

# OS DIREITOS POLÍTICOS E A FORMAÇÃO DE PARTIDOS NO BRASIL: UMA RETROSPECTIVA HISTÓRICA

Ana Carolina Nascimento Silva\*

**Cite este artigo:** SILVA, Ana Carolina Nascimento. Os direitos políticos e a formação de partidos no Brasil: uma retrospectiva histórica. **Revista Habitus:** revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p.35-42, dez. 2009. Semestral. Disponível em: <[www.habitus.ifcs.ufrj.br](http://www.habitus.ifcs.ufrj.br)>. Acesso em: 29 dez. 2009.

**Resumo:** O presente artigo busca fazer uma análise histórica acerca da questão da implementação e evolução dos direitos políticos e da cidadania política no Brasil, nos diferentes períodos políticos da história brasileira, partindo do período imperial até o final da década de 1980.

**Palavras-chave:** cidadania; eleições; voto; direitos políticos.

*“Um dia começou a Guerra do Paraguai e durou cinco anos.*

*João repicava e dobrava, dobrava e repicava pelos mortos e pelas vitórias.*

*Quando se decretou o ventre livre dos escravos, João é que repicou. Quando se fez a abolição completa, quem repicou foi João.*

*Um dia proclamou-se a República. João repicou por ela, e repicaria pelo Império, se o Império retornasse.”*

(Machado de Assis) [1]

O presente artigo busca fazer uma análise histórica acerca da questão da implementação e evolução dos direitos políticos e da cidadania política no Brasil, nos diferentes períodos políticos da história brasileira, partindo do período imperial até o final da década de 1980. Para tanto, faremos uma análise crítica da obra de José Murilo de Carvalho, “*Cidadania no Brasil – O longo caminho*”, contrapondo-a com textos de Décio Saes e de José Álvaro Moisés. Por fim, buscaremos uma correlação entre a questão da formação e evolução dos partidos políticos no Brasil e a problemática dos direitos políticos, e nessa parte do trabalho, nos apoiaremos nos textos “*Partidos Políticos e Consolidação Democrática – O Caso*

*Brasileiro*”, de Lamounier e Meneguello e “*Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil*”, de Maria D’Alva Kinzo.

José Álvaro Moisés (2005) nos fala de extraordinárias transformações políticas nas últimas décadas do século XX que recolocaram em cena o conceito de cidadania nas Ciências Sociais: trata-se dos processos de democratização e expansão dos direitos de cidadania em vários países da Europa, Ásia e América Latina. É nesse contexto que se retomaram as proposições de autores como Marshall (1967) e Bendix (1977) sobre cidadania e direitos políticos. Retomemos, pois, neste artigo, o esquema de T. H. Marshall, a fim de i) termos uma base de comparação para a construção da cidadania no caso brasileiro e, ii) procedermos à análise crítica desse esquema.

De acordo com Marshall, em sua obra “*Cidadania e classe social*”, a cidadania corresponderia à participação integral do indivíduo na comunidade política, e é a partir dessa conceituação que ele vai partir para a classificação das chamadas prerrogativas do indivíduo, ou seja, seus direitos. Assim sendo, os direitos civis seriam aqueles capazes de concretizar a liberdade individual (garantindo a liberdade de movimentação, a liberdade de celebração de contratos e o direito à Justiça). Em seguida, viriam os direitos políticos, que são o ponto que aqui mais nos interessa, e que compõem os direitos dos cidadãos de participarem do poder político. Os direitos políticos abarcam, assim, tanto o direito à elegibilidade quanto o exercício do voto. Por último viriam os direitos sociais, que corresponderiam ao acesso da população ao bem estar e à segurança material (saúde, educação, etc). A cidadania implicaria sempre, em algum nível, o reconhecimento por parte do Estado da igualdade entre os indivíduos.

As teses de Marshall sempre foram produto de complexas controvérsias na ciência política. Dentre as críticas feitas a seus conceitos estavam a questão da aplicabilidade de seu esquema teórico em outros contextos históricos; a fidelidade do retrato marshalliano da evolução da cidadania na Inglaterra contemporânea; a caracterização marshalliana da evolução da cidadania, que seria idílica, ocultando as reais tensões e dificuldades inerentes a aquele processo evolutivo. (SAES, 2003).

Uma questão importante deste trabalho é nos interrogar acerca da relação entre direitos políticos e partidos, mais especificamente, como se deu essa relação no contexto histórico brasileiro. Para José Murilo de Carvalho, “*os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo*” (CARVALHO, 2005, p. 10), sendo que somente eles seriam capazes de conferir a legitimidade necessária à organização política da sociedade.

Isso posto, entremos na análise da formação e evolução dos direitos políticos no Brasil ao longo de sua história, tal como descrito por Carvalho (2005). No período imperial, que vai de 1822 a 1889, Carvalho nos diz que a abolição da escravatura foi um importante fator de dinâmica e mudança social, uma vez que foi capaz de fazer evoluir aquele que seria o germe da cidadania no país, na medida em que os ex-escravos passaram, ainda que teoricamente, da condição de objeto material à condição de cidadãos, usufruindo, em tese, dos direitos civis. Não

havia nesse período, como indica Carvalho, nem república no Brasil e nem uma idéia de identidade nacional: “*Não havia república no Brasil, isto é, não havia sociedade política: não havia ‘repúblicos’, isto é, não havia cidadãos*” (CARVALHO, 2005, p. 23). O período colonial termina, dessa forma com a maior parte da população excluída tanto dos direitos civis quanto dos direitos políticos.

Carvalho (2005) aponta a Constituição de 1824 como sendo aquela que fará com que a emergência dos direitos políticos aconteça no Brasil. O que essa Constituição traz como novidade no sentido de evolução dos direitos políticos são os seguintes pontos: i) eleições indiretas, com dois turnos; ii) todos os homens com mais de 25 anos e renda superior a 100 mil-réis poderiam votar; e iii) era permitido o voto dos analfabetos. O autor ainda nos traz um censo, levado a cabo em 1972, que mostrava que 13% da população livre votava.

Mas cabe nos indagar sobre como a realização desse direito político se dava na prática. Não podemos nos esquecer, afinal, que dos brasileiros tornados cidadãos pela Constituição de 1824, mais de 85% eram analfabetos, e mais de 90% viviam em áreas rurais, controladas, como bem sabemos, pelos grandes proprietários rurais. Ainda, assim, de acordo com esse autor, com a Primeira República, introduziu-se no Brasil o modelo de federação semelhante àquele vigente nos Estados Unidos, e essa descentralização vai favorecer as oligarquias estaduais. O coronelismo, característico desse período, se configurará como obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Carvalho define a cidadania política nesse período, dessa forma, como uma cidadania em negativo:

“Pode-se concluir, então, que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido.”(Idem, idem, p. 83)

Como podemos ver, para Carvalho, a construção dos direitos políticos no Brasil teria passado por uma série de avanços e recuos ao longo de nossa história. É nesse sentido que o autor constrói sua narrativa: a partir dos anos 1930 os direitos políticos passarão a evoluir, ainda que sob o jugo de democracias e ditaduras, que se alternarão no país; o golpe de 1937 e a implantação do Estado Novo interrompem os avanços na cidadania política e teremos novos recuos; em 1945, após a derrubada de Getúlio Vargas se dará a primeira experiência efetivamente democrática no país, e aqui temos mais um avanço; voltaremos a recuar quando o país enfrentará mais um período de repressão e regressão da cidadania, com a ditadura militar que se instaura em 1964.

Décio Saes (2001), ao buscar uma explicação para a configuração da evolução da cidadania política no Brasil, nos fala de José Murilo de Carvalho como um dos autores do pensamento social brasileiro que buscam explicar o tema da evolução da cidadania no Brasil passando pelas causas históricas de uma espécie de padrão evolutivo que remonta às raízes da formação do Brasil. E essa seria como que uma das chaves de explicação para a dificuldade em consolidarem-se os direitos políticos por aqui. Uma das atitudes empreendidas por esses autores seria se perguntar, continuamente, comparando o caso brasileiro com o esquema de Marshall: por que nossa cidadania teria se dado em negativo? Ou porque nossa democracia seria tão carente?

Tendo em vista essas deficiências, Saes propõe que primeiro façamos uma crítica ao próprio conceito de cidadania tal qual proposto por T. H. Marshall (1967). Esse autor propõe, dessa forma, uma revisão crítica desse conceito liberal marshalliano de cidadania política, e faz as seguintes críticas ou proposições: i) o esquema de Marshall se submete ao mito contemporâneo da cidadania; ii) o esquema de Marshall traduz um ideal político, mas não se presta à caracterização do funcionamento real do Estado burguês. Para Saes, portanto, não se deve perder de vista os limites impostos à participação política pelo modelo capitalista de sociedade.

Ao desenvolver suas hipóteses sobre o padrão brasileiro de evolução da cidadania política, Saes começa analisando alguns pontos da teoria de José Murilo de Carvalho. Tal como vimos acima, analisando uma das obras deste autor, Saes nos fala das grandes anomalias da história brasileira apontadas por Carvalho: as liberdades políticas instauradas no período imperial, numa sociedade escravocrata que alijava escravos e homens livres pobres de direitos civis; os direitos políticos passando por sucessivos avanços e recuos (totalmente distinta daquela situação que é considerada por Carvalho como ‘regular’, qual seja, a concessão de direitos numa escala evolutiva, tal qual o esquema marshalliano); concessão de direitos sociais em períodos ditatoriais. A grande anomalia seria, dessa forma, uma inversão na ordem marshalliana de implantação dos direitos. A crítica que Saes faz a essa análise consiste na idéia de que Carvalho se utiliza de um modelo culturalista de análise que “(...) bloqueia a busca do motor do processo de implantação e de desenvolvimento da cidadania; processo esse que se configura como uma mudança política real, por mais ‘atípica’ e ‘anômala’ que possa ser considerada com relação ao padrão inglês.” (SAES, 2001, p. 386).

Para Saes, o ponto de partida para a instauração da cidadania política no Brasil é o que ele denomina de Revolução Política Burguesa, que se deu entre 1888 – com a abolição da escravidão – e 1891. Nesse período, se passará a reconhecer todos os agentes da produção como sujeitos individuais de direitos, isto é, como cidadãos. No Brasil Imperial não haviam, portanto, direitos, mas apenas privilégios, uma vez que o aspecto central da política imperial consistia na exclusão dos direitos dos escravos. A proclamação da República combinada com a instauração do princípio do sufrágio universal com restrições eleitorais de cunho meritocrático ou sexual seria a resultante de dois projetos políticos:

“De um lado, exprimia-se nesse resultado institucional o projeto radical de cidadania política defendido por um segmento – o liberal-democrático – da classe média abolicionista e republicana, cuja ação política foi uma garantia contra toda eventual tentativa de imposição de um sistema eleitoral censitário ao Estado burguês nascente, como ocorrera em praticamente todos os países capitalistas europeus. De outro lado, também se refletia em nossa primeira declaração constitucional de direitos políticos o projeto do segmento mais organizado e poderoso da classe dominante pós-imperial – a burguesia mercantil-exportadora –, em luta pela conquista da hegemonia política no seio das classes dominantes.” (SAES, 2001, p. 392)

Saes nos diz, ainda, que o período descrito acima teve como principal característica o rígido controle do direito de voto pelas classes dominantes em vários níveis, quais sejam, o controle do voto da população rural; o controle do processo eleitoral pelos chefes políticos locais; o controle do resultado eleitoral pelo processo de qualificação dos eleitos. No período que vai de 1946 a 1964, Saes aponta uma evolução no universo eleitoral, que teria se dado através da diminuição da importância do controle coronelístico do voto das populações rurais; a consolidação da Justiça Eleitoral, que impõe limitações à influência dos chefes políticos locais; o aumento da importância do clientelismo urbano.

Para José Murilo de Carvalho (2005), é nesse período que começam a se organizar movimentos políticos de massa, de âmbito nacional, na mesma medida em que começam a se formar vários partidos políticos. *“Pela primeira vez, o voto popular começou a ter peso importante por sua crescente extensão e também pela crescente lisura do processo eleitoral.”* (CARVALHO, 2005, p. 87). Para este autor, é somente no sentido da evolução partidária que poderemos verificar o avanço efetivo no conteúdo dos direitos políticos: trata-se do *“progressivo amadurecimento democrático até criar raízes na sociedade”* (CARVALHO, 2005, p. 148).

Entremos, pois, na questão da formação e evolução dos partidos políticos no Brasil. Teremos nesse período a coexistência de 12 partidos nacionais, dentre os quais o PSD e o PTB, criados por Vargas. Carvalho (2005) nos fala de uma pesquisa de opinião, empreendida em 1964, antes do golpe militar, e trazidas a público recentemente por Antônio Lavareda, que constatou que 64% dos entrevistados tinham uma preferência partidária:

“Isto significa que a maioria acreditava no sistema partidário, aceitava-o como instrumento de participação política.” (CARVALHO, 2005, p. 149)

Ainda de acordo com essa mesma pesquisa citada por Carvalho, dentre os partidos da época, o PTB tinha 29% de apoio dos entrevistados (sintoma de crescimento do trabalhismo naquele momento), contra 14% da UDN e 7% DO PSD. É somente, porém, com o fim do regime militar e com a chamada Nova República e a Constituição de 1988 que os direitos políticos poderão se desenvolver.

De acordo com Kinzo (2005), os partidos políticos são um agente responsável por organizar o processo político eleitoral e um importante indicador da consolidação do sistema partidário é justamente a estabilização da competição partidária.

“Se é certo que democracia implica incerteza política, é certo também que sua consolidação implica a emergência de um padrão de disputa mais ou menos estável. No Brasil, o restabelecimento do governo civil em 1985 foi acompanhado da emergência de um sistema multipartidário, cujos componentes principais continuam os mesmos, exceto pela criação do PSDB, em 1988.” (KINZO, 2005)

Essa autora nos fala, ainda, que a primeira condição para que os partidos políticos possam se constituir enquanto entidades balizadoras da decisão do voto tem a ver com sua capacidade de se conectar com seus eleitores. “*Se essa capacidade é adquirida com a experiência contínua de eleições, nas quais os mesmos partidos são os principais competidores, dever-se-ia esperar um crescimento, mesmo que pequeno, da lealdade partidária.*” (KINZO, 2005). José Álvaro Moisés (2005) nos fala justamente dessa importância de analisar qual é o nível de confiança dos cidadãos no funcionamento das instituições democráticas. Citando José Murilo de Carvalho, Moisés nos fala que este autor trabalha essa questão das relações entre confiança e instituições públicas. Para Moisés, Carvalho i) mostra o complexo processo de reconstrução das instituições democráticas convertendo o tema dos direitos de cidadania no foco das expectativas geradas pelas reformas das instituições e ii) chama a atenção para o fato de que não obstante a ampliação dos direitos sociais e políticos, houve um fenômeno de desencanto político e déficit de confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

“A confiança política dos cidadãos não é, portanto, cega ou automática, mas depende das instituições estarem estruturadas para permitir que eles conheçam, recorram ou interpelem os seus fins últimos – fins aceitos e desejados pelos cidadãos. Regras institucionais democráticas como a imparcialidade nas eleições, a proibição no uso de recursos públicos ou a igualdade de acesso à justiça, ao ‘naturalizar’ os direitos de cidadania, geram as expectativas sociais sobre o seu desempenho, assim como de seus funcionários, e isso afeta a relação dos cidadãos com elas. Ou seja, a confiança política dos cidadãos depende da coerência das instituições a respeito de sua justificação normativa, e é o repertório de significações resultante de seu funcionamento que determina a medida dessa confiança, que pode ou não se estender aos seus responsáveis, conforme seu comportamento seja compatível com aqueles objetivos. Essa dinâmica envolve, portanto, a experiência dos cidadãos com as instituições e isso conta para a ocorrência do fenômeno da confiança.” (MOISÉS, 2005)

A tabela 1 mostra alguns dados eleitorais que explicitam a expansão do direito ao voto:

**TABELA 1**

Eleições Presidenciais	
1989	Votaram 72,2 milhões de eleitores
1994	Votaram 77,9 milhões de eleitores


Fonte: CARVALHO, 2005, p. 201.

“Primeiro, que um dos aspectos da formação do Estado, no Brasil, foi uma política deliberada de impedir o fortalecimento dos partidos nacionais, ou que de alguma forma pudessem competir com o poder central. Este processo é perfeitamente identificável no Império, na Primeira República e no Estado Novo; Segundo, que essa política levou à fragmentação e à atrofia não apenas de partidos classistas, ideológicos e religiosos, mas também de ‘partidos tradicionais’, baseados nas próprias oligarquias ou em parentelas semimilitarizadas; Terceiro, que o peso do governo federal na economia e na administração do país, combinado com a forma federativa, exerce poderosos efeitos desagregadores sobre os partidos. Estas são as raízes da chamada ‘política de clientela’. A dependência dos estados e municípios em relação ao poder central faz com que o político valorize muito mais o seu acesso individual aos recursos políticos do que a lealdade a qualquer partido – até mesmo como uma questão de sobrevivência eleitoral. Quarto, que esse conjunto de fatores debilitantes torna-se inercial em virtude da própria instabilidade partidária e principalmente da preferência ‘racional’ dos políticos por uma legislação eleitoral e partidária permissiva, isto é, compatível com aquela busca permanente de acesso aos recursos públicos.” (LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986, pp. 24-25)

Procuramos mostrar, neste artigo, os diversos conflitos e tensões que apareceram ao longo da história do Brasil como limitações à construção e consolidação da cidadania política e do Brasil republicano. Buscamos ainda contrapor as análises de José Murilo de Carvalho e Décio Saes, uma vez que este problematiza e traz como novidade em relação a aquele, a questão da hegemonia política no seio das classes dominantes. Mostramos ainda os diversos períodos pelos quais passou o Brasil até chegar ao modelo republicano, em que alternamo-nos entre democracias e ditaduras: democracia oligárquica, entre 1894 e 1930; período de transição, entre 1930 e 1937; ditadura estadonovista, entre 1937 e 1945; democracia nacional-populista, de 1946 a 1964; ditadura militar, de 1964 a 1984; novo regime democrático-constitucional, a partir de 1988. (SAES, 2001, P. 406).

E no que tange aos partidos políticos, queremos mostrar que somente com a consolidação do sistema partidário é que os direitos políticos e a noção de cidadania política podem se expandir e tornarem-se substantivos. Somente assim teremos o impacto democratizante dos partidos políticos na sociedade de que falam Lamounier e Meneguello (1986). O que observamos, ainda no Brasil de hoje, é uma excessiva valorização do poder Executivo, o que fomenta a ação política orientada para a via da negociação direta, e não pela mediação da representação. É essa a chamada *estadania* descrita por José Murilo de Carvalho, em detrimento daquela que deveria ser a cidadania no Brasil. Além disso, a frágil democracia do Brasil nos mostra que, em detrimento do desenvolvimento ao acesso aos direitos políticos, não se conseguiu democratizar, por exemplo, o acesso à segurança e bem-estar materiais. A instabilidade da cidadania política no Brasil está relacionada, assim, tanto ao processo de

desenvolvimento do capitalismo no país quanto às sucessivas redefinições da hegemonia política no seio das classes dominantes.

“Com efeito, desde que compreenderam que no ato eleitoral estava a base da vida pública, trataram de o exercer com a maior atenção. O fabrico do saco foi uma obra nacional. Era um saco de cinco polegadas de altura e três de largura, tecido com os melhores fios, obra sólida e espessa. Para compô-lo, foram aclamadas dez damas principais, que receberam o título de mães da república, além de outros privilégios e foros. Uma obra-prima, podeis crê-lo. O processo eleitoral é simples. As bolas recebem os nomes dos candidatos, que provarem certas condições, e são escritas por um oficial público, denominado ‘das inscrições’. No dia da eleição, as bolas são metidas no saco e tiradas pelo oficial das extrações, até perfazer o número dos elegendos. Isto que era um simples processo inicial na antiga Veneza, serve aqui para todos os cargos.” (Machado de Assis) 

## NOTAS

\* Aluna do 8º período de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: [anacarolnascimento@gmail.com](mailto:anacarolnascimento@gmail.com)

[1] Crônica sobre a morte do escravo João, sineiro da Igreja da Glória, no Rio de Janeiro, publicada em 1897, no jornal “A Semana”.

[2] Trecho retirado do conto “A Sereníssima República”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Machado de. **50 Contos de Machado de Assis – selecionados por John Gledson**. Cia das Letras: São Paulo, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2005. 7ª Ed.

KINZO, Maria D’alva. **Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20, n. 57, São Paulo, Fev. 2005.

LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1986.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania, confiança e instituições democráticas**. Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 65, maio/ago 2005.

SAES, Décio Azevedo Marques de. **A questão da evolução da cidadania política no Brasil**. Revista Estudos Avançados, IEA/USP. São Paulo, vol. 15, n. 42, 2001.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania**. Revista Crítica Marxista, Unicamp, n. 16, 2003.