a party... There is a core of voters who would think it treachery to vote against party”, even the so-coled “fix ling votes” which possesses no fixed party affiliations *is affected more by reputation of a party than by the reputation of a candidate*”<sup>11</sup>. É sabido que, na pátria do

<sup>11</sup> JENNINGS, Ivor. *Cabinet Government*. Cambridge, 1947, p. 18.

eminente catedrático da Universidade de Londres, os partidos políticos são instituições extralegais, mas, nem por isso, como ele o proclama com sua respeitável autoridade, o eleitor vota no candidato e, sim, no partido a que está filiado, mesmo “eleitor flutuante”, que se deixa arrastar pela “reputação do partido”. Nada mais natural, porque, sendo os partidos os órgãos que coordenam e realizam as opiniões, um candidato não representa senão o programa do seu partido, de modo que, ao elegê-lo, o eleitor tem em mira sobretudo esse programa, que é o valor político do candidato. A finalidade da representação política é a realização de ideias, programas e planos de interesse geral, cabendo ao eleitorado escolher entre elas as que lhe pareçam melhor satisfazer às suas necessidades e atender às suas aspirações. E onde, senão nos partidos, encontrarão os eleitores, penhor seguro dessa realização? Beara, expondo a teoria norte-americana do “party system”, conclui que “our copybook theory of party politics is that one party offers another program, that *one party receives a majority of votes* and, thus victorious at the politics, proceeds to carry that program – and nothing more – into effect”<sup>12</sup>. Os votos, como acentua o insigne professor, são dados, na realidade, aos partidos, porque os candidatos não passam de encarnações dos programas partidários, cuja sacração nas urnas impõe execução imediata.

Na Alemanha, de Weimar, cuja Constituição estabelecia, no art. 21, que os mandatários políticos eram “representantes de todo o povo”, comentadores autorizados, como Buhler, sustentavam que “en realidad muy frecuentemente *es una pura ilusión el principio de que el diputado es el representante de toda la nación y no debe someterse a instrucción de ninguna clase*”<sup>13</sup>. Justificando sua assertiva, o ilustre expositor prosseguia: “É precisamente para oponerse a la coacción de partido, que tiene eficacia practica el art. 21, cujo propósito, es *hacer meramente interna*

<sup>12</sup> BEARD, Charles. *The Republic*. New York, 1946, p. 263.

<sup>13</sup> BUHLER, Ottmar. *La Constitución Alemana*, trad. de J. R. A. [S.l., 19\_\_?], p. 58. Ver também, de Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, § 18.

*tal*\_ sujección, evitando asi que jamás pueda invalidar un voto el hecno de haber obrado contra ela”<sup>14</sup>. A despeito de preceituação constitucional, que é reminiscência da metafísica rousseaumiana, essa representação da integridade do povo não passava realmente de “pura ilusão”, pois o próprio preceito reconhecia a coação de partido, o candidato e tinha por escopo, em última análise, “fazer meramente interna tal sujeição”, sem, a qual evidentemente não haveria representante devidamente capacitado para executar o programa partidário, não passando ele, no caso contrário, de representante de si próprio, já que não estaria adstrito a nenhum programa.

Não é fora de propósito invocar os Estados totalitários, da esquerda ou da direita, porque eles, neste particular, dão exemplo impressionante da relação íntima que existe entre os partidos e o mandato político. Se nas próprias democracias individualistas, como a Inglaterra, até o primeiro após guerra, e os Estados Unidos, como vimos, ninguém nega essa vinculação do mandato ao partido através do eleitorado nas chamadas “democracias socialistas”, que são os referidos Estados totalitários, tal vinculação é um truísmo, porque só havendo um partido político, o que exerce a ditadura, obviamente, só poderão existir os candidatos por ele indicados ao eleitorado. Não se trata aí de mera vinculação, porém, de verdadeira sujeição do mandato ao partido, que, aliás absorve toda a atividade política do Estado, a ponto de autores como Schlesinger e Vega entenderem, não sem razão, que, nesses países (Rússia e satélites), o partido é o próprio Estado. Assim, o primeiro deles observa, em seu magnífico ensaio sobre a teoria legal soviética, que “the one-party-system had rendered *the statute of the Communist Party a essential part of the real constitution of the country*”<sup>15</sup> e o segundo que “bien plus les notions d’Etat et de parti communiste sont si intimement liées qu’il est impossible de les dissocier et qu’on ne peut meme pas prévoir une

<sup>14</sup> Idem. Ver também, de Ludwig Adamovich, *Grundriss des Oster: Reichschen Venfassungareâ chts*, s. 342.

<sup>15</sup> SCHLESINGER, Rudolf. *Soviet Legal Theory*. London, 1946, p. 119.

transformation constitutionnelle résultant du libre jeu des influences-idéologiques que le mouvement social crée spontanément et incessamment dans les groupes humaines”<sup>16</sup>. O Estado, em suma, é o partido comunista, que, praticamente, concentra em si os três poderes políticos, legislando através do “soviet suprême”, executando as leis por meio do “comissariado do povo” e distribuindo justiça por intermédio das “cortes”. O partido, portanto é o titular único, senão nos próprios interesses partidários, que, de toda a soberania, não encontra limites tudo está subordinado, mesmo a pátria, a família, a propriedade, a religião, a ciência e a arte.

Em situação semelhante encontravam-se os Estados totalitários da direita, como a Itália “fascista” e a Alemanha “nazista”. Naquela, o partido era, realmente, uma “ordem”, e um “exército”, ao mesmo tempo consoante a terminologia precisa de Manoilescu, acarretando todas as consequências do sistema opressor, e nessa, isto é, na Alemanha “nazista”, além disso, o culto do chefe o *fuhrer-prinzip* levava ao extremo o poder de opressão, porque o individualizava na pessoa quase sagrada do Fuhrer, que era a mais alta expressão do “espírito do povo”. É o que ensina Bonnard neste passo “Le pouvoir du Fuhrung doit être un pouvoir personnel parce que, *devant proceder de l'esprit du peuple, il doit être exercé par un individu et spécialement par celui qui est le plus peut être de cet esprit*: car l'esprit du peuple a pour support les individus et il existe toujours dans une *volkgemeinschaft* un individu qui est pénétré a un *suprême degré de l'esprit du peuple*. Cet individu est celui qui doit être le Fuhrer [...]”<sup>17</sup>. Assim, se, na Itália, o Estado era o “partido fascista”, tanto quanto, na Rússia o “partido comunista”; na Alemanha, não era, apenas, o “partido nazista”, mas o próprio chefe, o *Fuhrer*, muito mais poderoso que o *Duce* o mesmo, que o “secretário geral do partido Comunista”. Por isso, Bonnard denomina, ali, a representação política, de “mandato confiança” que, conforme vimos atrás, é à negação do próprio mandato.

<sup>16</sup> DE LA VEGA, José. *Democratie et Soviétisme*. Paris, 1331, pág. 207.

<sup>17</sup> BONNARD, Roger. *Le Droit et l'État dans le Doutrine Nationale-Socialiste*. Paris, 1936, p. 49.

Eis o paradoxo, em que os Estados totalitários, quer da esquerda, quer da direita, transformam a representação política, que não passa neles, de negação de si mesma visto como os representantes, que são o partido, não representam senão a si próprio.

Vale notar por fim o que ocorre, atualmente, no Paraguai. O Partido Colorado, há algum tempo exerce, ali, uma verdadeira ditadura, porque não só indica com absoluta exclusividade os candidatos aos mais altos cargos públicos, como também, mediante golpes sangrentos, ou não, depõe o próprio presidente da República, dissolve o Congresso e convoca o eleitorado. Para demonstrar o seu imensurável poderio basta dizer que, em pouco mais de um ano, aquele partido depôs seis presidentes da República, dissolveu alguns Congressos e fez realizar novas eleições. É um fenômeno interessante, porque, embora não seja aquela República um Estado totalitário, contemporiza, todavia, com a atividade tipicamente totalitária de um partido que não admite a interferência de quaisquer outro na escolha dos supremos dirigentes da nação. Não há dúvida que lá o mandato político é caracteristicamente partidário, pelo menos, de fato, limitando-se o eleitorado a ratificar as escolhas do Partido Colorado.

Que significa isso? Evidentemente que mesmo os países menos organizados têm necessidade de dar aos partidos a função que lhes cabe no governo da nação, embora em forma espúria, porque as opiniões inorgânicas, apartidárias, são destituídas de força política, e, sem a organização delas, por meio dos partidos, não há governo democrático.

Podemos, assim, concluir:

a) o “apartidismo” e o “unipartidismo” são males políticos, pois ou inorganizam a opinião ou a unificam – suprimem-na, ferindo de morte a democracia;

b) o “polipartidismo”, ao contrário, pressupondo a existência de partidos organizados, com ideias programas e planos definidos e precisos, asseguram a livre manifestação da opinião, vivificando a democracia;

c) os mandatários políticos, encarnando as ideias programas e planos dos partidos, que os elegem por meio do povo, representam estes por meio daqueles, pelo que devem contas a ambos.