

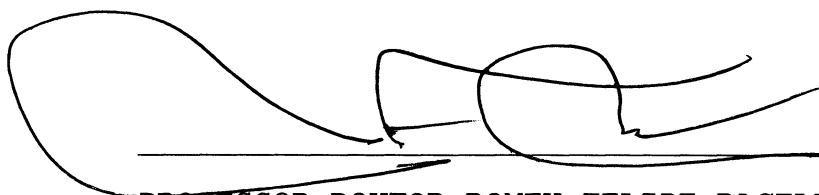
FERNANDO GUSTAVO KNOERR

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA: O CONTROLE
ÉTICO NO EXERCÍCIO DO MANDATO**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTOR em Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Romeu Felipe Bacellar Filho.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
CURITIBA
2002

BANCA EXAMINADORA



PROFESSOR DOUTOR ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO




PROFESSOR DOUTOR ALCIDES ALBERTO MUNHOZ DA CUNHA



PROFESSOR DOUTOR RICARDO MARCELO FONSECA



PROFESSOR DOUTOR JUAREZ FREITAS



PROFESSOR DOUTOR PAULO BLASI

Curitiba, 20 de março de 2002.

“A cátedra não existe nem para demagogos nem para profetas.”(WEBER, Max. *La scienza come professione in Il lavoro intellettuale come professione*. Torino: Einaudi, 1948. p. 64.)

“Cherchons donc comme cherchent ceux qui doivent trouver et trouvons comme trouvent ceux qui doivent chercher encore, car il est dit: ‘ l’homme qui est arrivé au terme ne fait que comencer’ (Civitas dei. St. Augustin, Eccl. XVIII-6).

Minha vida se inspira no amor da Cibele, na doçura da Natália, na alegria da Wilse, no exemplo do Arno, na amizade do Romeu e na incondicionalidade do Leonardo. Se fiz algo de bom, a eles dedico, porque devo-lhes tudo o que faço. Se fiz algo de grande é porque fui sustentado nos ombros destes gigantes.

RESUMO

Não há como falar de democracia sem ubicá-la nos vários momentos históricos em que se fez presente, ao menos em sede teórica. Contudo, por mais variadas que possam ser suas definições, resulta da Modernidade o consenso de que não há democracia, a não ser na diversidade. Na diversidade de interesses, de representantes e de partidos políticos. A democracia é construída e mantida com elementos em si democráticos.

Se é verdadeiro que quanto maior a diversidade que alberga, com condições de efetiva manifestação, mais democrática é uma sociedade, também é correto que a tentativa de eliminar esta multivariada é a tentativa de eliminar a própria democracia.

É o que se encontra nas propostas de emendas constitucionais destinadas à veiculação da chamada reforma política brasileira, apresentadas sob o argumento de que é nocivo o fato de o Brasil ter muitos partidos e o de não punir a infidelidade partidária com a cassação do mandato.

A padronização do exercício do mandato político nos moldes da diretriz manejada pela cúpula partidária, em reforço à oligarquização dos partidos, retirará destes (i) a possibilidade de exercício de efetivo controle sobre a atuação do poder executivo num sistema presidencialista; (ii) a prerrogativa do exercício da resistência, não mais dos cidadãos perante o poder, mas de toda a nação diante das investidas dos interesses externos num estado que gradativamente relativiza sua soberania.

O trabalho demonstra que muito antes de novas reformas, o caminho da solução da crise de representatividade encontra-se na adequada utilização de todos os meios de controle da eticidade no exercício do mandato político, já albergados pelo sistema jurídico brasileiro, valorizando naturalmente a importância dos partidos políticos de modo a sedimentar a autenticidade da democracia representativa brasileira.

ABSTRACT

There's no how to talk about democracy without put in many moments historic when this was present, even in theory. However, more variety in the definition, results in the modernity the same ideas, there isn't democracy, without diversity. In the diversity of interest, of representative and of the politics part. The democracy is building and to maintain with the democracy elements.

If is true how much more of the diversity with conditions of manifestation, more democratic is the society, also is correct than the effort of elimination this multivariate is one try of elimination the democracy.

It's what find in the proposes in the constitutional emend going to the link of the named Brazilian reformation politics, introduced under the talk of persuade of the is bad fact of the Brazil has many politics parts and don't has to punishment of the part the infidelity of the part, with to cancel of the commandment.

The standard of the exercises of the commandment politics in the main maneuver for the dome of the part, in the reinforcement of the majority of the politics part withdraw of then (i) the possibility of the exercise of effective control on the acting of the executive power in de president system; (ii) the prerogative of the exercise of resistance, not more of citizen in front of power, but of the all nation in front of interest outward in the state of the gradationally concerning your sovereign.

The works show that many times before new reform, the way of solution crise solution of representativeness to come across in adequate use of the all ways of ethnics control in the exercise of the commandment politics, already adopted for the juridic Brazilian system, to natural to value the importance of the part politics the way of to sedimentary the authenticity of representative Brazilian democracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 METAFÍSICA E DEMOCRACIA: A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIZAÇÃO GREGA CLÁSSICA À MODERNIDADE	14
1.1 A democracia	21
1.1.1 A democracia grega	22
1.1.1.1 O modelo platônico	23
1.1.1.2 O modelo aristotélico	24
1.1.2 A democracia moderna	25
1.1.2.1 A república de Jean BODIN	26
1.1.2.2 O liberalismo político inglês	30
1.1.2.3 O paradigma norte-americano	36
1.1.2.3.1 O paradigma da democracia madisoniana	39
1.1.2.3.2 O paradigma da democracia populista	40
1.1.2.4 A construção francesa	43
1.1.2.4.1 O paradigma do Estado Democrático de ROSSEAU	44
1.1.2.5 Participação política e dialética democrática	49
1.1.2.6 Conclusões acerca da democracia moderna	53
1.1.2.7 Requisitos da democracia moderna	55
1.1.2.8 Democracia e soberania na modernidade	58
2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E SISTEMAS ELEITORAIS	62
2.1 Escolha dos representantes	68
2.2 Sistemas eleitorais	71
2.3 Mandato: precisamento terminológico	76
2.3.1 Mandato vinculado ou imperativo	78
2.3.2 Mandato livre	81
2.4 Representação na contemporaneidade e o fenômeno da globalização	85
2.4.1 O 'neoliberalismo' do modelo anglo-saxão	92

2.4.2 Representatividade e globalização	94
3 PARTIDOS POLÍTICOS: UMA DEFINIÇÃO HISTÓRICA	104
3.1 O elemento teleológico: característica conceitual	110
3.2 Partidos de quadros	121
3.3 Partidos de massa	126
3.3.1 Instrumentos da partitocracia	132
3.3.1.1 O voto obrigatório	132
3.3.1.2 Financiamento público dos partidos	133
3.3.1.3 Distribuição de cargos na Administração Pública	133
3.3.2 Funções tradicionais dos partidos políticos	136
3.3.2.1 Simpatizantes e adeptos	137
3.3.2.2 Militantes	138
3.3.2.3 Dirigentes	139
3.3.2.4 Integrantes da bancada	140
3.3.2.5 Função de policiamento no exercício do mandato	141
3.3.2.6 Função pedagógica	143
3.3.2.7 Função de agremiação dos eleitos	143
3.3.2.8 Função de controle	145
3.3.2.9 Função de comunicação	148
3.4 Sistemas partidários e democracia	149
3.4.1 Bipartidarismo	151
3.4.2 Pluripartidarismo ou multipartidarismo	156
3.4.3 Monopartidarismo	158
3.4.4 A cláusula de exclusão	161
3.5 Sistema partidário e sistema eleitoral	164
3.6 A jurisdicização dos partidos políticos	166
3.6.1 A experiência brasileira	171
3.6.2 Disciplina partidária.....	174
3.6.3 Princípios constitucionais da organização partidária na experiência brasileira	180

3.6.3.1 Limites à autonomia partidária	181
3.6.4 O controle dos partidos políticos no Brasil	185
3.6.5 O estatuto dos partidos políticos	189
3.6.6 A deontologia da ideologia partidária	191
4 INELEGIBILIDADES: A FILTRAGEM PREVENTIVA DA MORALIDADE	199
NO EXERCÍCIO DO MANDATO	
4.1 A Lei de inelegibilidades	202
4.2 A fidelidade no exercício do mandato: o controle concomitante da moralidade	204
4.2.1 Democracia, autonomia e fidelidade partidárias no Brasil	205
4.3 A fidelidade partidária sem mandato imperativo	214
4.3.1 O tipo na função partidária sancionatória	219
4.3.2 O processo intrapartidário	221
4.3.3 A fidelidade partidária nas propostas de reforma política	223
4.4 Sistema de governo e fidelidade partidária	231
5 DA FIDELIDADE À PROPAGANDA ELEITORAL	254
5.1 A propaganda	255
5.1.1 Propaganda e boa-fé	258
5.2 Outros aspectos constitucionais do controle de moralidade no exercício do mandato político	264
5.2.1 Disposições procedimentais para a punição da quebra do decoro parlamentar	268
5.3 Infidelidade partidária e ato de improbidade	275
CONCLUSÕES	278
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	286

INTRODUÇÃO

A questão da representatividade política é apenas um ponto de partida. Apesar de a atenção estar voltada para as propostas de emendas constitucionais que, veiculadoras de uma reforma política, pretendem alterar a disciplina do mandato e dos partidos políticos pelo enrijecimento da disciplina da fidelidade partidária, o objetivo do estudo é o de provocar uma reflexão sobre a real necessidade, e até mais, sobre a efetividade das mudanças propostas no controle ético do exercício do mandato.

A investigação sobre a fidelidade partidária passa obrigatoriamente pela noção do poder de conformação legislativa na fixação do regime jurídico dos partidos políticos, definido pela Constituição, pelo liame entre a participação política na democracia representativa e os partidos e, por fim, pela preservação da liberdade no exercício do mandato.

Não há dúvida de que as constantes filiações e desfiliações fragilizam a credibilidade do sistema político por retirarem o poder de representação que os partidos devem ter, como alicerces que são do cenário político. A premência em conter o *deficit* público mediante a redução da estrutura estatal, a reestruturação da Administração Pública por meio do abandono dos mecanismos de descentralização, operada por lei, progressivamente substituídos pelo *downsizing* contratual, a relativização do conceito de soberania nos países periféricos, deixando-os permeáveis aos interesses externos – muitas vezes afrontosos aos nacionais – desafiam o intérprete a encontrar um caminho, na Constituição, que deve ser analisado sob o prisma, ainda, dos interesses do eleitor.

Para análise da questão, deve-se verificar, pelo menos de forma genérica, as fronteiras que a Constituição traça entre a autonomia partidária, a liberdade no exercício do mandato e seu controle. Também se deve entender que toda conformação do cenário político de um país nada mais é do que manifestação do substrato cultural de seu povo, ambos historicamente

sedimentados, sem que possam ser abruptamente alterados por reformas constitucionais. O poder constituinte pode muito, pode quase tudo, menos revogar o momento histórico.

De volta ao ponto inicial: a pesquisa parte do suposto de que a democracia se afirma a partir da recusa de uma gnoseologia genérica e permanentemente válida, impondo-se a aceitação da diferença. Não há democracia sem a admissão da existência de outro ponto de vista, e em condições de franca manifestação.

Apresentada a noção de democracia, construída ao longo da história pela mão de vários filósofos políticos, chega-se à pesquisa das alterações que o conceito sofre na pós-modernidade, verticalizando o campo de abordagem e separando problemas que, embora embebidos por noções elaboradas na Modernidade, mostram-se essenciais na sustentação da autenticidade democrática. Demonstra-se que, desde a estruturação da noção de estado, operada pelo racionalismo burguês na criação dos Estados Nacionais Modernos, em substituição à *pólis* grega ou à *civitas* romana, feita em primeira mão pela República de Jean BODIN, reconheceu-se ao estado um poder absoluto (a soberania), mas limitado, controlado. Afinal, o que se entrega pelo mandato é apenas o exercício do poder, não podendo, por essa razão, ser manifestado contra o interesse de quem, de fato, é seu titular (o povo).

Resguardada esta noção, o controle do exercício da soberania alicerça o controle do exercício do mandato, seja de modo taxativo – como no mandato imperativo – seja de modo mais elástico, como no mandato livre.

Pela experiência colhida da Modernidade, sedimentou-se a noção de que não há democracia sem base republicana, sem representação que permita a participação genuína e paritária, sem privilégio de um ou de alguns interesses setorizados. Concluiu a experiência que a representação do interesse geral, medianamente aferido na síntese da vontade do todo social, somente se opera

pelo exercício de um mandato livre vinculado às diretrizes de uma organização partidária, que o informa e o expressa pelas vias institucionais.

Não é outra a conclusão a que, na esteira destas, chegou a história brasileira, mormente no renascimento democrático verificado após a sustentação de uma democracia de aparência, em que se contava com uma oposição confiável, sustentada por uma rígida disciplina da fidelidade partidária e pela restrição à criação de outros partidos, mediante a imposição de uma cláusula de exclusão, durante um regime francamente ditatorial. É por essa razão que, em reação, a Constituição de 1988, no artigo 17, consagra a autonomia partidária, reconhecendo competência ao próprio partido para disciplinar a fidelidade partidária, sem que se possa punir sua infringência com a perda do mandato, o que apenas ocorrerá nas excepcionais hipóteses previstas no artigo 55.

Estas recentes conquistas da democracia brasileira encontram-se ameaçadas pela tentativa de desfigurar o regime constitucional mediante a reintrodução, por emenda constitucional, de uma cláusula de exclusão, bem como da pena de cassação, como punição pelo ato de infidelidade partidária.

Nessa senda, o trabalho propõe demonstrar que a disciplina da fidelidade partidária deve ser construída em conformidade com o momento histórico vivenciado por cada povo, sem buscar a mera transposição das contribuições da experiência européia. Se a rígida disciplina da fidelidade partidária é fundamental para a sustentação de um sistema parlamentarista de governo, já não se reveste da mesma importância no presidencialismo, pois este deve contar com uma maioria parlamentar flutuante, diversa, imprescindível para um efetivo controle da atividade do poder executivo sem comprometimento definitivo dos índices de governabilidade.

Pretende-se ainda demonstrar que o fortalecimento dos partidos políticos no Brasil decorrerá da sustentação de sua autonomia, tal como

consagrada na Constituição, na valorização, operada mediante o cultivo historicamente decantado, de sua ideologia e de sua plataforma de ação.

Por fim, o trabalho propõe demonstrar que o uso efetivo dos meios de controle da eticidade no exercício do mandato parlamentar, (i) por meio da filtragem operada pelos padrões de elegibilidade, (ii) pela disciplina, construída de *lege ferenda*, da fidelidade às propostas de campanha, (iii) pelo policiamento do decoro parlamentar, (iv) pela efetividade da fidelidade à diretriz partidária, ou ainda (v) pela punição dos atos de improbidade, mostra-se essencial para o resgate da ética na política, dispensando a alteração do regime já consagrado na Constituição de 1988.

1 METAFÍSICA E DEMOCRACIA: A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIZAÇÃO GREGA CLÁSSICA À MODERNIDADE

O gradativo descrédito do homem grego em seus mitos levou-o a buscar a resposta para todas as questões sobre tudo o que existe no cosmos (o SER), em algo que fosse eterno e imutável, a-histórico em síntese, da mesma forma que o eram os mitos. “Então, abolindo-se a atuação de vontades divinas divergentes”, explica José Américo MOTTA PESSANHA, “chegar-se-á a um divino neutro imparcial: a divina *arché* das cosmogonias dos primeiros filósofos.”¹

O apego a algum elemento metafísico, como forma de superação da transitoriedade do homem e de suas obras, tem origem direta na construção filosófica grega.²

A decadência da *mitopoyésis* fez o homem chamar para si a responsabilidade de explicar o mundo sensível e tudo que nele ocorre, livrando os deuses deste encargo, recebido como penalização pelo exercício da racionalidade.³

¹ PESSANHA, José Américo Motta. *Os pré-socráticos: os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 9.

² Para Enno RUDOLPH, a construção mítica assinala uma forma de cultura embrionária, quando afirma que: “*La découverte que la conscience mythique souffre d'un conflit qui est fondé par le fossé entre l'expérience de la différence d'un côté, et la protection garantie par un daimon de l'autre, laisse la possibilité de comprendre le mythe en comparaison des autres formes comme une forme de culture embryonnaire.*” RUDOLPH, Enno. *Les mythes politiques comme phénomènes de culture selon Ernst Cassirer. Cahiers de philosophie politique et juridique*, Caen, n. 26, p. 164, 1994.

³ Tal processo encontra-se descrito por HESÍODO, com incomparável riqueza de detalhes, na lenda de Prometeu acorrentado. Prometeu rouba o fogo sagrado dos deuses, símbolo da racionalidade destes que, afinal criaram o mundo e deram a todos os seres um lugar adequado, uma certa ordem, para entregá-lo aos homens. Trazendo a razão aos homens sofre uma punição (é amarrado a uma pedra com as vísceras externadas, incessantemente consumidas por uma águia, e sempre regeneradas, para que a dor nunca findasse), e faz com que recaia uma punição sobre todos os homens: os deuses criam Pandora, enviam-na aos homens com uma caixa que, aberta por aquela, deixa escapar todos os males, restando na caixa, aprisionada, apenas a esperança. A lenda é descrita por BULFINCH, Thomas. *O livro de ouro da mitologia: história de deuses e heróis*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000. p. 19-26.

Nesse contexto, nasce, na criação da Escola de Mileto, a busca do princípio, ubicado em algum elemento da natureza (cosmos) não apenas como elemento criador de tudo que há na *physis*, mas também como elemento de sustentação.

Para os Pré-Socráticos da Escola de Mileto (Tales, Anaximandro e Anaxímenes) a resposta à questão ontológica passa sempre por um PRINCÍPIO (a água, o ar, o infinito), a *arché*, algo que, identificado na contemplação (*theoría*) da realidade, deveria ser tão a-histórico quanto o mito, e explicaria de onde veio e o que sustenta o SER. O princípio cria e dá sustentação, autonomizando a *physis* em relação à divindade.

Já na transição do período cosmológico da fase Pré-Socrática para o período humanista, reaviva-se a discussão sobre a metafísica a partir da clássica controvérsia estabelecida entre Heráclito e Parmênides. Aquele busca a resposta à questão ontológica afirmando que o SER existe e permanece porque se encontra em constante movimento (dialética). Este demonstrando que o SER é dialético apenas na aparência, porque na essência, naquilo que lhe é imanente, o SER é imutável.⁴

Com esta separação, vislumbrando em todo SER algo que é aparente e mutável (*phaenomenon*), e algo que lhe é imanente e imutável (*noumenon*), desponta a metafísica no sentido que historicamente a consagrou, amparada na constatação de que a aparência pode ser captada pelos sentidos (aliás, os sentidos só captam a aparência), pois o que é imanente e imutável, o que, em síntese, está além do físico (metafísico), somente será apreendido pela razão (*logos*). Apenas

⁴ ABRÃO, Bernadette Siqueira. *Histórica da filosofia: os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p.31-32.

a razão capta o que é permanente. A sensibilidade limita-se a captar o que é transitório.

Este elemento permanente (*noumenon*) será representado por sinais na escola pitagórica, os números.⁵

A teoria socrática consolida a metafísica contrapondo, agora na análise do próprio homem, sua aparência (o corpo) à sua alma (*psyché*), sendo esta a sua essência.

A metafísica, assim concebida e consolidada, vai aprimorada pelo idealismo platônico de moldura socrática, exposto no *Fédon*⁶, fulcrado na comparação entre dois mundos: o mundo das idéias que, inspirado pelo bem absoluto, sendo eterno e imutável, guarda todos os modelos nos quais se molda a *physis*, esta sim, mutável. Também o mundo das idéias, dos modelos ideais, somente será apreensível racionalmente, sendo que a *physis* pode ser captada pelos sentidos. É PLATÃO quem, partindo desta base idealista, pela primeira vez na história ocidental, põe o dado metafísico a serviço da teorização política, estruturando sua República e sua teorização sobre formas de governo conforme as virtudes (características do hiperurânio) que cada alma teve condições de escolher.

A teoria aristotélica, por sua vez, como é próprio da visão otimista que estampa na figura do homem, reconhece a este ser a capacidade de, através do silogismo, captar o que há de imanente na realidade, partindo de axiomas, verdades genéricas e universais (premissa maior) que, postas como parâmetro de

⁵ REALI, Giovanni; ANTISERI, Dario. *História da filosofia*. São Paulo: Edições Paulinas, 1990. p. 40. Volume I.

⁶ PLATÃO. *Fédon: os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 126.

comparação com um caso particular (premissa menor), permitirão o encontro da verdade (conclusão), o *theorema*.⁷

Na escolástica, a linha platônica perfilada na leitura Agostiniana estampada na *Civitas Dei*, presta-se com extrema conveniência à sedimentação da união entre a política e metafísica, lastreada não apenas na figura do Rei-Filósofo, mas na do Rei-Cristão, ordenado pela divindade, pelo elemento metafísico.⁸

Surge a Teoria do Poder Divino dos Reis, amparada na constatação de que Reis somente serão aqueles indicados pela Igreja, em fiel expressão da vontade da divindade (*potestas clavium*)⁹.

Portanto, quem está contra o Rei, está contra a divindade, e contra a verdade nele encarnada.

Metafísica e política sempre andaram de mãos dadas, sendo claro que até a ascensão do racionalismo do século XVII, este dado metafísico era definido como algo que jamais poderia ser construído, mas apenas descoberto e declarado, pela efemeridade humana.

Ocorre que, com a consolidação dos postulados racionalistas, seguindo linha que o aristotelismo já havia inaugurado, passa-se a reconhecer no próprio homem - como será consagrado pelo modelo de estado democrático rousseauiano — a condição de determinar o que é esta vontade de todos (a vontade geral), posta como elemento a-histórico empiricamente identificado.¹⁰

⁷ ARISTÓTELES. *Os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 89-94.

⁸ TRUYOL Y SERRA, Antonio. *História da filosofia do direito e do estado*. 7ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 1985. p. 219. Vol. I.

⁹ SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 453.

¹⁰ CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. 12ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1999. p. 71.

No idealismo moderno, G. W. F. HEGEL é o responsável pela elevação do estado a elemento metafísico, pois, se o estado é o momento ético superior, sendo o que de melhor a razão humana pôde criar - no uso desta prerrogativa de expressar a verdade que o racionalismo lhe deu¹¹ – não se admite que ninguém esteja contra o Estado, que ninguém busque contrariá-lo. Se a doutrina do estado é a expressão da verdade, não há porque se ouvir outra voz, que deverá, na melhor das hipóteses, estar enganada. Quem está contra o estado, neste particular, não tem razão (e tem que ser doutrinado), é louco (e tem que ser tratado) ou é um enganador, até mesmo um traidor (e em ambos os casos deve ser exemplarmente punido). Eis o totalitarismo.¹²

Como leciona Juarez FREITAS, "para Hegel, o Estado é a mais alta expressão do universo ético: é o próprio universo ético, ou seja a objetivação do Espírito Universal em um povo determinado [...]"¹³

A metafísica unida à política, assim configurada esta união, conduz à exclusão da diferença e à intolerância, já que consagra a possibilidade de defesa intransigente de uma única *weltanschauung*. "A grande questão", como constata

¹¹ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *The philosophy of right.* Londres: Encyclopedia Britannica, 1952. p. 130.

¹² REALI, Giovanni; ANTISERI, Dario. *História da filosofia.* São Paulo: Edições Paulinas, 1990. p. 150-154. Volume III. No mesmo sentido, Robert ORR, ao enunciar a visão de conjunto dos requisitos do totalitarismo enunciados por HANNAH ARENDT, como sendo: "1) Uma ideologia elaborada, isto é, uma doutrina oficialmente prescrita que tem algo a dizer sobre todos os aspectos da vida, inclusive a maneira adequada de prever o estado final da raça humana; 2) Um único partido de massa, liderado por um ditador, organizado hierarquicamente, que não admite rivais. É monolítico, isto é, composto de uma única peça, e não existem outras peças; 3) Controle policial terrorista, que não apenas sustenta mas também supervisiona o partido; 4) Controle monopolista das comunicações; 5) Controle quase completo das forças armadas; 6) Controle burocrático centralizado da economia. Não existe 'pluralismo' nem permissão para que associações secundárias se ergam entre o cidadãos e o estado todo-poderoso". ORR, Robert. Totalitarismo. In: CRESPIGNY, Anthony de; CRONIN, Jeremy. *Ideologias políticas.* 2ª ed. Brasília: Edunb, 1999. p. 118.

¹³ FREITAS, Juarez. *As grandes linhas da filosofia do direito.* 2ª edição. Caxias do Sul: EDUCAS, 1986. p. 73.

Hans KELSEN, “é saber se existe algum conhecimento da verdade absoluta, alguma compreensão dos valores absolutos. Esta é a principal antítese entre as filosofias do mundo e as da vida em que se insere a antítese entre a autocracia e democracia. A crença na existência da verdade absoluta e de valores absolutos constitui a base de uma concepção metafísica e, em especial, mítico-religiosa do mundo. Mas a negação desse princípio, a opinião de que o conhecimento humano só tem acesso a verdades relativas, a valores relativos, e, por conseguinte, qualquer verdade e qualquer valor — assim como o indivíduo que os descobre — devem estar prontos para se retirar a qualquer momento, e deixar lugar a outros valores e outras verdades, leva à concepção criticista e positivista do mundo, entendendo-se com isso aquela direção da filosofia e da ciência que parte do positivismo, ou seja, do dado, do perceptível, da experiência, que pode sempre mudar e que muda e incessantemente recusa, portanto, a idéia de um absoluto transcendente a essa experiência. A essa oposição entre filosofias do mundo corresponde uma oposição entre teorias dos valores, especialmente entre atitudes políticas fundamentais. À concepção metafísico-absolutista está associada uma atitude autocrática, enquanto à concepção crítico-relativista do mundo associa-se uma atitude democrática. O relativismo é a concepção do mundo suposta pela idéia democrática.”¹⁴

Enquadrando nesta metafísica os princípios religiosos, acentua David HUME que a intolerância resultante desta postura “foi provavelmente a origem de todas as guerras e dissensões religiosas”, originando “um espírito de perseguição que a partir de então tem sido o veneno da sociedade humana e fonte das mais inveteradas facções em todos os governos.”¹⁵

¹⁴ KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993. p. 106.

¹⁵ HUME, David. *Investigação acerca da racionalidade humana*. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1998. p. 34.

A democracia pede, em síntese, a aceitação da diferença, o respeito à opinião distinta, livremente formada e expressada, devendo reservar o mesmo espaço a cada postura distinta, para que fique aberta a possibilidade de confronto dialético capaz de encontrar, não a verdade nem a certeza, mas o consenso, pois *“la manière dont l’AUTRE est construit exige le recours à quelques fondements de l’interdiscursivité.”*¹⁶

As verdades são muito mais perigosas para a democracia do que as incertezas, pois esta torna-se “impossível se um ator se identifica com a racionalidade universal e reduz os outros à defesa de sua identidade particular.”, como sublinha Alain TOURRAINE.¹⁷

¹⁶ ROSSI, Adeloir. *“Démocrates” électoralistes et le sommeil du Leviathan: en exercice d’analyse du discours politique.* Curitiba: HD Livros Editora, 1995. p. 28.

¹⁷ TOURRAINE, Alain. *Que es la democracia?* Buenos Aires: Fondo de cultura economica de Argentina, 1995. p. 201. No mesmo sentido segue ainda KELSEN para quem: “A democracia julga da mesma maneira a vontade política de cada um, assim como respeita igualmente cada credo político, cada opinião política cuja expressão, aliás, é a vontade política. Por isso a democracia dá a cada convicção política a mesma possibilidade de exprimir-se e de buscar conquistar o ânimo dos homens através da livre concorrência. Por isso, o procedimento dialético adotado pela assembléia popular ou pelo parlamento na criação das normas, procedimento esse que se desenvolve através de discursos e réplicas foi oportunamente reconhecido como democrático. O domínio da maioria, característico da democracia, distingue-se de qualquer outro tipo de domicílio não só porque, segundo a sua ausência mais íntima, pressupõe por definição uma oposição — a minoria — mas também porque reconhece politicamente tal oposição e a protege com os direitos e liberdades fundamentais. Mas, quanto mais forte for a minoria, mais a política da democracia se tornará uma política de compromisso, assim como nada caracteriza melhor a filosofia relativista do que a sua tendência à conciliação entre dois pontos de vista opostos que tal filosofia não pode aceitar inteiramente e sem reservas nem negar de modo absoluto. A relatividade do valor, proclamada por determinada confissão política, a impossibilidade de reivindicar um valor absoluto para um programa político, para um ideal político — por mais que estejamos dispostos ao sacrifício para nosso triunfo e pessoalmente convictos dele — obriga imperiosamente a rejeitar o absolutismo político, quer se trate de uma casta de sacerdotes, de nobres ou de guerreiros, quer se trate de uma classe ou de um grupo privilegiado qualquer. Todo aquele que, na vontade e na ação políticas, puder invocar uma inspiração divina, uma luz supranatural, também poderá ter o direito de ficar surdo à voz dos homens e fazer prevalecer a própria vontade como vontade do bem absoluto, mesmo contra um mundo de adversários incrédulos e cegos. Por esse motivo, a palavra de ordem da monarquia cristã por graça divina podia ser “autoridade” mas não “maioria”, palavra de ordem esta que se tornou a meta daqueles que defendem a liberdade

A democracia, no que lhe é mais característico, pode ser definida como o exercício dialético da busca do consenso, sendo claro que “Nenhum homem honesto está autorizado a supor que uma diretriz seja melhor do que outra; tudo o que pode dizer é que acredita que uma é melhor”,¹⁸ como afirma Sir. Ivor JENNINGS.

1.1 A DEMOCRACIA

Quando se fala em democracia, é fundamental precisar de que modelo se cogita, pois ao longo da história vários arquétipos se seguiram, seja como forma de governo, seja como forma de Estado.

Como regime de governo, o modelo democrático faz referência ao modo pelo qual o indivíduo exerce o poder político. Nessa linha, o governo pode ser entendido como o exercício institucionalizado do poder.

Em relação à organização do Estado, o modelo democrático diz respeito aos modos pelos quais pode travar-se a relação indivíduo-poder, com especial destaque às formas de acesso ao exercício deste poder (descartado o governo).¹⁹

intelectual, a ciência liberta das crenças em dogmas e milagres, fundada na razão humana e na dúvida da crítica, e que, politicamente, defendem a democracia.”, KELSEN, A democracia..., op. cit., 105.

¹⁸ JENNINGS, Sir Ivor. *A constituição britânica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 23.

¹⁹ Nesse sentido a afirmação de Lucien SFEZ, ao enfatizar que "L'Etat apparaît lorsqu'il existe une différence entre gouvernantes et gouvernés." SFEZ, Lucien. Duguit et la théorie de l'Etat. *Archives de philosophie du droit*, Paris, n. 21, p. 115, 1967.

Na adjectivação da democracia tem-se um exemplo das hipóteses em que o adjetivo modifica o substantivo, consoante as formas que assumiu ao longo da História.²⁰

1.1.1 A democracia grega

É característica da herança ateniense clássica tratar da democracia como forma de governo, formulando modelos de exercício do poder que devem ser sempre lidos à luz da lembrança das peculiaridades da sociedade ateniense da época, hierarquizada em castas, de modo que apenas os homens gregos tinham condições de participar, da *Ekklesia*, na *Ágora*.²¹

Como explica o Ministro Carlos Mário da SILVA VELLOSO, vigia neste período da história grega “a democracia direta. À medida que o povo assim participava dos negócios do Estado, era livre. Convém registrar que a democracia direta dos gregos convivia com a escravidão. A liberdade na democracia direta dos gregos era de uma parcela do povo, apenas, já que a parcela maior era de homens escravos. Daí a afirmativa de NITTI, no sentido de que a democracia grega era uma democracia minoritária, assim reproduzindo, registra Paulo BONAVIDES, o pensamento da G. W. F. HEGEL, de que ‘o Oriente fora a liberdade de um só, a Grécia e Roma a liberdade de alguns, e o mundo germânico, ou seja, o mundo moderno, a liberdade de todos’.²²

²⁰ A variabilidade do conceito de democracia é demonstrada em LIPPMANN, Walter. *Crépuscule des démocraties?* Paris: Fasquele Éditeurs, 1952.

²¹ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1993. p. 176-178. No mesmo sentido: PESSANHA, José Américo Motta. *Sócrates: os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1998. p. 5

²² VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 22-23.

1.1.1.1 O modelo platônico

De nítida inspiração socrática, o modelo platônico é o primeiro a referir a democracia como forma de governo.

PLATÃO constrói toda a sua teoria das formas de governo tomando por base a conjugação de dois critérios²³:

a) O quantitativo ou numérico: refere o número de exercentes do poder:

b) O idealismo (ou critério da base idealista): alude à virtude escolhida por cada alma, predispondo-a, conforme a virtude, ao exercício de certo ofício.

Nesta linha, a democracia platônica é o modelo ideal do governo de todos. É uma onicracia.

Esta definição merece duas observações. Uma democracia definida como a vontade de todos somente tem lugar se adotada como modelo ideal, já que o governo do todo, absolutamente, não se realiza, por ser absolutamente inviável. Se é a vontade de todos, neste todo, para PLATÃO, encontram-se reunidas almas que lograram alcançar a mais valorizada das virtudes (a sabedoria), outras que encontraram a coragem e a grande maioria, que apenas logrou revestir-se da virtude da concupiscência (a menos valorizada, porque mais distante do mundo do modelo ideal).

Daí, para PLATÃO, a democracia ser o menos recomendado dentre os modelos ideais, sendo ainda uma forma de governo ideal porque o poder político é exercido em prol dos governados. A melhor dentre as formas ideais de governo é a monarquia, em que o exercício do poder seria colocado nas mãos de apenas

²³ BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 6ª ed. Brasília: Edunb, 1992. p. 45-46.

um governante (*mono*= um, *arquia*= poder), que o exerceria sem limites, e estes sequer seriam necessários, pois estaria inspirado em uma recordação mais clara do que vira no Hiperurânio, e justamente por isso teria condições de ser um excelente governante. Já se disse, não sem razão, que o melhor dos governos, para PLATÃO, é o exercido por um bom déspota.

É constatável, destarte, que o pessimismo que tão bem marca a filosofia idealista platônica também se alastra para suas incursões políticas, aparecendo como lastro de sua definição de democracia.

1.1.1.2 O modelo aristotélico

O mesmo já não se vê em ARISTÓTELES que, também por influência platônica²⁴, serve-se de dois critérios na formulação de sua teoria das formas de governo²⁵, a saber:

a) O critério quantitativo ou numérico: no que repete PLATÃO para fazer alusão ao número de exercentes do poder;

b) O critério financeiro ou da capacidade econômica: faz alusão à maior ou menor riqueza daqueles que exercem o poder.

Neste viés, a democracia aristotélica já não é o governo de todos, mas da maioria (pois também já não é mero modelo ideal, mas plenamente realizável); de uma maioria que não é nem tão rica e nem tão pobre (uma certa noção de classe média) e que, justamente por isso, tem condições de, em

²⁴ Sua teorização sobre este tema encontra-se em seus escritos Exotéricos (aqueles produzidos enquanto ainda pertencia à Academia).

²⁵ A teoria das formas de governo de Aristóteles consta de seus escritos exotéricos, formulado quando ainda pertencia à Academia platônica, razão pela qual encontram-se fortemente impregnados pela teoria de seu mestre de então. Neste sentido: CABRAL DE MONCADA, Luís. *Filosofia do direito e do estado*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 33.

governando, satisfazer as pretensões da maioria (ela mesma) e ainda daqueles muito ricos ou muito pobres.

A democracia aristotélica é uma boa forma de governo (governo da maioria para a maioria) sendo ainda a mais estável dentre as formas de governo que elenca.

1.1.2. A democracia moderna

Justifica-se a passagem da explanação sobre o modelo grego diretamente para a análise dos paradigmas que a modernidade ofereceu em função da constatação de que no período que medeia estas épocas, muito pouco se falou sobre democracia.

Muito pouco porque o último suspiro de teorização sobre a democracia, sem dar-lhe relevo, ubica-se na teoria de Políbio (historiador grego que migrou para Roma), que trata de dissolvê-la como um dos matizes de seu modelo de Governo Misto²⁶.

A Civilização Romana, de escassa teorização política, voltou-se à exploração do modelo republicano de Aristocracia Senatorial, na letra de Cícero²⁷, seu maior teórico político, inspirado num misto de estoicismo e aristotelismo.

Por sua vez, o Teocentrismo voltou-se a enfatizar unicamente o modelo monárquico, seja no protótipo escolástico de Rei-Cristão, seja na fundamentação da Teoria do Poder Divino dos Reis, enfatizada n' O Patriarca, de Robert FILMER.²⁸

²⁶ BOBBIO, A teoria.... op. cit., p. 65-73.

²⁷ LOPES, José Reinaldo Lima. *O direito na história*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 47-50.

²⁸ TRUYOL Y SERRA, *História....*, op. cit., p. 228. Volume II.

1.1.2.1 A república de Jean BODIN

Já de início convém frisar que o modelo de República de Jean BODIN não se confunde, porque sequer assemelhado é, com o da República de PLATÃO, pois, enquanto esta centra-se em uma igualdade material, que reserva a cada homem um ofício, uma profissão, consoante a virtude que sua alma teve condições de escolher no Hiperurânio, aquela trata de primar a adoção da igualdade formal como critério da titularização do poder²⁹ pelas famílias.

O tratado seminal *De la République*, considerado a *summa* jurídico-política do século XVI, deixa para a modernidade a consagração do conceito de república centrado na diferença entre titularidade e exercício da soberania, como o consagram várias das constituições ocidentais, a exemplo da brasileira, quando prevê no parágrafo único de seu artigo 1º que “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*”

No conceito clássico de Jean BODIN, República “é o reto governo de famílias (*ménages*), e daquilo que lhes é comum, com poder soberano.”³⁰ A referência às famílias faz despontar, ainda no Racionalismo de Jean BODIN, um traço da estrutura social medieval, centrada na família, pois o individualismo

²⁹ Termo empregado em atenção à ressalva de Georges BURDEAU, segundo a qual “*Seulement si le Pouvoir fournit ainsi un critère comode pour identifier le politique, il faut bien avouer que cette commodité est due au fait que le Pouvoir est un phénomène extrêmement complexe dont on rencontre presque partout, dans la vie sociale, des manifestations très différentes. Lors donc que l’on parle de Pouvoir, on utilise un terme, non pas ambigu sans doute, mais tellement simplificateur qu’il est indispensable de bien évaluer toute la richesse des phénomènes qu’il inclut.*” BURDEAU, M. Georges. *Cours de méthode de la science politique*. Paris: Les Cours de Droit, 1958. p. 122.

³⁰ TRUYOL Y SERRA, *História...* op. cit., p. 136. Volume II.

burguês ainda não havia aflorado com a intensidade que tempos depois o caracterizará - reúnem-se em torno e um certo bem comum³¹

Estas famílias, assim agrupadas, entregam o exercício, e apenas o exercício, do poder (soberania) ao soberano, em quem reconhecem a virtude para governar.³²

Por decorrência lógica, quem recebe apenas o exercício do poder já o recebe limitado (e a soberania de Jean BODIN é absoluta, mas limitada), pois não poderá exercê-lo contra o real interesse de seus titulares. Esta é a primeira característica da República, a limitação ínsita ao exercício do poder.

Não é por outra razão que Geraldo ATALIBA, república como o regime político em que os exercentes de funções políticas representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente. São, assim, características da república a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade. A eletividade é o instrumento da representação. Por esta razão, o mandato passa a ser o instituto central de todas as preocupações doutrinárias e de todas as questões práticas, postas no cerne desta problemática.³³

A segunda característica é a de que as famílias são titulares do poder na mesma proporção, não havendo qualquer diferença na parcela de poder que titularizam ou que entregam ao soberano para exercício. A titularidade do poder, pelas famílias, uniformiza-se num padrão de igualdade formal.

³¹ Esta afirmação leva a recordar a noção Agostiniana de Cidade, como sendo a "reunião de homens em torno daquilo que amam." TRUYOL Y SERRA, *História...*, op. cit., p. 219. Volume II.

³² Termo utilizado no sentido em que o emprega MAQUIAVEL, quando alude a *virtù*. MAQUIAVEL, Nicollo. *O príncipe*. Curitiba: Juruá, 2001.

³³ ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 102.

Claro está na teoria de Jean BODIN que o Estado não é resultado natural da condição humana, como era a *societas civilis* do modelo aristotélico, correspondente à natureza social do homem (*politikon zoon*). O Estado é criado mediante a concordância dos indivíduos, tácita, como na teoria de Jean BODIN, ou afirmada mediante um contrato, como afirmado mais tarde por Thomas HOBBS, John LOCKE, Barão de MONTESQUIEU, Jean-Jacques ROUSSEAU e Emmanuel KANT. Nessa cadência, o Estado, ensina Antonio Carlos WOLKMER, "configura-se como uma organização de caráter político que visa não só a manutenção e coesão, mas a regulamentação da força em uma formação social determinada. Esta força está alicerçada, por sua vez, em uma ordem coercitiva, tipificada pelo invólucro jurídico. O Estado legitima seu poder pela eficácia e pela validade oferecida pelo direito, que, por sua vez, adquire força no respaldo proporcionado pelo Estado."³⁴

Como observa Norberto BOBBIO, "a diferença repousa no fato de que, enquanto a *societas civilis* do modelo aristotélico é sempre uma sociedade natural, no sentido de que corresponde perfeitamente à natureza social do homem (*politikon zoon*), a mesma *societas civilis* do modelo hobbesiano, na medida em que é a antítese do estado de natureza e é constituída, mediante acordo dos indivíduos que decidem sair do estado de natureza, é uma sociedade instituída ou artificial (o *homo artificialis* ou a *machina machinarum* de Hobbes). Mas nada prova melhor a vitalidade e a longevidade desta expressão do que a constatação de seu uso concordante, tanto em contextos nos quais o contratermo é a família quanto em contextos nos quais o contratermo é o estado de natureza. No primeiro caso inclui-se um típico representante do modelo aristotélico, para o

³⁴ WOLKMER, Antonio Carlos. Sociedade, estado e o direito. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 26, n. 3, p. 44, set./dez. 1983.

qual o Estado é um fato natural, como Jean BODIN: “o Estado (*république* ou *res publica*) é a sociedade civil que pode subsistir por si só sem associações ou organismos, mas não sem família.”³⁵

O fortalecimento do racionalismo empirista dará gênese ao Contratualismo, responsável por afirmar que o Estado foi criado pela vontade concordante de todos os homens, manifestada num acordo (o *pactum subjectionis* de Thomas HOBBS ou o *pactum unionis* de John LOCKE), que, prefigurado apenas para fins retóricos (já que nenhum contratualista, à exceção de Giambattista VICO³⁶, se preocupa em localizá-lo historicamente), tem por fim eliminar as adversidades do estado primitivo, dando gênese ao Estado como ente político. Uma vez celebrado o contato, “no lugar da pessoa particular de cada contratante, este ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros como a assembléia de votantes, o qual recebe deste mesmo ato uma unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. Esta pessoa pública que se forma assim pela união de todas as outras, recebeu o nome de cidade e agora recebe o de república ou de corpo político, chamado por seus membros Estado, quando é passivo; soberano, quando é ativo; poder, comparando-o com seus semelhantes.”³⁷

Pelo contrato, à exceção da estrutura que lhe dá Thomas HOBBS no *Leviatã*³⁸, os homens criam o Estado, tratando sempre de limitar o poder cujo exercício lhe foi entregue, como ensina James MADISON ao observar que “uma

³⁵ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. 7ª ed. São Paulo: Paz e terra, 1999. p. 45.

³⁶ Para VICO, este período se situa logo após a baixa das águas do dilúvio bíblico. Neste sentido: TRUYOL Y SERRA, *História...*, op. cit., p. 268. Volume II.

³⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 3ª ed. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1969. p. 20-21.

³⁸ BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991. p. 46-47.

vez que o povo é a única fonte legítima do poder, sendo dele que provém a carta constitucional, segundo a qual se distribuem os poderes dos diferentes ramos do governo, parece perfeitamente consonante com a teoria republicana recorrer-se à mesma autoridade original, não apenas quando for necessário ampliar, reduzir ou remodelar o poder do governo, mas também sempre que qualquer dos três ramos possa invadir as atribuições dos outros. Os diferentes poderes, sendo perfeitamente coordenados pelos termos de sua missão comum, é evidente que nenhum deles poderá pretender um direito exclusivo ou superior de estabelecer os limites entre as respectivas atribuições; e de que modo poderão ser evitadas as usurpações do mais forte ou corrigidas as falhas do mais fraco sem recorrer ao próprio povo que, na qualidade de outorgante da delegação, é quem pode interpretar seu verdadeiro sentido e exigir sua observância?”³⁹

Não é por outra razão que Jean-Jacques ROUSSEAU mais tarde chamou de “república, a todo Estado regido por lei, qualquer que seja sua forma de administração, porque somente então, é que o interesse público governa e a coisa pública representa algo. Todo governo legítimo é republicano.”⁴⁰

1.1.2.2 O liberalismo político inglês

Com efeito, é historicamente constatável que o fato de a Inglaterra ser uma ilha, distanciando-a (na época) do que se passava na Europa continental, permitiu-lhe seguir um caminho histórico bastante diferente, inédito na maioria das vezes. Winston CHURCHILL chegou a referi-la, por esta razão, como “a ilha perdida.”⁴¹

³⁹ MADISON, James et al. *O federalista*. Brasília: Edunb, 1984. p. 407.

⁴⁰ ROUSSEAU, op. cit., p. 46-47.

⁴¹ CHURCHIL, Winston S. *História dos povos de língua inglesa*. São Paulo: Ibrasa, 1960. p. 41. Volume II.

Livrando-se do jugo Católico, no rompimento com Roma levado a termo por Henrique VIII, enquanto grande parte da Europa continental ainda estava atrelada às determinações do Santo Ofício, os ingleses conseguiram trazer para suas mãos o pleno controle político de seu Estado.

Deposto o absolutismo dos Stuarts e superado o breve período de uma república cruel (a República de Oliver Cromwell), o êxito da Revolução Gloriosa (1688/1689) implantou na Inglaterra a monarquia constitucional dos Orange⁴².

Como frisa Sir Ivor JENNINGS, “a liberdade civil e a religiosa chegaram à Grã-Bretanha como uma lição retirada de experiências amargas. Foi primeiro a lição aprendida na esfera da liberdade religiosa, embora as liberdades religiosa e política não pudessem então ser claramente distinguidas. Aqueles que acreditam haver encontrado a verdade, e aqueles que desprezam haver almas em perigo de condenação eterna podem racionalmente acreditar como seu dever caracterizar nossa heresia.”⁴³

Desta constatação a teoria de David HUME serve como elucidativo exemplo ao demonstrar que da ruptura com a Igreja Católica “decorreu naturalmente grande veemência nas discussões, quando a religião cristã veio a cindir-se em novas divisões e heresias; e esta veemência ajudou os sacerdotes em sua política de provocar um mútuo ódio e antipatia entre seus iludidos seguidores. No mundo antigo as seitas filosóficas eram mais fervorosas do que os partidos religiosos, mas nos tempos modernos os partidos religiosos são mais furiosos e enraivecidos do que as mais cruéis facções que jamais tiveram origem no interesse ou na ambição.”⁴⁴

⁴² CHURCHILL, op. cit., p. 241 e seguintes.

⁴³ JENNINGS, op. cit., p. 140.

⁴⁴ HUME, op. cit., p. 278.

Como primeiro modelo de estado estruturado ao longo da história, a construção liberal inglesa irrompe como consequência direta do racionalismo burguês, dando ênfase a um individualismo marcado por um forte apego à proteção da liberdade, decorrente da sedimentação da Constituição. Para Sir Ivor JENNINGS, “ A liberdade civil é tão fundamental que sua descrição pode ser tomada quase como erudita [...] A ênfase é diretamente posta nas leis e instituições que protegem a liberdade nesse país. O que menos freqüentemente se entende é que a liberdade é consequência não das leis e instituições, mas de uma atitude de espírito. As leis podem cair e as instituições corromper-se. Um povo pode ser violentamente escravizado, mas não ‘forçado a ser livre’. Torna-se livre porque deseja sê-lo, e assim permanece porque pretende.”⁴⁵

É inegável, no entanto, e disto a própria *Magna Charta* fora um sinal, que a história do povo inglês marca-se fortemente pelos conflitos contra o rei e sua religião, motivados pela defesa da propriedade e da liberdade. A liberdade civil de há muito já vinha se delineando, até culminar na eclosão da Revolução Gloriosa (1688-9) e no produto direto de seu êxito: a instauração da monarquia constitucional.

A base do exercício do modelo de Estado liberal derivado da matriz de John Locke é a *trusteeship* (relação de confiança)⁴⁶, que se faz sentir tanto na outorga de poderes do povo aos mandatários no Poder Legislativo (donde deriva o instituto do mandato livre), quanto na que o próprio Poder Legislativo deposita

⁴⁵ JENNINGS, op. cit., p. 140.

⁴⁶ O *trust* é um conceito que não se limita à conformação da relação política, mas também da relação jurídica, em idéia que pode ser adotada com equivalente à da boa-fé, como fundamento de lealdade. DAVID, René. *O direito inglês*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 99-100.

em mãos do Poder Executivo, no que toca à escolha e manutenção do Primeiro Ministro.⁴⁷

Nesse sentido, afirma Sir Ivor JENNINGS que “um amplo direito de voto não é o único teste de democracia. Tudo depende de como, e para quem se permite aos eleitores votarem. Os fatores fundamentais da democracia britânica residem em que o caráter do Governo britânico depende basicamente dos resultados da última eleição geral, em que deve haver uma eleição geral pelo menos uma vez a cada cinco anos (exceto em tempo de guerra), e em que os eleitores têm uma escolha exercida livre e secretamente entre candidatos rivais advogando políticas rivais. Tais fatos são significativos em si mesmos; diferenciam a democracia britânica da assim chamada ‘democracia popular’ dos países comunistas, e dos sistemas autocráticos e outros Estados autoritários. São muito mais importantes em suas conseqüências. O governo permanece, ou cai, pelo resultado de uma eleição geral.”⁴⁸

A lei, em sentido político, deverá ter por conteúdo a vontade da nação, assim expressada por seus mandatários. Não há, contudo, vontade da nação antes que os mandatários a expressem. “A responsabilidade ministerial perante a Câmara dos Comuns constitui, assim, meio de garantir que o governo esteja em sintonia com a opinião do povo.”⁴⁹ Os mandatários, em síntese, constroem a vontade da Nação, pondo-a como regra e barreira, a uma só tempo, do exercício do poder político.

Ao indivíduo será permitido fazer tudo que a lei não previr como crime (e crime, para John LOCKE, conceitua uma ofensa a um direito natural), enquanto que o Poder Executivo (o poder de execução da pena) apenas poderá

⁴⁷ TRUYOL Y SERRA, op. cit., p. 233. Volume II.

⁴⁸ JENNINGS, op. cit., p. 8.

⁴⁹ JENNINGS, op. cit., p. 106.

atuar nos estritos limites em que a lei o permitir, balizado pela proporcionalidade da suficiência ao exercício da adequada punição. Insinua-se a enunciação do princípio da legalidade.

A teoria contratualista de John LOCKE conduz à defesa da autonomia privada, cristalizada no direito à vida, à liberdade e à propriedade⁵⁰, influenciando decisivamente a teoria liberal dos direitos fundamentais, que os considerou como direitos de defesa do cidadão frente ao Estado, criando áreas reservadas à autonomia privada (*staatsfreie Sphäre*), nas quais não se admite qualquer invasão pelo poder público.⁵¹

Reconhece-se ao indivíduo uma liberdade negativa⁵², afirmada na exceção da lei.⁵³ Está sublinhado o traço de distinção entre a liberdade antiga e a moderna.⁵⁴

Trata-se, como sublinha José Joaquim GOMES CANOTILHO, de uma “*Freiheit in se e não Freiheit un zu*, isto é, liberdade em si e não liberdade para qualquer fim (ex. liberdade para a defesa da ordem democrática, liberdade ao serviço do socialismo).”⁵⁵

⁵⁰ RIVERO, Jean. *Les libertés publiques*. 3ª ed. Paris: Presses universitaires de France, 1977. p. 19. Vol. II.

⁵¹ JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *El mapa fragmentado del pensamiento liberal: Hayek, Rawls, Nozick*. Madrid: Revista de las cortes generales, 1999. p. 42.

⁵² Assim referida por TOURRAINE, Alain. *Crítica da modernidade*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 346-347

⁵³ KUNTZ, Rolf. *Locke, liberdade, igualdade, propriedade*. São Paulo: EDUSP, 1998. p. 99.

⁵⁴ Neste sentido, Nelson NOGUEIRA SALDANHA demonstra que "entre os antigos, o indivíduo era soberano quanto à coisa pública e escravo nas relações privadas; entre os modernos, o indivíduo é soberano na vida privada e não, malgrado as aparências, no tocante ao Estado." SALDANHA, Nelson Nogueira. Liberdade moderna e história da liberdade. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 2, n.3, p. 105, 1968.

⁵⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 1991. p. 517.

O que se pede, na verdade, é que esta sintonia se estabeleça com os anseios do povo medianamente sentidos pelos Parlamentares, sem se buscar uma correspondência exata com o que cada eleitor pretende, sob pena de, incorrendo-se nas mais variadas pretensões e tendências, não se encontrar homogeneidade no Parlamento a ponto de permitir constituir uma maioria de apoio governamental.⁵⁶ Uma maioria, aliás, que faculte a própria atuação governamental. Por isso os parlamentares, no modelo de John LOCKE, devem ser representantes da Nação, e não do pequeno (pequeno em relação ao todo da Nação) grupo de seus eleitores, dos quais devem desvincular-se.

O elemento de confirmação de que certamente a vontade do povo está se fazendo presente é o concerto da maioria, sendo claro que “O governo administra porque dispõe de maioria na Câmara dos Comuns. Possui essa maioria porque o partido que lidera garantiu a maioria de assentos na última eleição geral. Os partidos não constituem meras organizações de campanha eleitoral, como tendem a ser no Canadá e nos Estados Unidos, mas se fundam verdadeiramente em princípios políticos competitivos. Ao preferirem um partido a outro, portanto, os eleitores preferem um governo a outro e uma diretriz a outra.”⁵⁷

A escolha do partido que terá a maioria nas eleições para o Parlamento é a escolha do modo de governar.

⁵⁶ *"Le législatif doit donc régler la manière dont les forces de l'État seront employées pour la conservation de la société et de ses membres. Il est établi par la première et fondamentale loi positive de tout État."* VALETTE, Jean-Paul. Le pouvoir chez John Locke. *Revue du droit public*, Paris, n.1, p. 105, jan./fev. 2001.

⁵⁷ JENNINGS, op. cit., p. 135.

1.1.2.3 O paradigma norte-americano

Os ideais políticos consagrados pelo empirismo inglês como marca do Iluminismo, somados à forte influência dos princípios calvinistas⁵⁸, encontraram campo fértil no pragmatismo anglo-saxão, que veio a executá-los nas colônias inglesas da América do Norte, quando, em 21 de novembro de 1.620 (que, em verdade, era 11/11/1.620, pois ainda utilizavam o calendário juliano), os imigrantes (*pilgrins*) ingleses que vieram a bordo do *Mayflower* subscreveram um contrato (*Mayflower compact*) segundo o qual “em presença de Deus e uns para com outros”, avençaram constituir “juntos num corpo civil e político”, para “ditar, constituir e conceber justas e equitativas leis, ordenações, decisões, constituições e administrações, (...), conforme seja bom e conveniente para o bem geral da colônia, às quais todos aqui juramos submissão e obediência.”⁵⁹

A inspiração contratualistas do *Mayflower compact* soou forte na doutrina do *quaker* Willian Penn, que, destacado como árduo defensor da liberdade de consciência, inspirou a elaboração de outras cartas régias, tais como a de Maryland (1632), a de Rhode Island (1647), que passaram a ter caráter geral com a adesão das demais colônias que, ao conseguirem a independência, as acolheram em suas Declarações de Direitos (*Bill of Rights*)⁶⁰ como o fez a de Virgínia, em 12 de junho de 1776.

Por sua vez, o *Bill of Rights* da Virgínia acata expressamente a idéia lockiana — sediada em seu modelo de estado natural — consagradora da liberdade natural e da titularização de direito inatos (*inherent rights*), reconhecidos ao homem do modo irrevogável. Reserva-se ao estado criado por

⁵⁸ HELLERN, Victor et al. *O livro das religiões*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000. p. 202-206.

⁵⁹ TRUYOL Y SERRA, *História...*, op. cit., p. 237. Vol. II.

⁶⁰ TRUYOL Y SERRA, *História...*, op. cit., p. 238. Vol. II.

meio do contrato o dever de tutela da vida e da liberdade por meio da aquisição e posse da propriedade, sustentando a realização de valores como liberdade, felicidade e segurança.⁶¹

A teoria lockiana deixa ainda sua marca no monarquismo característico do presidencialismo inaugurado pela experiência americana, fortemente limitado pelas prerrogativas reconhecidas ao parlamento mediante a engenharia do sistema de *checks and balances*, que começa a se delinear.⁶²

O fato de os Estados Unidos serem um país de imigrantes que aportaram no Novo Continente já solidamente inspirados nos postulados do individualismo liberal de índole contratualista naturalmente conduziu à estruturação de um sistema partidário que privilegia os interesses locais, não sendo sequer possível falar-se de uma ideologia uniformemente perfilada pelo partido em todo o território nacional. Incumbe à liderança local do partido definir, à vista dos interesses regionalizados, qual a ideologia e a linha de ação de seu partido.

A feição do partido altera-se, de região para região, ao sabor das opções de seus líderes.

Como afirmou Will Rogers, membro da *house of representatives*, “Não pertenço a um partido político organizado. Sou Democrata.”⁶³

O personalismo que tão bem caracterizou os partidos de quadros ainda remanesce como traço acentuado dos partidos americanos, ainda que se possa classificá-los como partidos de massa.

⁶¹ TRUYOL Y SERRA, *História...* op. cit., p. 334. Vol. II.

⁶² VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *A separação dos poderes na constituição americana: do veto legislativo ao executivo unitário, a crise regulatória*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994. p. 24.

⁶³ DUAİLÍBI, Roberto. *Duailibi das citações*. São Paulo: Mandarim, 2000. p. 346.

Este privilégio político dos interesses locais, reforçado pelo sistema eleitoral de prévias, conserva os Estados Unidos como “um país de minorias. Não existe uma maioria forte que possua uma motivação comum de que falou Madison.”⁶⁴

O reflexo desta conjuntura conduz à estruturação de um Congresso que deverá ser impulsionado pela vontade da maioria, sem jamais eliminar a possibilidade de participação das minorias, ou ainda, sem que aquela possa prejudicar indelevemente estas. A maioria não poderá, em síntese, falar em nome do todo, obstando de forma definitiva a realização das pretensões políticas da minoria.

No legislativo norte-americano, cada uma das câmaras tem competência para decidir a respeito da votação, das qualificações até mesmo da conduta moral de seus respectivos membros, manifestando-se sempre por maioria, padrão de *quorum* para seus trabalhos.

As Câmaras têm autoridade para obter informações que podem culminar numa ação mais severa, podendo, por vezes, a partir de suas comissões, ouvir testemunhas, exigir respostas de seus integrantes, podendo, ao final, aplicar penas de suspensão, de cassação de mandato ou até mesmo recusar-lhes a posse.⁶⁵

Também os eleitores têm condições de policiar o exercício do mandato mediante o uso do *recall*, uma instituição genuinamente norte-americana segundo a qual um certo número de eleitores pode requerer uma consulta à opinião do eleitorado sobre a manutenção ou a revogação do mandato. Os requerentes devem caucionar o *recall* com um depósito em dinheiro, sendo

⁶⁴ FINER, Samuel. *Governo comparado*. Brasília: Edunb, 1981. p. 176.

⁶⁵ CORWIN, Edward S. *A constituição norte-americana e seu significado atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1986. p. 29.

facultado ao exercente do mandato em questionamento estampar sua defesa na própria cédula distribuída aos eleitores.

A par de previsões inscritas no Regimento Interno de cada Casa, o Congresso “pode impor inabilitações por motivos justificados pelo julgamento comum da humanidade.” Em 1900, a Câmara dos Deputados excluiu um Deputado de Utah como “violador notório, desmoralizado e audacioso das leis estaduais e federais relativas à poligamia e crimes conexos”⁶⁶, enquanto, em 1928, recusou o Senado posse a um Senador eleito de Illinois, sob o fundamento de que a aceitação, de sua parte, de certas quantias para sua campanha eleitoral fora ‘contrária à sã política, prejudicial à dignidade do Senado, perigosa para a perpetuidade do governo livre’ e tingira suas credenciais ‘de fraude e corrupção.’⁶⁷

Segundo classificação tecida por Robert A. DAHL, o paradigma norte-americano comporta dois outros, classificados conforme a amplitude do resguardo da participação das minorias.

1.1.2.3.1 O paradigma da democracia madisoniana

Robert A. DAHL, alertando para o fato de que “não há uma teoria democrática, ou de democracia — mas várias”⁶⁸ separa o que apelida de modelo madisoniano, para fazer alusão à teoria concebida no Federalista como “um esforço para se chegar a uma acomodação entre o poder das maiorias e o das

⁶⁶ WOODBURN, J. A. *The american republic unites government*. Nova Iorque, 1903. p.247. Apud CORWIN, op. cit., p. 28.

⁶⁷ HIND'S, Joel. *Precedents of the house of representatives*. Washington: Library, 1907. p. 17.

⁶⁸ DAHL, Robert A. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989. p. 9.

minorias, entre a igualdade política de todos os cidadãos adultos, por um lado, e o desejo de lhes limitar a soberania, pelo outro.”⁶⁹

Na análise crítica dos alicerces deste modelo, constrói, como segunda condição de realização deste modelo, que “as facções devem ser controladas de tal maneira que não possam agir de forma contrária aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e comuns da comunidade.”⁷⁰

Por facções, Roberto A. DAHL faz referência precisamente às maiorias, retirando destas, não obstante o privilégio da vontade que expressam, na maioria dos modelos democráticos, a prerrogativa de exclusão das minorias, já que estas se encontram, englobadas na noção de “interesses permanentes e comuns da comunidade.”

Na democracia madisoniana, trata-se de perseguir o estabelecimento de uma certa igualdade material, centrada no fortalecimento das minorias, mormente pela via institucional, como meio de equacionar diferenças e de eliminar a angústia do homem médio, “que deseja estabilidade e segurança e sente-se muitas vezes impotente diante do poder da massa, com frequência qualitativamente mais poderosa, que domina pelo número, as decisões.”⁷¹

1.1.2.3.2 O paradigma da democracia populista

É apresentado por Robert A. DAHL como sendo a que realiza a apologia das maiorias, enquadrando, como exemplar, o modelo Rousseauiano ao colher do Contrato Social a clássica afirmação segundo a qual “há apenas uma lei que, por sua própria natureza, necessita de consentimento unânime. Este

⁶⁹ DAHL, op. cit., p. 9.

⁷⁰ DAHL, op. cit., p. 37-38.

⁷¹ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. A democracia como sistema político. *Revista de Ciência Política*, São Paulo, vol. 1, n. 1, p. 47, jan./mar. 1968.

é o contrato social. À parte esse contrato primitivo, o voto da maioria obriga moralmente a todos os demais [...] Pressupõe isto, na verdade, que todas as qualidades da vontade geral residam na maioria: quando elas deixam de fazê-lo, qualquer que seja o partido que um homem possa tomar, não é mais possível a liberdade.”⁷²

Contudo, o privilégio da vontade da maioria não é característica privativa da construção teórica francesa⁷³, pois a experiência norte-americana, inspirada no modelo lockiano, também se estrutura com assento nesta diretriz. Como afirmou Abraham LINCOLN, em seu Primeiro Discurso de Posse, proferido em 04 de março de 1861: “a unanimidade é impossível no governo de uma minoria, como arranjo permanente, é inteiramente inadmissível; de modo que, rejeitando-se o princípio da maioria, a anarquia ou o despotismo sob alguma forma são tudo o que resta.”⁷⁴

Alexis de TOCQUEVILLE chega a afirmar que “a própria essência do governo democrático consiste na soberania absoluta da maioria; isto porque nada há nos estados democráticos que a possa resistir”⁷⁵, descartando enfaticamente qualquer outra possibilidade de regime democrático.

⁷² Apud DAHL, op. cit., p. 67

⁷³ Devem ser devidamente apartados, sob pena de comprometimento da coerência da exposição, os conceitos de minoria e de oposição, pois entre ambos não há identidade, não obstante possam por vezes despontar em conjunto numa mesma realidade. Bem ensina Hugues PORTELLI que “*Les États dans lesquelles il y a un statut de l’opposition sont relativement peu nombreux car, hormis le Royaume-Uni, la plupart des États connaissent un système électoral proportionnel qui fractionne la représentation: il n’y a donc pas toujours d’opposition mais des minorités, qui ne sont pas dans le même type de rapport avec la majorité gouvernementale. Il faut donc distinguer minorité et opposition.*” PORTELLI, Hugues. La majorité et l’opposition. *Revue du droit public*, Paris, p. 1643, 1999.

⁷⁴ SANDBURG, Carl. *Lincoln*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1960. p. 341.

⁷⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 114.

Thomas JEFFERSON equipara esta forma de democracia à república, conferindo a ambas a característica da expressão da vontade do todo sempre pela maioria: “o primeiro princípio do republicanismo é que a *lex-majoris partis* é a lei básica de todas as sociedades de indivíduos de iguais direitos: considerar a vontade da sociedade expressa pela maioria de um único voto, tão sagrado como se unânime, é a primeira de todas as lições em importância [...]”⁷⁶

Tais postulados dos governos democráticos colidem com a visão madisoniana, sendo de se constatar que o poder ilimitado das maiorias tem-se acompanhado da tentativa de incluir alguma restrição às mesmas, pois, como recorda José Joaquim Gomes CANOTILHO, “o direito da maioria é sempre um direito em concorrência com o direito das minorias com o conseqüente reconhecimento de estas se poderem tornar maiorias.”⁷⁷

É de se ver, nessa medida, que o modelo madisoniano busca estabelecer uma república não tirânica, como objetivo a ser ampliado, enquanto a teoria populista busca orientar-se pela soberania popular e pela igualdade política.

A identificação da realização do modelo de democracia populista sugere características que seriam, em sua execução, bastante significativas, como separadas por Robert A. DAHL: “1) em todas as ocasiões em que se julgarem existirem opções de política, a alternativa selecionada e feita cumprir como política pública é a mais preferida pelos seus membros; 2) em todos os casos em que se considera que há opções de política, no processo de seleção da alternativa que será feita cumprir como política pública, à preferência de cada

⁷⁶ BELOFF, Max. *Jefferson e a democracia americana*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964. p. 197.

⁷⁷ CANOTILHO, op. cit., p. 456.

membro é atribuído um valor igual; 3) a Regra: na escolha de alternativas, a preferida pelo maior número é a escolhida.”⁷⁸

1.1.2.4 A construção francesa

A frutificação das doutrinas liberais não se restringiu à experiência norte-americana. Também a França, inspirada em primeira mão em MONTESQUIEU e Jean-Jacques ROUSSEAU, chegando a CONDORCET e Abade SIEYÉS, após a Revolução Burguesa de 1789, estampou em documentos oficiais os direitos naturais concebidos pela doutrina iluminista.

O primeiro e mais conhecido desses textos é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (*Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*), de 26 de agosto de 1789, mantida, no cerne, pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 13 de junho de 1793, de inspiração jacobina.⁷⁹

Escrito o Espírito das Leis sob o pretexto de ser um comentário à Constituição inglesa, de índole lockiana⁸⁰, MONTESQUIEU, embora parta deste modelo, agrega-lhe muito mais clareza, com alguns toques de originalidade (mormente no que tange à separação de poderes).

⁷⁸ DAHL, op. cit., p. 68.

⁷⁹ TRUYOL Y SERRA, *História...*, op. cit., p. 343. Vol. II.

⁸⁰ Também MONTESQUIEU centra sua noção de estado liberal na liberdade negativa, definido-se com a observação de que “*Dans un État, c’est-à-dire dans une société où il y a des lois, la liberté ne peut consister qu’à pouvoir faire ce que l’on doit vouloir, et à n’être point contraint de faire ce que l’on ne doit pas vouloir. Il faut se mettre dans l’esprit ce que c’est que l’indépendance, et ce que c’est que la liberté. La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent; et si un citoyen pouvoit faire ce qu’elles défendent, il n’autroit plus de liberté, parce que les autres auroient tout même ce pouvoir.*” MONTESQUIEU. *Du principe de la démocratie*. Paris: Librairie de Médicis, 1958. p. 16-17.

Com sua obra, MONTESQUIEU é o responsável pelo transplante, para o continente, dos resultados da experiência inglesa.⁸¹

Centra sua noção de Estado Liberal na existência ou não dos chamados corpos intermediários, a saber: na existência de uma intermediação operada pelo Poder Legislativo no relacionamento entre os indivíduos (titulares da liberdade) e o Poder Executivo (o poder de execução da pena).⁸²

Na presença dos corpos intermediários assinala a caracterização do estado Republicano (sendo inegável, neste particular, a influência de Jean BODIN), enquanto na ausência destes estaria caracterizado o estado despótico.

É, portanto, fundamental para a República que o exercício do Poder Executivo seja contido, porque disciplinado por lei, pela atuação do Parlamento, integrado por mandatários do povo isonômicamente identificados.⁸³

1.1.2.4.1 O paradigma do Estado Democrático de ROUSSEAU

O que se tinha nas teorias platônica e aristotélica era a democracia posta não como forma de Estado, mas simplesmente como forma de governo.

Olvidada nas teorizações modernas precedentes, Jean-Jacques ROUSSEAU resgata a democracia para discorrer sobre uma peculiar relação entre o indivíduo (a quem Thomas HOBBS apenas reconhecia uma sujeição) e o governo.

Criticando o modelo Liberal de MONTESQUIEU (e reflexamente o de John LOCKE), Jean-Jacques ROUSSEAU escarnece do depósito de

⁸¹ CHÂTELET, François et al. *História das idéias políticas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997. p. 66.

⁸² MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Curitiba: Juruá, 2001. p. 27.

⁸³ BÉNOIT, Francis-Paul. Montesquieu inspireur des jacobins. *Revue du droit public*, Paris, p. 11, 1995.

confiança que o indivíduo deve fazer em prol do governo, afirmando que “O mais forte nunca o é bastante para ser sempre o amo, se não transformar sua força em direito e sua obediência em poder.”⁸⁴

No lugar do modelo Lockiano, implanta um contratualismo integrado por cláusulas que têm um único propósito: preservar integralmente o exercício do poder político nas mãos dos indivíduos, sem induzir qualquer cessão de liberdades em favor do Estado. “Estas cláusulas, bem entendidas, reduzem-se a uma só, a saber: a alienação total de cada associado com todos os seus direitos a favor de toda a comunidade, porque primeiramente, entregando-se cada qual por inteiro, a condição é igual para todos, e, por conseguinte, sendo esta condição idêntica para todos, nenhum tem interesse em fazê-la onerosa aos outros. Ademais, verificando-se a alienação sem reserva, a união é tão perfeita quanto possível e nenhum associado tem direito a reclamar, porque se restassem aos particulares alguns direitos, como não haveria superior comum que pudesse sentenciar contra eles e o público, sendo cada qual, em certo ponto, seu próprio juiz, pretenderia sê-lo em tudo. O estado natural subsistiria e a associação degeneraria necessariamente em tirânica ou vã. Submetendo-se cada um a todos, não se submete a ninguém em particular, como não há um associado sobre o qual não se adquira o mesmo direito que cede a si próprio, ganha-se a equivalência de tudo o que se perde e maior força para conservar o que possui.”⁸⁵

Quando cada um recebe de volta o que cedeu ao todo, recebe dentro dos contornos da “liberdade civil”, limitada pela “vontade geral”. O indivíduo cede sua liberdade ao todo social (jamais ao Estado), recebendo em retorno

⁸⁴ ROUSSEAU, op. cit., p. 10.

⁸⁵ ROUSSEAU, op. cit., p. 20.

direto, estampados na lei que é emanação autêntica de sua vontade manifestada no contrato social. A limitação à liberdade, posta em lei, será sempre uma auto-limitação. O governo, de conseqüência, será sempre um auto-governo.⁸⁶

Quem, portanto, obedece à lei, está obedecendo, em última instância, à sua própria vontade, nela estampada por força da garantia do mandato imperativo, o qual, como adiante mais profundamente se analisará, aparece como resultado direta da inalienabilidade da soberania, sendo claro que “ No momento em que o povo está legitimamente reunido em corpo soberano, toda jurisdição de governo cessa, o poder executivo suspende-se, e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável como a do primeiro magistrado porque onde se acha o representado não há representante. A maior parte dos tumultos que se originaram em Roma, nos comícios, tiveram, sua causa no esquecimento ou negligência desta regra. Os côsules não eram então senão os representantes do povo; os tribunos, simples oradores, e o senado, absolutamente nada.”⁸⁷

Quem obedece a lei exerce a maior das liberdades.

Este conceito de liberdade positiva (que se afirma na própria lei, e não como exceção da lei), somente é possível porque, precedentemente, o Liberalismo Político, ao “substituir o príncipe pelo princípio”, cuidou, de ubicar na lei o fundamento do Estado.

Pode-se portanto concluir “que o estado liberal é pressuposto não só histórico mas jurídico do estado democrático. Estado liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta, que vai da

⁸⁶ BACOT, Guillaume. La situation juridique des non-citoyens d’après J.-J. Rousseau. *Revue du droit public*, Paris, p. 96, 2000.

⁸⁷ ROUSSEAU, op. cit., p. 113.

democracia ao liberalismo. no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência de liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia. e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que estado liberal e estado democrático, quando caem, caem juntos.”⁸⁸

O Estado democrático de Jean-Jacques ROUSSEAU é o modelo consagrador da vontade da maioria⁸⁹, expressada aliás como vontade geral (*volonté générale*), soberanamente expressada.⁹⁰

Bipartindo o conceito, a vontade geral, num sentido subjetivo, deve ser entendida como a vontade do todo, expressada pela maioria. Num sentido objetivo, a vontade geral coloca-se como o conteúdo da lei (em sentido político).

Ao consagrar a democracia como o modelo de Estado de prevalência da vontade da maioria, Jean-Jacques ROUSSEAU critica o modelo platônico de governo democrático, pois “querendo tomar o termo democracia na sua acepção rigorosa, poderemos dizer que jamais existiu verdadeira democracia, nem existirá nunca. É contra a ordem natural que o maior número governe e o menor seja governado. Não se pode imaginar que o povo esteja constantemente reunido para atender os negócios públicos, e facilmente se compreende que não poderiam estabelecer-se comissões sem que a forma de administração se modificasse.”⁹¹

⁸⁸ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 20-21.

⁸⁹ “Há apenas uma lei que, por sua própria natureza, necessita de consentimento unânime. Este é o contrato social.” ROUSSEAU, op. cit., p. 87.

⁹⁰ VINCENT, André. *Les révolutions et le droit*. 2ª ed. Paris: Dalloz, 1975. p. 69.

⁹¹ ROUSSEAU, op. cit., p. 82.

A democracia deve ser apenas o governo da maioria⁹² pois, em sendo governo de homens, deve compreender a falibilidade própria da condição humana, identificada quando a minoria falha na detecção da vontade da maioria (e por isso a esta se submete)⁹³, seja ainda quando a própria maioria guia-se por rumos que não se mostram acertados. “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Um governo tão perfeito, não convém aos homens.”⁹⁴

Em Jean-Jacques ROUSSEAU, a democracia começa a se caracterizar com um modelo de Estado que impõe a aceitação da diferença. A minoria deve aceitar a imposição da maioria, embora a maioria também deva tolerar as divergências da minoria.

Curioso é notar que, se na concepção de Hans KELSEN⁹⁵ democracia e autocracia se opõem, na abordagem Rousseuniana, com ressaltado da liberdade positiva, autocracia e democracia guardam relação profundamente simbiótica,

⁹² Neste sentido, Norberto BOBBIO: “O ideal-limite da democracia é a onicracia (o governo de todos), impraticável, no entanto, (e aqui há grande semelhança com o modelo ideal de governo democrático da teoria platônica), pois jamais ocorrerá que todos, absolutamente todos os indivíduos participem politicamente, pois estarão, por exemplo, excluídos aqueles que ainda não atingiram idade limite.” BOBBIO, *Estado...* op. cit., p. 30.

⁹³ “O cidadão consente todas as leis, mesmo aquelas que foram ditadas à sua rebeldia e mesmo aquelas que o punem se ousa violar alguma delas. A vontade constante de todo os membros do Estado é a vontade geral, por elas são cidadãos e livres. Quando se propõe uma lei na assembleia do povo, o que se lhe pergunta não é precisamente se aprova a proposta ou se a recusa, senão se está de acordo ou não com a vontade geral, que é a sua. Dando cada um seu voto, proclama a sua opinião, e do cálculo dos votos se conclui a declaração da vontade geral. Mesmo quando triunfar a opinião contrária à minha não quer dizer isto, senão que me enganei e que aquilo que julgava ser a vontade geral não era. Se a minha opinião particular tivesse triunfado, teria feito coisa diversa da que eu queria, não teria sido livre. Isto supõe que todos os caracteres da vontade geral estão na maioria: quando cessam de estar com ela, qualquer que seja o caminho que tomar, não há liberdade.” ROUSSEAU, op. cit., p. 82.

⁹⁴ ROUSSEAU, op. cit., p. 83.

⁹⁵ KELSEN, op. cit., 106.

pois não se concebe democracia sem a autonomia do povo na formação da vontade geral.

Como observa Norberto BOBBIO, “o tema rousseauiano da liberdade como autonomia, ou da liberdade definida como ‘a obediência de cada um à lei que se prescreveu’, torna-se após as revoluções americana e francesa, e após o nascimento das primeiras doutrinas socialistas e anarquistas, um dos argumentos principais, se não o principal, em favor da democracia frente a todas as demais formas de governo que, se não são democráticas, não podem ser autocráticas. O problema da democracia vai-se cada vez mais identificando com o tema do autogoverno, e o progresso da democracia com a ampliação dos campos em que o método do autogoverno é posto à prova.”⁹⁶

1.1.2.5 Participação política e dialética democrática

Por participação política não se deve entender apenas a manifestação de vontade na escolha de representantes, mas uma série de atos tendentes à manutenção do controle de tudo o que se faz no exercício do poder político, desde a militância num partido político, até a participação em grupos de interesse ou de pressão. Jacques-René RABIER a define, em síntese, como “*des rapports entre le Pouvoir et la Nation, au choix des groupes sociaux sur lesquels s’appuie toute action politique, enfin aux buts historiques communs.*”⁹⁷

Trata-se de um conceito genérico, polissêmico, por excelência. Salta em evidência que a participação política envolve a expressão de uma vontade, a

⁹⁶ BOBBIO, *Estado...*, op. cit., p. 145.

⁹⁷ RABIER, Jacques-René. *La participation ouvrière*. Paris: Editions Domat Montchrestien, 1957. p 1.

busca do atendimento de um interesse, seja pessoal, seja geral. a partir, não raro, do seguimento de regras procedimentais já consagradas historicamente.⁹⁸

Se de um lado, a participação política é fundamental para a caracterização da democracia, como seu elemento dialético, deve restar também claro que nem sempre a possibilidade de participação política define a existência da democracia, pois sói ocorrer intensa participação política nos regimes totalitários, como patenteou a história alemã a partir da criação da Juventude Hitlerista ou ainda das grandes marchas organizadas por Goebbels.⁹⁹

A própria definição de participação política não é unívoca¹⁰⁰, seja porque, seja em função da dificuldade e se definir o que seja esta participação e algumas culturas, que pedem um envolvimento pessoal, religioso, mais acentuado (cultura islâmica, por exemplo) seja porque nem sempre participar significa integrar um grupo, perfilar todo o ideário deste grupo, mas tão-somente (e esta talvez seja a forma mais comum) simpatizar com uma ou outra atitude adotada por uma certa matriz ideológica, adotando, vez por outra, atitudes de apoio e reforço desta ideologia. Nesta hipótese, há de fato um envolvimento pessoal bastante tênue.

Nesta linha, tomando por critério o grau de envolvimento pessoal, Giacomo SANI separa, pelo menos, três formas de participação política: 1) aquela em que a presença é o núcleo do conceito (comparecimento a reuniões de partidos, a comícios, p. ex.); 2) a participação ocorre mediante o desempenho de certas atividades, pedindo portanto uma vinculação ativa (proselitismo, envolvimento em campanhas eleitorais); 3) o envolvimento em partidos

⁹⁸ LUCAS, Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: Edunb, 1985. p. 8.

⁹⁹ WYKES, Alan. *Goebbels*. Rio de Janeiro: Editora Renes, 1975. p. 33.

¹⁰⁰ Como bem demonstra a obra de VILLASANTE, Tomás R. *Las democracias participativas*. Madrid: Ediciones Hoac, 1995. p. 121 e seguintes.

políticos, marcado pela participação na vida partidária e na prerrogativa de fixação dos destinos da organização partidária.¹⁰¹

A prerrogativa de participação política dentre as várias camadas da população experimentou gradativo aumento de amplitude a partir do século XX, pois, à exceção dos Estados Unidos¹⁰², o sufrágio universal e a igualdade de votos (eleitos como tema de tutela, em cláusula pétrea, na Constituição Brasileira de 1988, art. 60, § 4º, II) só foram alcançados no primeiros decênios daquele século.

Como informa Giacomo SANI, “pesquisas recentes indicam que, de 1861 a 1880, os que tinham direito a voto na Itália não iam muito além do 2% da população; de 1822 a 1909, o percentual é inferior a 10%; nas eleições de 1913, apesar da ampliação do sufrágio, os eleitores só representavam cerca de 23% da população, as mulheres só tiveram direito ao voto após a Segunda Guerra Mundial; em países que blasonam de tradições democráticas, como a Suíça, as mulheres ainda são parcialmente excluídas de votar. O mesmo se diga de outras estruturas de participação de grande importância como os partidos políticos: estes também são instituições muito recentes, e em certos países, sua continuidade foi muitas vezes interrompida por experiências de regimes não democráticos.”¹⁰³

Curiosamente, na contramão destes dados, tem-se verificado que à gradativa abertura na possibilidade de participação política tem-se contraposto

¹⁰¹ SANI, Giacomo. *Verbete Participação política*. Apud: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília, Edunb, 1991. p. 889/890.

¹⁰² Nesse sentido, aludindo ao regime constitucional norte-americano, comenta Leo HUBERMAN: “Hoje em dia, com exceção dos Estados do Sul onde há um imposto por cabeça, que capacita a votar, qualquer um terá o direito de votar se for cidadão do país e tiver a idade requerida.” HUBERMAN, Leo. *A história da riqueza dos EUA*. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 32.

¹⁰³ BOBBIO et al, *Dicionário....*, op. cit., p. 889.

um forte ascetismo, um grande desinteresse pela atividade política. “Numerosas pesquisas levadas a cabo nos últimos decênios demonstraram claramente que a realidade é bem diferente. Em primeiro lugar o interesse pela política está circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas e, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa aos acontecimentos políticos, o grau de informação a tal respeito é ainda baixo: os acontecimentos esportivos, o mundo do espetáculo e outros aspectos da crônica diária são muito mais conhecidos do grande público. Tal fato pode ser confirmado na escala crescente da taxa de abstencionismo nas eleições em todas as categorias.”¹⁰⁴

Contudo, outras formas de manifestação política têm-se mostrado mais freqüentes, merecendo destaque as que vêm carregadas de um forte matiz de resistência civil¹⁰⁵, ou de manifestação de interesse de algum grupo ou minoria. Este destaque deve-se também ao relevante lugar que os meios de comunicação de massa dão a essas manifestações, mormente quando vêm acompanhadas de incidentes violentos.

Tais formas, entretanto, seja porque são esporádicas (pois não se manifestam com regularidade temporal), seja porque são provisórias (pois perduram enquanto não alcançados os objetivos perseguidos), seja, por fim, porque não se encontram formalmente institucionalizadas, não se enquadram no conceito usual de participação política. Algumas condicionantes devem ser satisfeitas para que esta de fato se caracterize.

O que Giacomo SANI chama de estruturas ou ocasiões de participação, sempre submetidas a intempéries de contexto, encontram-se ligadas, nos regimes democráticos, às formas de organização partidária, às

¹⁰⁴ BOBBIO et al, *Dicionário...*, op. cit., p. 889.

¹⁰⁵ Locução empregada no sentido em que a define THOREAU, Henry David. *A desobediência civil*. Porto Alegre: L&PM, 2000.

formas de acesso ao mandato político, ao sufrágio e aos mecanismos de competição entre forças políticas. Com tal função, servem de fator de galvanização de ideologias e interesses comuns ou assemelhados, realçados pelo caráter competitivo do acesso ao desempenho de mandatos políticos.

Já nos regimes autoritários (em que seriam compreendidos, *verbi gratia*, os totalitarismo, as autocracias e os despotismos) a participação política não tem contornos de ação, mas de reação, de oposição ao regime de governo, daí porque estimula-se pela crítica. Estimula-se, portanto, não pela efetiva participação, mas pela busca de uma possibilidade de participação gradativamente estimulada. Não há participação, mas "mobilização".

1.1.2.6 Conclusões acerca da democracia moderna

Se na teorização clássica grega a República não se confundia com a democracia — e longe desta estaria, mesmo porque a forma de governo da *pólis* ideal platônica é a monarquia — tal diferença se acentua na construção dos teóricos dos Estados Nacionais modernos, que sempre trataram de diferenciá-las a exemplo de James MADISON no Federalista (nº. 10), para quem as “democracias têm sido sempre palco de distúrbios e discussões, revelaram-se incapazes de garantir a segurança pessoal ou os direitos da propriedade, e em geral suas vidas têm sido tão curtas quanto violentas suas mortes.”¹⁰⁶

No entanto, como bem frisa Norberto BOBBIO, a forma de governo que James MADISON apelida de democracia, para fazer referência aos clássicos, era a democracia direta, própria da realidade da Atenas antiga. “Por república, ao contrário, entende o governo representativo, exatamente aquela

¹⁰⁶ MADISON et al, *O federalista...*, op. cit., p. 151.

forma de governo que hoje nós — convencidos de que nos grandes Estados não é possível outra democracia senão a representativa, embora em alguns casos corrigida e integrada por institutos da democracia direta — sem recorrer a ulteriores especificações, chamamos de democracia e contrapomos a todas as formas velhas e novas de autocracia.”¹⁰⁷

É Alexis de TOCQUEVILLE que, com mais mestria, dedica-se a apartar a democracia antiga da democracia moderna, que tem por imprescindível a república. Como cita Norberto BOBBIO, “na advertência anteposta à edição de 1848, Tocqueville escreve que a América havia resolvido o problema da liberdade democrática que a Europa apenas começava a se colocar naquele momento: ‘Há sessenta anos o princípio da soberania do povo, que tínhamos introduzido ontem em nosso país, reina soberano na América, posto em prática do modo mais direto, mais ilimitado, mais absoluto.’”¹⁰⁸

Com efeito, desta afirmação extrai-se que pouca ou nenhuma importância tem para Alexis de TOCQUEVILLE a diferença entre democracia direta e representativa, pois: “às vezes é o próprio povo que faz as leis, como em Atenas; às vezes são os deputados, eleitos por sufrágio universal, que o representam e agem em seu nome, sob sua vigilância quase direta.”¹⁰⁹ .

Por esta via, a democracia começa a se delinear a partir da disciplina da repartição de competências decisórias, bem como dos modos de exercê-las (procedimentos). É necessário definir quantos e quais são os indivíduos que falam em nome do grupo, e que somente poderão optar com suficiente legitimidade se pautados nestas regras de definição.¹¹⁰ E cada vez mais,

¹⁰⁷ BOBBIO, *Estado...*, op. cit., p. 150.

¹⁰⁸ TOCQUEVILLE apud BOBBIO, *Estado...*, op. cit., p. 151.

¹⁰⁹ TOCQUEVILLE, *A democracia...*, op. cit., p. 50.

¹¹⁰ TOCQUEVILLE, *A democracia...*, op. cit., p.126.

democracia e república vão-se mesclando como elementos simbióticos de uma mesma realidade, caracterizada pela idêntica participação de todos na escolha de representantes que expressarão a vontade da maioria.

Em tese, é possível, portanto, graduar-se a amplitude da democracia a partir da maior ou menor possibilidade de acesso ao exercício da escolha de representantes. Uma sociedade (onde tenham direito a voto um maior número de grupos sociais, todos os homens e todas as mulheres acima de certa idade, por exemplo) é mais democrática do que outra, em que o número de grupamentos sociais com este direito é menor (voto censitário, por exemplo).

1.1.2.7 Requisitos da democracia moderna

Afirma Emile GIRAUD¹¹¹ que a realização da democracia tem por indispensável a reunião de certos requisitos, enunciando-os:

A liberdade: é necessário que a partir do respeito às chamadas liberdades públicas (liberdade de consciência, liberdade de palavra, liberdade de imprensa, dentre outras) uma doutrina política ou uma mera opinião recebam a concordância sincera de seus entusiastas. Estas liberdades de que fala Emile GIRAUD nada mais são do que um *prius* da liberdade de opção política.¹¹²

O governo do povo: é o governo do povo pelo povo, já que a nação não se submeterá a nenhuma autoridade que ela mesma não tenha instituído. Esta é a “soberania nacional”.

¹¹¹ GIRAUD, Émile. *La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif*. Paris: Marcel Girard, 1925. p. 72.

¹¹² Djacir MENEZES comunga da mesma opinião ao afirmar que " A liberdade moderna iria plasmar-se constitucionalmente com o exercício das instituições representativas mediante a diferenciação das categorias dicotômicas da ' sociedade civil' e do 'Estado' no nível da teorização política. Foi o mais clarificante fator para a formalização do conceito jurídico das liberdades modernas." MENEZES, Djacir. Os temas da liberdade e da democracia em Pontes de Miranda. *Revista de ciência política*, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 3, p. 70, set./dez. 1982.

O sufrágio universal, livre, secreto e periódico¹¹³: necessário em função dos valores que pressupõe, ao tempo em que os conserva, quais sejam: a) tem valor educativo (pois, exigindo a participação de cidadãos com as mais variadas características, ricos ou pobres, sábios ou ignorantes, o sufrágio aparece como uma instituição que tende a elevar o nível moral e intelectual de uma nação; b) é uma condição de liberdade (pois há opressão quando a nação deve se submeter a leis que considere injustas ou inoportunas. A aplicação destas leis por cidadãos que a reprovam tem um inegável efeito de violência moral); c) a consagração da igualdade, posta como fruto da conjunção das noções de república e democracia, operada pela modernidade em torno de uma única idéia, a ponto de ROBESPIERRE declarar, em 4 de fevereiro de 1794, que “*ces deux mots sont synonymes, malgré les abus du langage vulgaire*”.¹¹⁴

Sustenta Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO que esta liberdade não pode apenas se restringir à liberdade de opção, devendo abranger também a liberdade que resguarde o exercício da opção de votar ou não votar. Para o ilustre autor, “o voto deve ser facultativo e nunca obrigatório.”¹¹⁵

A periodicidade do voto, por sua vez, também não deve albergar apenas o exercício esporádico da opção política pessoal, devendo também se prestar a permitir a renovação dos titulares de mandatos políticos. Este intuito somente será alcançado, como frisa Geraldo ATALIBA, mediante a proibição de reeleições, já que “a periodicidade – ínsita no princípio republicano – no caso de

¹¹³ Previsto como cláusula pétrea no artigo 60, § 4º, inc. II, da Constituição Federal de 1988.

¹¹⁴ Apud CANOTILHO, op. cit., p. 486.

¹¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Representatividade e democracia. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 44.

chefia do Executivo, entre nós, implica a alternância, se não necessariamente de partido político, pelo menos do titular do cargo.”¹¹⁶

Para a caracterização da democracia, no entanto, é necessária a satisfação de um quarto requisito, enunciado por Norberto BOBBIO: “é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.”¹¹⁷ Sem esta condição, tem-se apenas a pseudodemocracia a que alude Rafael BIELSA.¹¹⁸

Garantias destas condições são os direitos de locomoção, de religião, de associação, de reunião, de expressão de opinião, de liberdade ideológica, todos reunidos como base do Estado liberal, na mais pura linha contratualista de John LOCKE, MONTESQUIEU e Jean-Jacques ROUSSEAU. São as liberdades de que trata Jean CARBONIER.

Inegável portanto que, como disse PAUPÉRIO, a democracia supõe um *minimum* de cultura política.¹¹⁹

O Estado liberal surge como elemento simbiótico das democracias modernas, havendo entre ambos uma interdependência em duas vias: “na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta, que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são

¹¹⁶ ATALIBA, op. cit., p. 76.

¹¹⁷ BOBBIO, *O futuro...*, op. cit., p. 20.

¹¹⁸ BIELSA, Rafael. *Democracia e república*. Buenos Aires: Depalma, 1985. p. 109.

¹¹⁹ PAUPÉRIO, Machado. Os irracionais de nossa democracia. *Revista da Academia Brasileira de Ciências Morais e Políticas*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 14, 1996.

exatamente as regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.”¹²⁰

1.1.2.8 Democracia e soberania na modernidade

Desde a teorização de Jean BODIN, a noção de soberania nacional envolve inevitavelmente a de governo representativo, é dizer, um governo no qual o povo, por seus eleitos, aos quais entrega um mandato, exerce este que é “o poder absoluto e perpétuo de uma república.”¹²¹

O Estado-Nação, que é a pessoa jurídica receptora da soberania popular, apóia-se, após o liberalismo contratualista, sobre a lei formal exprimida pelos seus representantes, os eleitos da Nação.

Em razão da impossibilidade material de o reunir, bem como do perigo de que lhe falte discernimento, o povo volta-se a escolher seus representantes, aptos a dirigir os negócios do Estado. “*Le peuple*”, observa MONTESQUIEU, “*est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité (...) Mais saura-t-il conduire une affaire, connaître les lieux, les occasions, les moments, en profiter? Non, il ne le saura pas.*”¹²²

A partir do modelo de MONTESQUIEU — que se inspira no modelo de John LOCKE, como já frisado — os deputados não mais representam seu colégio eleitoral ou sua classe, mas toda a Nação, como decorrência da consagração do mandato livre, adiante abordado, pois “*la règle ‘les députés représentent la Nation’, n’est susceptible que d’une interprétation unique: elle*

¹²⁰ BOBBIO, *O futuro...*, op. cit., p. 20.

¹²¹ TRUYOL Y SERRA, *História...*, op. cit., p. 137. Vol. II.

¹²² MONTESQUIEU. *L’esprit des lois*. Paris: Garnier, 1956. p. 53.

signifie qu'ils représentent non pas la totalité des citoyens pris individuellement, mais leur collectivité indivisible et extra-individuelle."¹²³

No entanto, os corpos unificados visualizam em sua universalidade global distinguida por consequência das unidades individuais e dos grupos parciais que este corpo compreende em si mesmo, ensejando "*la situation où un ou plusieurs individus exercent des fonctions étatiques au nom de la plus grande force: la force gouvernante.*"¹²⁴

Léon DUGUIT expressamente afirma sobre este ponto que "*dans le système français de représentations politiques, le député ne reçoit point un mandat de sa circonscription: il est simplement partie composante du parlement qui représente la nation tout entière.*"¹²⁵

É então necessário deduzir que a Assembléia dos deputados tem por função exprimir não a vontade dos eleitores, unicamente, mas a vontade estática da Nação, que aliás somente passa a existir após ser expressada.

Note-se, portanto, que a Assembléia não apenas declara, mas constitui, constrói, o que deve ser entendido como a vontade da Nação. Está-se longe de Jean-Jacques ROUSSEAU e da soberania popular expressada pelo mandato imperativo. Está-se igualmente longe do despotismo monárquico. Esta teoria da soberania parlamentar justifica o estado legal pela vontade dos representantes da Nação reunidos em Assembléia, que não se encontra, contudo, isenta das críticas traçadas por Didier BOUTET, quando pondera que "*entre être le représentant de la nation, et envisager la nation en elle même, il y a une différence; Si l'on peut connaître la volonté du représentant de la nation, comment savoir qu'il exprime*

¹²³ MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*..., op. cit., p. 54.

¹²⁴ SFEZ, op. cit., p. 117.

¹²⁵ DUGUIT, Léon. *Droit constitutionnel*. Paris: Fontemoing & Cia, 1911. p. 342.

réellement celle de la Nation? Il n'existe aucune subordination entre le représentant et la Nation sinon la menace électorale.”¹²⁶

De todas essas constatações resulta a impressão desagradável de que a pessoa nação não existe juridicamente. Ora pelo que ela tem de representação verdadeira, é necessário que previamente exista uma pessoa e uma vontade representáveis. Em outros termos, para que se possa legitimamente tratar de uma representação da nação pelos personagens ou corpos que exercem o poder político, seria necessário que anteriormente a esta representação fosse constatada a existência de uma pessoa chamada nação. Então *“la nation n'acquiert juridiquement de volonté, législative ou autre, et elle ne devient en détoir une personne que par le fait même de son organisatoin prétendue représentative.*”¹²⁷

A predominância da ideologia democrática nos modelos modernos de Estado operou a transformação dos princípios da ‘soberania inalienável do povo’ e da ‘igualdade política’, em instituições como ‘liberdade política’, ‘participação no governo’, ‘sufrágio universal’, ‘opinião pública’ e ‘partidos políticos’, na medida em que a soberania, de inalienável passou a ser representativa.¹²⁸

Josefa SAEZ DE SALASSA preserva esta transformação como característica das democracias contemporâneas para afirmar que a contradição entre as ideologias liberal e democrática, “tem sido a base da estrutura dos regimes políticos contemporâneos que há mais de um século tem entrado em

¹²⁶ BOUTET, Didier. *Vers l'état e droit: la théorie de l'Etat et du droit*. Paris: Editions L'Harmattan, 1991. p. 213.

¹²⁷ BOUTET, op. cit., p. 213.

¹²⁸ BRUNET, Ferran. Formas políticas y representatividad. *Revista de ciência política*, Rio de Janeiro, vol. 30, n. 3, p. 150, jul./set. 1987.

crise, e não encontram saída para a realização do fim do estado, do bem comum pleno, e do fim de suas partes, a perfeição da pessoa humana.”¹²⁹

¹²⁹ SALASSA, Josefa Saez de. *La participación política*. Buenos Aires: Ciudad argentina, 1999. p.186.

2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E SISTEMAS ELEITORAIS

Observa Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO que “os pais do governo representativo — reconheça-se — não o confundiam com a democracia. Habitualmente a ele se referiam por um termo relativamente neutro como *república*. E a república, segundo o mestre de todos, *Montesquieu*, pode ser aristocrática ou democrática.”¹

Para MONTESQUIEU, a idéia de representação política teria nascido nas florestas da Germânia. Do que discorda Bertrand de JOUVENEL, para quem ela “formou-se na Inglaterra através da iniciativa de monarcas vigorosos que compreenderam que era de seu interesse saber o que se passava nas diversas partes do reino e por isso mesmo estavam inclinados a receber delegações. Mais do que isso, esses monarcas perceberam que as forças que poderiam tirar das diversas partes do reino, desde que explicassem aos delegados as necessidades do Governo e os encarregassem de usar da confiança de seus mandantes para deles conseguir sacrifícios financeiros. É essa a origem da Câmara dos Comuns.”²

Na Inglaterra do século XVII começou a se alterar a idéia de representação, pois o representante já não mais é aquele que representa especificamente os que o enviaram, mas toda a nação. Tal mudança transformou o princípio da unidade, antes reconhecida no rei, no princípio da diversidade, emblematizado pelos deputados.

Nessa linha, fala Maurice DUVERGER na teoria do eleitorado-função, utilizada com fundamento do sufrágio restrito, na medida em que cada cidadão é titular de uma fração da soberania do povo, devendo exercê-la na medida em que

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Reforma constitucional: o sistema eleitoral e partidário. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 99.

² JOUVENEL, Bertrand. *As origens do estado moderno: uma história das idéias políticas no século XIX*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 329.

esta lhe pertence. Pode-se contudo admitir, como apregoou a burguesia francesa pós-revolucionária, que uns tenham uma parcela maior de soberania do que outros, como ocorre, por exemplo, no voto censitário.³

Ao longo do século XIX, como decorrência do constitucionalismo, vão-se consolidando as democracias representativas nos principais países europeus, encontrando-se sempre presentes os caracteres revelados por Alexis de TOCQUEVILLE na democracia americana, quais sejam: o princípio da soberania do povo e o fenômeno da associação. Exemplar é afirmação contida num julgado da Suprema Corte norte-americana por ocasião da eleição de 1902, consignando que “a cabine eleitoral é o templo das instituições americanas, onde cada um de nós é um sacerdote, ao qual é confiada a guarda da arca da aliança e cada um oficia do seu próprio altar.”⁴

Neste período, surge o alargamento do direito de voto até o sufrágio universal masculino e feminino, o desenvolvimento do associacionismo político até a formação dos partidos de massa e o reconhecimento de sua função pública.

Neste compasso, alude Maurice DUVERGER à teoria da soberania nacional, consagrada da noção de que apenas a nação é titular da soberania, e não os cidadãos que a compõem, não sendo possível diferenciar-se os cidadãos entre si. Embora implícita a noção, o sufrágio não é necessariamente universal, pois a qualidade de eleitor não é mais do que uma função pública diante da qual ninguém tem direito, mas um dever que pode tornar obrigatório o exercício do poder eleitoral, proibindo a abstenção.⁵

³ DUVERGER, Maurice. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France, 1960. p. 84.

⁴ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 372.

⁵ DUVERGER, *Institutions....*, op. cit., p. 84.

Esta evolução pode ser assinalada, com nitidez, na comparação entre o estatuto da Sardenha, promulgado por Carlos Alberto em 04 de março de 1848, depois convertido na primeira Constituição Imperial da Itália (1861) e a Constituição Republicana elaborada e aprovada em 02 de junho de 1946 após o fim da Segunda Guerra Mundial, entrando em vigor exatamente 01 (um) século após o estatuto Albertino.

Reconhecendo-se a todos os cidadãos “*o direito de associar-se livremente em partidos políticos para contribuir, com método democrático, para a determinação da política nacional*” (art. 49), pretendeu-se conferir legitimidade às organizações que através da agregação de interesses homogêneos facilitam a formação de uma vontade coletiva numa sociedade caracterizada pela pluralidade de grupos e por intensas tensões sociais.⁶

A república consolida-se definitivamente como democracia (representativa)⁷, o que, por sua vez, não obistou o retorno ao uso de alguns dos instrumentos da democracia direta, tida por alguns como a verdadeira democracia, sendo aquela uma distorção desta.

Dentre estes destacam-se Karl MARX, que acreditou encontrar algumas nuances de democracia direta na Comuna de Paris, entre abril e maio de 1871, bem como Lênin, que com toda ênfase retomou o tema no Ensaio Estado e Revolução, que haveria de guiar a construção do novo Estado após a derrubada da monarquia russa.

Sob o manto da democracia direta agrupam-se todas as formas de participação no poder que não encerram nenhuma forma de representação, reunidas em três categorias: a) o governo do povo por meio de delegados

⁶ BOBBIO, *Estado...*, op. cit., p. 153.

⁷ Para Geraldo ATALIBA, a República é um “verdadeiro sinônimo de democracia”. ATALIBA, op. cit., p. 88.

investidos de mandato imperativo, e portanto, revogável: b) o governo de assembleias, nos moldes da democracia direta ateniense, sem a participação sequer de delegados e c) o *referendum*.

Destas três formas, a primeira foi albergada na Constituição Soviética, prevendo o artigo 142 que “*todo deputado deve prestar contas diante dos eleitores, de sua atividade e da atividade dos Soviets dos deputados dos trabalhadores, e seu mandato pode ser revogado a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores*”, estendendo-se sua adoção para grande parte das chamadas democracias populares.

O grau de sustentabilidade da primeira forma está diretamente relacionado à restrição da autonomia dos mandatários, que devem estar atrelados à busca da satisfação de seu eleitorado, ou então do partido pelo qual se elegeram, sob pena de aplicação das mais variadas sanções políticas. “O deputado eleito através da organização do partido torna-se um mandatário”, frisa Norberto BOBBIO, “senão dos eleitores, ao menos do partido, que o penaliza retirando-lhe a confiança toda vez que ele se subtrai à disciplina, a qual converte-se assim num sucedâneo funcional do mandato imperativo por parte dos eleitores.”⁸

A segunda e a terceira formas, por sua vez, não podem jamais substituir as várias formas de democracia representativa praticáveis num Estado democrático, não comportando tratamento como alternativa ao Estado representativo. A segunda porque possível apenas em pequenas comunidades; a terceira porque aplicável apenas em circunstâncias excepcionais, revestidas de especiais características.

⁸ BOBBIO, *Estado...*, op. cit., p. 155.

É inevitável reconhecer, no entanto, que o uso destes instrumentos da democracia direta não pode ser constante, mas esporádico, não subsistindo espaço histórico para a supressão da democracia representativa, mas sim para a busca constante de sua adaptação, na tentativa de eliminar seu maior risco: a tendência ao encastelamento no poder daqueles a quem se deu o encargo de representar a vontade da maioria. Esta tendencial oligarquização reflete "o perigo da legislação de classe; do governo que visa, (com sucesso ou não) o benefício imediato da classe dominante, em perpétuo detrimento da massa. E uma das questões que mais merecem consideração, quando se pretende determinar a melhor constituição de um governo representativo, é como reunir precauções eficazes contra esse mal"⁹, sob pena de se abrir espaço à aceitação da tese segundo a qual o melhor dos governos é aquele propiciado por um bom déspota.¹⁰

No mesmo sentido ruma o alerta de David HUME quando, ao tratar das facções, assevera que "o que deve tornar mais odiosos os fundadores de partidos é a dificuldade de extirpar essas ervas daninhas, depois de terem criado raízes num Estado. Elas se propagam naturalmente durante muitos séculos, e raramente deixam de provocar a completa dissolução do governo em que são

⁹ STUART-MILL, John. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Edunb, 1981. p. 68.

¹⁰ Hipótese refutada por John STUART-MILL, afirmando, quando a aventar: "A suposição é de que o poder absoluto, nas mãos de um indivíduo eminente, poderia assegurar o cumprimento virtuoso e inteligente de todos os deveres do governo. Boas leis seriam estabelecidas e impostas, leis más seriam refeitas; os melhores homens preencheriam todos os cargos de confiança, a justiça seria tão bem administrada, os encargos públicos seriam tão leves e tão judiciosamente impostos, todos os ramos da administração seriam tão puramente e tão inteligentemente conduzidos, quanto o permitissem as circunstâncias do país e o seu grau de cultivo moral e intelectual. Estou disposto, pelo bem da discussão, a conceder tudo isso; mas devo precisar exatamente quão grande é essa concessão; e também, que mais é preciso ser acrescentado à simples expressão, um bom déspota, para produzir uma mera aproximação desses resultados. Sua realização implica, na verdade, não apenas um bom monarca, mas também um que seja onisciente." STUART-MILL, op. cit., p. 62.

semeadas. Além disso, são plantas que crescem com maior pujança nos solos mais ricos, e, embora os governos absolutos delas não estejam livres, é forçoso confessar que elas nascem com maior facilidade e se propagam mais rapidamente nos governos livres, onde sempre contaminam o próprio Legislativo, que seria o único capaz, mediante a firme aplicação de recompensas e castigos, de erradicá-las.”¹¹

Cuida John STUART-MILL de traçar algumas recomendações práticas para a sustentabilidade do governo representativo, quais sejam: “1) promessas formais não devem ser exigidas, a menos que, em virtude de circunstâncias sociais desfavoráveis ou de instituições faltosas, os eleitores se sintam tão tolhidos em sua escolha que devem indicar uma pessoa presumivelmente sob a influência de parcialidades hostis a seus interesses; 2) os eleitores têm não apenas o direito de reconhecer a fundo as opiniões e os sentimentos políticos do candidato, mas também o direito e a obrigação de recusar qualquer candidato que não estiver de acordo com eles sobre os poucos pontos que constituem a base de sua crença política; 3) os eleitores devem, na medida em que tiverem uma alta opinião da superioridade mental de um candidato, permitir que ele aja de acordo com visões diferentes das suas, desde que não estejam envolvidos os pontos fundamentais de sua crença; 4) os eleitores não devem esmorecer na procura de um candidato tal que possa ser deixado livre para seguir os preceitos de seu próprio julgamento; 5) os eleitores devem encarar como um dever para com seus concidadãos o fato de fazer tudo o que é muito mais importante para eles serem governados por homens assim do que por homens que professem um número maior de suas opiniões — isto porque as vantagens que proporcionam as habilidades dos homens de valor são

¹¹ HUME, op. cit., p 273-274.

certas, ao passo que a hipótese de que eles estejam errados nos pontos de divergência, e os eleitores certos, é muito duvidosa.”¹²

2.1. ESCOLHA DOS REPRESENTANTES

De tudo o que foi exposto pode-se afirmar que a marca da democracia representativa encontra-se na concepção de um processo formal de escolha de representantes — e Jean BODIN permanece autêntico nesta linha — que venham a exercer, em nome de todos os representados, a soberania, a *summa potestas superiores non recognoscentes*¹³, como referiu este autor na linha do *Corpus Juris Civilis* de Justiniano.

Curioso é observar que, ao longo da história, registra-se nitidamente um processo de desconcentração do exercício da soberania. Do absolutismo Hobbesiano passou-se à fase em que, já numa nítida transição, como relata Norberto BOBBIO, “Luis XVI convocou os Estados Gerais e exigiu que os delegados não estivessem vinculados a mandatos dos eleitores, de maneira que ante a necessidade de tomar decisões as assembleias não se vissem bloqueadas por esses *pouvoirs restrictifs* (poderes restritivos)”¹⁴. Pedia o Rei *pleins pouvoirs, pouvoirs suffisants*, até o momento, indelevelmente marcado na história da Europa continental pelo êxito da Revolução Francesa, em que, deposta a monarquia, reconheceu-se o exercício da soberania exclusivamente ao Parlamento. Assim, consagra-se a hipótese de que ao Parlamento se confiam exclusivamente a proteção e a satisfação dos interesses gerais.

¹² STUART-MILL, op. cit., p. 127.

¹³ BOBBIO, *A teoria...*, op. cit., p. 95.

¹⁴ BOBBIO, Norberto. *Norberto Bobbio: el filósofo y la política: antología*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997. p. 286.

Um Parlamento deve ser bicameral, não somente para assegurar a representação de todas as classes (como é próprio do bicameralismo inglês, motivado pela permanência da aristocracia), ou para preservar a representação das esferas da federação — como é próprio do parlamento norte-americano, conformado a um modelo de estado federal — mas para que não se dê ensejo à instauração de uma ditadura parlamentar, exercida por apenas uma Câmara. Em apreço à recomendação de John STUART-MILL, deve-se atentar para “o efeito nocivo que se produz na mente de qualquer detentor do poder, seja um indivíduo, seja uma assembléia, quando ele tem a consciência de que é o único a ser consultado. É importante que nenhum grupo de homens possa, mesmo temporariamente, fazer prevalecer seu *sic volo* sem pedir o consentimento de ninguém. Uma maioria em uma assembléia única, quando houver assumido um caráter permanente — ou seja, quando for composta pelas mesmas pessoas agindo habitualmente juntas, e sempre certas da vitória — facilmente se tornará despótica e arrogante se for dispensada da autoridade de examinar se seus atos serão aprovados por alguma outra autoridade constituída.”¹⁵

Para Edmund BURKE, o poder de escolher representantes assemelha-se ao poder de firmar o contrato social, pois tal qual este, é intransferível, sendo também fundamental no encetamento do início da criação de uma nova comunidade política.¹⁶

Não obstante, os objetivos da entrega do mandato serão efetivamente alcançados apenas a partir do momento em que cada eleitor tiver condições de seguramente conhecer a plataforma eleitoral de seu candidato, sendo-lhe

¹⁵ STUART-MILL, op. cit., p. 130.

¹⁶ BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a revolução em França*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p. 179.

franqueado o uso de meios eficazes de controle da vinculação do exercício do mandato às promessas de campanha.¹⁷

A manifestação da opção, nas eleições, por um ou outro partido pode ser definida, na lição de Daniel-Louis SEILER, consoante paradigmas, empiricamente encontrados.

a) O paradigma utilitarista: reduz o ato de votar a uma escolha racional (*zweckrational*), com ênfase no pressuposto definido por Marx WEBER como marca da ação racionalmente orientada: a busca de uma vantagem pessoal. Deste modo, os partidos políticos fazem ao eleitor uma oferta política que, se se coadunar com as pretensões pessoais daquele, ensejará o depósito do voto em seu favor.¹⁸

É de se ver que tanto a oferta quanto a procura são determinadas em padrões mínimos, recebendo contornos mais definidos na medida em que passam a se relacionar dialeticamente. A oferta do partido, obediente ao padrão mínimo da ideologia ou da forma de atuação partidária, irá se amoldando na medida em que encontrar maior adesão ou repulsa junto ao eleitorado. Este, por sua vez, delinea com maior precisão suas pretensões ao passo que vislumbra nos partidos maiores ou menores condições de realizá-las. Esta última circunstância é muito comum nos bipartidarismos, nos quais a oferta partidária é menor, cabendo aos eleitores deduzirem suas pretensões segundo o que lhes é oferecido tão-somente por dois partidos.¹⁹

b) O paradigma de Michigan: abandonando o sentido egoístico emprestado ao paradigma utilitarista, o modelo de Michigan centra sua definição no grau de identificação do eleitor com o partido, em qualquer de seus aspectos:

¹⁷ BURKE, op cit., p. 180-181.

¹⁸ SEILER, op. cit., p. 121.

¹⁹ SEILER, op. cit., p. 121.

em sua plataforma eleitoral, em sua ideologia, nos integrantes de seus quadros, na sua forma de atuação, etc. Aborda “a votação como uma disposição estável e eventualmente transmissível de uma geração a outra”²⁰. É certo que, justamente por não ter como característica o apelo ao interesse pessoal, este paradigma encontra aplicação apenas àqueles que se interessam pelo fenômeno político, não sendo partilhado pelos indiferentes.

c) O paradigma de Daniel GAXIE: talvez o mais curioso dentre os elencados por Daniel-Louis SEILER, na medida em que não se baseia num conceito fechado (o de interesse, para o utilitarista, ou o de identificação, para o de Michigan), mas na noção flutuante do que Daniel GAXIE apelida de “competência política”. Em síntese, a obtenção do voto depende da competência para lograr a eleição. A motivação do voto reside no grau de perspectiva de alcançar êxito no pleito eleitoral. É o que a praxe política brasileira apelidou de voto útil, sendo de se lhe reconhecer importante função limitadora da criação e manutenção de pequenos partidos — talvez muito mais eficaz do que a previsão de uma cláusula de exclusão — pois partidos com pequenas chances de eleger seus integrantes terão, justamente em função deste dado, ainda as terão mais diminuídas.

2.2. SISTEMAS ELEITORAIS

Nas democracias representativas, a designação do representante público se dá com base no procedimento de eleição. Adota-se a garantia do procedimento, usualmente definido como um conjunto de etapas concertadas e encadeadas entre si, como se fossem os elos de uma corrente (pois a etapa

²⁰ SEILER, op. cit., p. 126.

posterior depende da prática e do modo como foi praticada a anterior), colocando-o a serviço do objetivo de definir e declarar vontade da maioria na escolha daquele que receberá o mandato. Como define Oscar DIAS CORRÊA, "os sistemas eleitorais fixam os processos pelos quais se expressa a vontade do povo, que, colhida nos pleitos, vai servir para demonstrar a orientação que, na democracia, deve ser imprimida ao Governo."²¹

Este procedimento poderá assumir várias formas, com variantes na seqüência e no modo de realização de suas etapas, cada qual definida em função de um objetivo distinto.

A doutrina costumeiramente agrupa esta gama de procedimentos sob o título de sistemas eleitorais, que são empiricamente classificados à luz de alguns traços comuns, pinçados dentre as peculiaridades com que cada Nação os delineou, como segue:

Sistema majoritário: será considerado eleito aquele candidato que obtiver maior número de votos do que os dados aos seus concorrentes. Pode obedecer à regra 1) da maioria simples: caso em que será considerado eleito aquele que, com qualquer número, tiver mais votos²²; 2) da maioria absoluta: caso em que somente será considerado eleito aquele que obtiver metade mais um dos votos validamente expressados; 3) da maioria absoluta em dois turnos: utilizada como forma de contornar a grande possibilidade de frustração do sistema de maioria absoluta — derivada da dificuldade na obtenção de percentual tão elevado no resultado eleitoral — pois caso nenhum dos candidatos o alcance em primeira votação, realiza-se um segundo turno, do qual

²¹ CORRÊA, Oscar Dias. Os partidos políticos: os sistemas eleitorais. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, p. 10, 1971.

²² Utilizado para as eleições da Câmara Baixa no Reino Unido, no Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e na eleição para o Senado brasileiro (art. 46, *caput*, da CF).

participarão apenas os dois mais votados no primeiro. Dentre estes, será eleito aquele que, na segunda votação, obtiver maioria simples, mesmo porque maioria simples em segunda votação será, matematicamente, maioria absoluta²³; 4) de voto alternativo: também tem o objetivo de garantir que apenas será eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos, fazendo com que os eleitores votem em listas fechadas, assinalando suas opções de preferência (escrevendo 1, 2, 3 ... ao lado do nome de cada candidato). Será considerado eleito aquele que obtiver mais da metade das primeiras preferências.²⁴

Sistemas proporcionais: considera-se eleito o candidato cuja votação lhe der colocação, em relação aos demais, dentro do número de cadeiras destinadas ao seu partido ou distrito. Podem obedecer à regra: 1) do STV (*single transferable vote*)²⁵, segundo a qual o eleitor enumera suas preferências, independentemente do partido ao qual pertençam os candidatos, tendo assim a prerrogativa de eleger tantos representantes quantos forem as vagas reservadas ao seu distrito. Em primeiro lugar é calculada a quota de votos necessária para a eleição, fixada na Irlanda através da divisão do número total de eleitores pelo número de lugares reservados ao distrito, mais um. Como freqüentemente algumas cadeiras não são preenchidas, utilizam-se duas formas de transferência de votos: a primeira distribui os votos sobejantes dos eleitos para os não eleitos, tendo em vista a seqüência de preferências dos eleitores; a segunda transfere os votos do candidato menos votado, também com base na preferência do eleitorado, para outros postulantes; 2) da representação proporcional em lista:

²³ Utilizado no Brasil para a eleição de Presidente da República (art. 77 da CF), Governador de Estado (art. 28 da CF) e Prefeito Municipal, em municípios com mais de duzentos mil eleitores (art. 29 da CF).

²⁴ Utilizado na Austrália para eleição dos membros da Câmara de Deputados.

²⁵ Utilizado na eleição de deputados das Câmaras Baixas na Irlanda e em Malta.

busca fortalecer o sistema partidário²⁶ na medida em que valoriza os votos dados também ao partido, “fazendo necessária a utilização de procedimentos que definam como as candidaturas individuais serão eleitas”.²⁷ Dentre estes métodos há que se referir o de 2.a) lista fechada²⁸: em que os eleitores votam não nos candidatos, mas apenas na lista apresentada por cada partido, segundo a ordem de preferência para eleição manifestada pelo próprio partido; 2.b) lista flexível²⁹: os partidos também apresentam a lista já ordenada aos eleitores, reservando a estes a prerrogativa de alterá-la; 2.c) lista aberta³⁰: os partidos apresentam relação de nomes não ordenada, cabendo aos eleitores determinar a ordem final dos candidatos. Nesse sistema, o personalismo do mandato surge de modo marcante; 2.d) lista livre: possibilita aos eleitores maior número de opções, pois os partidos apresentam uma lista não ordenada, dando ao eleitor a prerrogativa de votar em tantos nomes quantas forem as cadeiras a serem preenchidas, sendo-lhe inclusive permitido dar mais de um voto a um mesmo candidato (procedimento chamado de *panachage*).³¹

Tanto o sistema de lista fechada como o de lista flexível voltam-se a dar um traço mais forte à importância da votação entregue ao partido na eleição de seus candidatos. Observa Giovanni SARTORI que “a distinção relevante,

²⁶ Por essa razão, o Relatório nº. 1/98 da Comissão Temporária Interna do Senado Federal para estudo da reforma política, opina no sentido de proibir as coligações em eleições proporcionais, frisando: “ Nesse contexto, veda-se a coligação partidária para eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa, no caso do Distrito Federal, e Câmara de Vereadores, visto que este instituto desvirtuaria o sistema ora proposto, já que os partidos devem ter desempenho eleitoral próprio.”

²⁷ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistema eleitoral e reforma política*. Rio de Janeiro: Foglio Editora, 1993. p. 37.

²⁸ Utilizado nas eleições parlamentares de Israel e parcialmente na Alemanha.

²⁹ Adotado nas eleições parlamentares da Bélgica, Holanda, Áustria, Dinamarca, Suécia, Noruega e Grécia.

³⁰ Utilizado no Brasil para a eleição de Deputados Federais (art. 45 da CF), Deputados Estaduais (art. 27, § 1º da CF) e Vereadores.

³¹ Adotado na Suíça e em Luxemburgo para eleições parlamentares.

neste particular, é a que existe entre a votação em pessoas e a votação em listas. Presumimos que, se votamos em pessoas, as qualificações e credenciais de cada uma fazem diferença e podem tornar-se um fator decisivo; se votamos em listas, elegemos basicamente um partido (seu símbolo, ideologia, programa, plataforma), que, por sua vez, controla os indivíduos eleitos.”³²

Sistema distrital misto³³: utilizado na Alemanha desde o fim da 2ª Guerra Mundial, consiste na divisão do território alemão em distritos que não se comportam nos limites dos entes federados, pois pautam-se na reunião do mesmo número de eleitores em cada um (em 1993, a Alemanha encontrava-se eleitoralmente dividida em 328 distritos, tendo cada qual 225 mil habitantes. O distrito é uma divisão eleitoral do território. Nas eleições para o *Reichstag* (que tem 656 cadeiras) cada eleitor profere dois votos: um para o representante de seu distrito, outro para o partido. Com este segundo voto estará manifestando sua preferência em relação a uma lista fechada. O primeiro voto destina-se a eleger o deputado do distrito, por maioria simples, e o segundo os ocupantes das 328 cadeiras, de acordo com o método de representação proporcional. O segundo voto também é considerado para cálculo da votação recebida por cada partido em nível nacional, possibilitando assim a incidência da cláusula de exclusão de

³² SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as Constituições*. Brasília: Edunb, 1996. p. 29.

³³ Perante a antes citada Comissão do Senado, o Senador José Fogaça manifestou-se favorável à adoção deste sistema no Brasil, sustentando: “Tenho uma opinião extremamente favorável ao voto distrital misto. Entendo que o voto distrital misto, além de todas as vantagens aqui explicitadas pelo nobre Senador Sérgio Machado, tem uma outra que é de estabelecer, gradualmente, e não à força, mas por uma natural tendência sociológica do eleitorado, uma limitação quanto à pulverização dos partidos políticos. Ou seja, o voto distrital tem o efeito e o mérito de fazer com que o espectro partidário se torne mais enxuto, mais coerente com a realidade sociológica do Brasil. Evidentemente, que se hoje existem cinco ou seis importante correntes políticas no Brasil, são essas as correntes que vão sobreviver a um sistema distrital misto.” Relatório nº. 01/98 da Comissão Temporária do Senado para estudo da reforma partidária.

5% dos votos dados à lista ou do êxito em pelo menos três distritos. Para Giovanni SARTORI, este sistema privilegia a personalização da eleição, pois “a votação em pessoas caracteriza os sistemas de distritos eleitorais com um só representante eleito pela maioria (incluídos aí, portanto, os sistemas de dois turnos).”³⁴

Não obstante a adaptação destes sistemas, voltados sempre à detecção da fiel vontade do eleitorado, remanesce verdadeiro que os grandes partidos sempre resultam fortalecidos, favorecendo um *continuum* no exercício do poder por estes. Arend LIJPHART é categórico ao afirmar que “concretamente, a totalidade dos sistemas eleitorais, e não somente os da maioria e maioria relativa, tendem a sobrecarregar os partidos maiores e a sub-representar os menores.”³⁵

2.3 MANDATO: PRECISAMENTO TERMINOLÓGICO

Quando se trata de representação política, o uso do termo representação ganha contornos inéditos, pois quando se opera a outorga de um mandato político, nas democracias contemporâneas que de há muito superaram o mandato imperativo, não se dá o poder de representar — de traduzir fielmente a vontade do eleitor, mesmo porque, para que isto ocorresse, seria imprescindível um representante para cada representado — mas se lhe dá muito mais: o poder de dizer qual é a vontade do representado.

O representante impõe ao representado sua opção.

No seu significado inicial, a democracia representativa assinala um modelo de estado no qual se encontram disciplinadas as formas de tomada de

³⁴ SARTORI, op. cit., p. 30.

³⁵ LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva Publicações, 1989. p. 211.

decisões coletivas, absorvendo, gradativamente ao longo da história, o papel de centralização de divergências e disputas dos mais distintos interesses.

Nesta medida, o fundamento da democracia representativa não mais se assenta na representação, mas na representatividade.

Como afirma Norberto BOBBIO, democracia representativa, distintamente, “[...] é aquela que, ao lançar aos cidadãos perguntas em termos alternativos torna impossível (ou improvável) a representação da sociedade.”³⁶

É requisito ontológico da democracia a existência de pelo menos dois caminhos distintos. Só há democracia na diversidade, ainda que esta possa vir a ser absorvida na opinião uniforme de uma maioria.³⁷

Na contraposição entre representação de interesses e representação política, assume especial relevância a diferença entre mandato vinculado e mandato livre, transitando a representatividade na diferença entre representar unicamente os interesses organizados ou todos os interesses, inclusive os não organizados.³⁸

Quando se fala em representação de interesses, trata-se de uma representação de interesses parciais, locais, corporativos ou particulares em contraposição com os interesses gerais, nacionais, coletivos ou comuns; sem que isto queira dizer que a representação política deixe de ser representação de interesses.

³⁶ BOBBIO, Norberto..., op. cit., p. 281-282.

³⁷ Neste sentido: “*La répartition des membres d’un tel échantillon, par âges, par sexes, par niveaux d’éducation, par professions, par types d’habitat est toujours beaucoup plus proche de l’ensemble représenté que ne l’est, par rapport à ceux qui les ont choisis, celle des membres d’une assemblée élue.*” GOGUEL, François; GROSSER, Alfred. *La politique en France*. Paris: Librairie Armand Colin, 1964. p. 72.

³⁸ BOBBIO, Norberto..., op. cit., p. 282.

A diferença entre ambas as representações está portanto na contraposição entre interesses particulares e o interesse geral, o interesse pessoal e o interesse da nação em seu conjunto.

Constatada esta diferença surge incontornável a questão: pode o interesse geral ser representado? A resposta, em sentido negativo, já é fornecida por Norberto BOBBIO, quando arremata: “Se assim fosse, a diferença entre a representação de interesses e a representação política não se encontraria em que a primeira refere aos interesses e a segunda a ‘algo mais’, diferente dos interesses, senão o fato de que uma é representação propriamente dita, e a outra não o é.”³⁹

Não é por outra razão que Hans KELSEN chamou de “grosseira ficção” à teoria desenvolvida na Assembléia Nacional francesa em 1789, ‘segundo a qual o Parlamento, em sua essência, nada mais seria que um representante do povo, cuja vontade se expressaria unicamente nos atos parlamentares.’⁴⁰

2.3.1. Mandato vinculado ou imperativo

A designação de representantes para exercerem a função pública, segundo anota Josefa SAEZ DE SALASSA⁴¹, procede das práticas políticas feudais, precisamente da relação entre rei e vassalo. Os vassallos serviam ao rei enquanto este lhes dava proteção contra qualquer ataque exterior, devendo consultá-los previamente à criação de qualquer tributo.

³⁹ BOBBIO, *Norberto...*, op. cit., p. 283.

⁴⁰ KELSEN, op. cit., p. 79.

⁴¹ SALASSA, op. cit., p. 83.

Como era próprio da estrutura social feudal, não se reconhecia importância política ao indivíduo, mas somente a grupos: famílias, corporações ou classes às quais pertencesse junto ao restante dos membros do núcleo social.

Nesta linha, em 1302, como registra Jacques BAINVILLE, Felipe IV, Rei da França, foi o primeiro a reunir em Assembléia plenária clérigos, leigos e representantes de cidades, para defender sua política frente ao papa Bonifácio VIII.⁴²

A representação assim criada tem como características: a) que o representante fala em nome de um grupo particular, exercendo poder do qual, de fato, tem o mero exercício; b) comparece à Assembléia sendo portador de instruções precisas sobre o seu atuar (os *cahiers* de seus eleitores); c) é responsável pessoalmente pela fiel expressão da vontade daqueles que o indicaram como representante; d) sob pena de revogar-se, por descumprimento, o mandato que lhe fora outorgado.

O mandato imperativo é figura assaz assemelhada ao contrato de mandato do direito civil, que pode ser revogado, acaso não cumpridos satisfatoriamente os encargos atribuídos ao mandatário.

Se no mandato livre, o povo⁴³ não tem condições de controlar a obra daquele que elegeu, devendo crer na ficção de que seu interesse está sendo defendido, embutido no conceito de vontade da nação, no mandato vinculado, a idéia de representação se afirma de modo muito mais autêntico. Embora também

⁴² BAINVILLE, Jacques. *Historia de Francia*. Barcelona: Iberia S.A., 1950. p. 21.

⁴³ Por coerência à linha de exposição e ao contexto histórico, o termo deve ser entendido no enraizamento político que lhe confere a obra de MICHELET, quando enfatiza que “[...] homem e terra estão juntos e não se deixarão; existe entre eles um casamento legítimo, para a vida e para a morte. O francês desposou a França.” MICHELET, Jules. *O povo*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 28.

haja, como substrato, um certa parcela de confiança depositada pelo representado em mãos do representante, deve-se dizer que o mandato vinculado não repousa apenas nessa relação. Vai além para revestir-se de uma autêntica natureza contratual que impõe ao representante a obrigação de bem e fielmente empenhar-se (a obrigação é de meio) em atender as pretensões de seus representados, pelos meios que lhe são dados a atuar, uma vez eleito, dando a estes o poder de policiá-lo e, acaso constatada a falta de seu adequado empenho (e portanto a ocorrência do que bem pode ser chamado de uma falta contratual) de destituí-lo.

Reforçado pela doutrina Rousseauiana⁴⁴, na qual se encontra também a confissão de que não se aplica com eficácia a não ser em pequenas comunidades, o mandato imperativo transformou-se num paradigma ideal de reforço da relação de confiança⁴⁵, mas levado às últimas conseqüências, na pureza de sua teorização, tem sido apontado como contraditório à própria democracia, pois nas tentativas de torná-lo real tem-se verificado a ocorrência de um alto grau de exclusão da participação política daqueles que não reúnem poder suficiente para fazer-se representar.

⁴⁴ “A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada. Consiste essencialmente na vontade geral, e esta vontade não se representa. É a mesma ou é outra, e nisto não há termo médio. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes, são simplesmente seus comissários que não estão aptos a concluir definitivamente. Toda lei que o povo pessoalmente não retificou é nula e não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre e engana-se. Não o é senão durante a eleição dos membros do parlamento. Uma vez estes eleitos, tornam-se escravos e nada mais são. Nos curtos momento de sua liberdade, o uso que dela faz bem merece que a perca.” ROUSSEAU, op. cit., p. 115.

⁴⁵ Nesta cadência, anota A. H. BIRCH, que “O mundo nunca viu uma assembléia representativa que o seja em sentido microscósmico, mas por esta mesma razão, o conceito de representação microcós mica provou ser instrumento particularmente útil para os críticos.” BIRCH, A. H.. *Natureza e funções da representação*. In: KING, Preston (org.). *O estudo da política*. Brasília: Edunb, 1980. p. 227.

Ao contrário do que à primeira vista pode-se supor, a culpa pela ineficácia desta teoria é portanto muito mais dos eleitores do que dos eleitos como resta caracterizado nas palavras do discurso pronunciado por Alexis de TOCQUEVILLE ante a Câmara de Deputados em 27 de janeiro de 1848, no qual se expressa claramente a tendência de colocar de lado os interesses particulares: “atrever-me-ia a perguntar se nos últimos cinco, dez ou quinze anos, não cresceu incessantemente o número daqueles que votam por interesses pessoais ou particulares, e se o número daqueles que votam sobre a base de uma opinião política não decresce de maneira igualmente incessante.”⁴⁶

Como enfatiza Norberto BOBBIO, “em realidade, a escassa eficácia da proibição do mandato imperativo, que é objeto de lamentações constantes por parte dos observadores políticos, se deve em todos os casos ao mútuo interesse em violá-lo, tanto de parte dos eleitores como dos eleitos.”⁴⁷

2.3.2 Mandato livre

A principal questão a se fazer acerca do instituto é justamente a que busca saber se aquele que fala em nome de outrem, sem estar estritamente vinculado à vontade daquele, pode ser chamado de representante.

Se for de fato possível afirmar que a representação com mandato livre é uma ‘grosseira ficção’, oportuno se mostra contrapor a esta opinião uma passagem famosa do discurso de Burke dirigido a seus eleitores do colégio de Bristol (1774), no qual se menciona muito claramente que “o parlamento é uma assembléia de uma só nação, com um só interesse, que é o do conjunto’. Com

⁴⁶ BOBBIO, *Norberto...*, op. cit., p. 286-287.

⁴⁷ BOBBIO, *Norberto...*, op. cit., p. 287.

efeito, a Nação, deste modo, deve ser vista como síntese do todo, e não meramente como soma das partes.”⁴⁸

Síntese porque deve guiar-se pelas pretensões mediana e razoavelmente manifestadas pela sociedade civil, sem deixar prevalecer especialmente o interesse de um grupo, ou de um indivíduo, em detrimento do interesse assim definido como geral.

“Não me consta que o povo, que mediante seu voto elegeu seus representantes dos Condados e das vilas”, assevera Robert FILMER, “peça conta a seus eleitos. Se o povo tivesse este poder sobre seus próprios representantes, bem poderíamos dizer que a liberdade do povo é um mal. Este deve limitar-se a eleger e a remeter seus eleitos para que atuem ao seu alvedrio (III,14).”⁴⁹

Com efeito, o instituto do mandato livre, na forma como foi sendo historicamente construído somente ganha sentido se insuflado pela *trusteeship* de LOCKE, ou pelos corpos intermediários de MONTESQUIEU.⁵⁰

É o que se coloca no célebre texto do Abade SIEYÉS, *Qu'est-ce le tiers État?* e também no discurso que dirigira à Assembléia de 17 de junho: “A Assembléia declara que a Nação francesa, ao estar legitimamente representada pela pluralidade de seus deputados, não pode ser detida em suas atividades, nem pode ser suavizada a força de suas decisões, nem por algum mandato imperativo, nem pela ausência voluntária de algum dos membros, nem pelos protestos da minoria [...]”.⁵¹

⁴⁸ BOBBIO, Norberto..., op. cit., p. 284.

⁴⁹ FILMER, Robert. *Le patriarcho*. Paris: Dalloz, 1958. p. 46.

⁵⁰ CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Agir, 1999. p. 112.

⁵¹ SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: o que é o terceiro estado*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 115.

A democracia representativa moderna, surgida em contraposição à democracia direta dos antigos, “deveria ser caracterizada por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado.”⁵²

O princípio sobre o qual se funda a representação política é antitético ao que funda a representação dos interesses, pois quem persegue a satisfação dos interesses particulares do representado está sujeito a um mandato imperativo.

Um dos mais profundos debates sobre este tema ocorreu na Assembléia Constituinte francesa de 1791, quando triunfou a concepção segundo a qual, uma vez eleito, o deputado deixa de ser representante de quem o elegera, para passar a ser representante de toda a nação.

O mandato livre, que era uma prerrogativa da soberania do Rei, foi transferido à soberania da Assembléia popular.

A taxatividade com que a Assembléia constituinte francesa negou a adoção do mandato imperativo é retratada com contemporaneidade na obra do Abade SIEYÉS, quando assevera: “conhecemos o verdadeiro objetivo de uma assembléia nacional: não é feita para se ocupar dos assuntos particulares dos cidadãos. Ela considera-os como uma massa, e sob o ponto de vista do interesse comum.. Tiremos daí a consequência natural: que o direito de fazer-se representar só pertence aos cidadãos por causa das qualidades que lhes são comuns e não devido àquelas que os diferenciam.”⁵³

Este plano é acatado no artigo 7 (tít. III, cap. II, sec. 3) da Constituição francesa de 1791, quando prevê que: “*Os representantes eleitos nos*

⁵² BOBBIO, *Norberto...*, op. cit., p. 247.

⁵³ SIEYÉS, op cit., p. 117.

*Departamentos não são representantes de um Departamento específico, senão da Nação inteira, e não poderão receber mandato algum.*⁵⁴

Com sua criação, Abade SIEYÉS transfere a autoridade do Rei para a nação, a qual, por direito natural, é titular do poder político. No entanto, para exercê-lo, necessita de órgãos capazes e aptos para captar e expressar sua vontade.

É de se ver que Abade SIEYÉS encontra-se apoiado em um conceito individualista de representação, estabelecendo a relação, não entre estado e grupos, ou famílias, como o fez Jean BODIN, mas entre governo e indivíduo, através de representantes. Elimina do campo político qualquer tipo de grupo, ordem ou corporação, respeitando como único elemento vinculatório, a qualidade de cidadão.

Cidadão padronizado como modelo de indivíduo desprovido de qualquer interesse pessoal, membro da comunidade, igual a todos os demais e único ente indivisível a quem se outorga o direito de representação.

O indivíduo é o modelo celular do qual parte a teoria política do Abade SIEYÉS, fazendo eco ao individualismo racionalista emergente do Iluminismo.

O representante é independente de seus eleitores, já que sua atuação é entendida como expressão direta e soberana da vontade da nação. O representante torna-se um funcionário que tem o poder de decidir pelo que julga ser a vontade da nação, sempre que seu poder lhe tenha sido reconhecido pela Constituição e pelas leis eleitorais.

⁵⁴ TRICOT, Bernard et al. *Les institutions politiques françaises*. 12^a ed. Paris: Dalloz e Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1999. p. 37-38.

O sufrágio, um dos modos e instrumentos de participação, ou na formação da lei ou na designação de governantes, aparece como o instrumento exclusivo para que o exercício do poder seja legítimo e representativo.

Legítimo porque com o sufrágio se transfere a quota de poder e o consentimento necessário para assumir a autoridade. Representativo porque com ele não se transfere a vontade, mas apenas o poder de defini-la e expressá-la.

G. W. F. HEGEL reafirma esta constatação ao explicar em sua Filosofia do Direito que, justamente porque sua relação com os eleitores se baseia na confiança (*Zutrauen*), eles não são mandatários (*Mandatarien*).⁵⁵

2.4 A REPRESENTAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE E O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO

Conforme a evolução histórica dos partidos, o modelo político de estado vigente em determinado período é o elemento determinante da conformação dos parâmetros de representatividade.

Na reação engendrada contra o *Anciën Régime* logo após a estruturação dos Estados Nacionais Modernos, ao estado liberal inglês e ao francês do século XVII bastou a entrega do mandato⁵⁶ pautado na confiança de que este não seria exercido em agressão aos direitos individuais, e nesse sentido se podia falar em vontade geral sem medo de errar, pois era constatável que a

⁵⁵ HEGEL, op. cit., p. 365.

⁵⁶ “Segundo MacPherson, o Estado liberal surgiu para proteger os interesses daqueles que controlavam os meios de trabalho. A princípio não era um Estado democrático, a que só se chegou através do crescimento das pressões vindas de baixo.” CRESPIGNY, Anthony de; MINOGUE, Kenneth R. *Filosofia política contemporânea*. Brasília: Edunb, 1979. p. 305.

vontade geral sempre se manifestaria em favor da salvaguarda daqueles direitos⁵⁷. Sequer havia necessidade de se exercer um controle ferrenho sobre a estrutura administrativa do estado, bastando aos indivíduos que a legalidade fosse observada. Começa a desenhar-se o constitucionalismo⁵⁸, bastando ao controle do aparato estatal a permanência da garantia de participação segundo os padrões da democracia liberal⁵⁹, mesmo porque esta estrutura era bastante enxuta, sendo no entanto suficiente para o desempenho das reduzidas funções que lhe eram entregues ao exercício. A estrutura condiciona-se- à vista da função, como bem demonstrou Norberto BOBBIO ao longo da obra *Dalla struttura alla funzione*.⁶⁰

⁵⁷ BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p.2.

⁵⁸ Começa a desenhar-se o constitucionalismo, observa Alexandre de MORAES, como meio de atender a necessidade “de limitação e controle dos abusos do poder do próprio Estado e de suas autoridades constituídas e a consagração dos princípios básicos da igualdade e da legalidade como regentes do estado moderno e contemporâneo.” MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2000. p. 19.

⁵⁹ MCPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su epoca*. 5ª ed. Madrid: Alianza editorial, 1997. Vale recordar que este modelo de democracia liberal demanda a separação de poderes concebida por John LOCKE e consagrada por MONTESQUIEU, pois “la idea de la división de poderes suele entenderse como integrada por dos componentes. Por un lado, hace referencia a la garantía jurídica del principio de legalidad que implica la supremacía de la ley. Esta no se concibe, sin embargo, sólo en el sentido jurídico estricto de conceder prioridad a la norma con rago formal de ley en el ordenamiento jurídico y sobre todos los actos del Estado, sino también en el sentido más amplio de cumplir la pretensión de asegurar la existencia de un gobierno de las leyes y no de los hombres. Y, por otro lado, hace referencia a un principio de equilibrio que, como presupuesto político, se funda genéricamente en la idea de la no unilateralidad y se plasma en la conciencia de que los órganos del Estado tienen que limitarse y frenarse entre sí para evitar una excesiva concentración de poder.” SERRANO, Rafael de Agapito. *El principio de la división de poderes*. Madrid: Tecnos, 1989. p. 120.

⁶⁰ BOBBIO, Norberto. *Dalla struttura alla funzione*. 2ª ed. Milano: Edizioni di Comunità, 1977. p. 30.

Era a época do estado mínimo⁶¹, quanto à estrutura. Do estado de direito⁶², quanto ao modelo jurídico-político.

Vendo-se premida a fazer frente às mazelas sociais geradas pela primeira (eclodida a partir do uso da máquina a vapor) e pela segunda (sustentada pelo uso da energia elétrica) Revoluções Industriais⁶³ (dentre as quais se pode elencar a urbanização acelerada e o alto nível de desemprego, gerado pela substituição do trabalho manual pelo maquinizado⁶⁴), a estrutura do estado teve que se transformar para, a par do respeito aos direitos individuais⁶⁵, passar a atender também os chamados direitos sociais, entendidos como fundamentais à sobrevivência e à sustentação da própria idéia de pessoa, com a dignidade que lhe é imanente.

O estado agora passa a ter obrigações perante o indivíduo, destinadas à satisfação das pretensões embutidas nos direitos sociais. Surge assim o modelo político de estado social (*welfare state*), caracterizado pela jurisdicização da relação entre indivíduo e espacialidade pública (com sensível tendência para a jurisdicionalização também dos partidos políticos, como adiante será ressaltado), bem assim por um grande aumento da estrutura estatal. Se as funções agora são muitas e complexas, pois além de tutelar os direitos individuais (exercidos diante

⁶¹ Assim chamado por SORMAN, Guy. *O estado minimo*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1988. p.13.

⁶² RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Brasília: Edunb, 1981. p. 186.

⁶³ CROSSMAN, R.H.S. *Biografia del estado moderno*. 4ª ed. Ciudad del Mexico: Fondo de cultura economica, 1992. p. 132.

⁶⁴ PERRY, Marvin. *Civilização ocidental: uma história concisa*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p.444-445.

⁶⁵ Como observa Nelson SALDANHA: “do mesmo modo que não é pertinente dizer, a respeito do Estado liberal, que este extinguiu por inteiro os traços montados pelo absolutismo, também não convirá afirmar, do Estado social, que eliminou totalmente as estruturas ,liberais.” SALDANHA, Nelson. *O estado moderno e a separação de poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 63.

do poder público) o estado deverá também atender os direitos sociais (exercidos através da estrutura estatal), esta estrutura sofrerá proporcional majoração.⁶⁶

A legitimação que, na vigência do estado liberal, repousava no respeito aos direitos individuais, desloca-se, na sobrevivência do modelo de estado social, para a prestação de serviços (de saúde, de educação, de garantia de um padrão alimentar mínimo, de previdência social, de facilitação de acesso à casa própria, etc.). Quanto mais variados e melhores forem os serviços prestados, mais legítimo será o exercício do poder, pondo-se a sustentabilidade da legitimação a serviço do agigantamento de estrutura estatal.⁶⁷

Ao tempo em que proporciona a fruição destes serviços, deve o estado zelar por fazê-lo dentro de um padrão de isonomia formal que, como tal, não permita distinções, discriminações, no acesso e na qualidade de sua prestação.

O atendimento a este padrão mostra-se possível através da adoção de procedimentos que, dando especial ênfase à legalidade, extirpam a possibilidade do concurso da vontade pessoal do governante na condução da máquina estatal. O procedimento é a garantia da igualdade.

Ao tempo em que se movimenta no seguimento das etapas de procedimentos, a estrutura do poder público se distancia do indivíduo, tornando-se impessoal.

Com a conclusão de que a garantia da igualdade repousa na impessoalidade, Max WEBER, como relator da Constituição da República de

⁶⁶ BONAVIDES, *Do estado...*, op. cit., p. 208.

⁶⁷ Nesse sentido LEFORT, Claude. *Pensando o político*. São Paulo: Paz e Terra, 1991. p. 39.

Weimar de 1919⁶⁸, consagrou a conjunção do modelo de estado social com a burocracia.

O agigantamento da estrutura estatal, a par de isolar o exercente do poder político dentro de uma estrutura de estado, em que cada servidor público tem plena consciência das atribuições e dos limites inerentes ao seu cargo, fixados em lei, passa a consumir grande parte dos recursos arrecadados pelo estado, tornando-se auto-referente na medida em que atua não mais para prestar bons e variados serviços, deixando assim de fomentar sua legitimidade, mas para manter-se enquanto estrutura.

Configura-se a crise de governabilidade, incentivada pela noção de que tudo que o estado faz é custoso e tardio; numa palavra: ineficiente.⁶⁹

A falta de confiança (e longe já está a *trusteeship*) do indivíduo na atuação do estado vem a justificar a concepção de um sistema de controle chamado de meio, burocrático ou procedimental, exercido próxima e constantemente, já que incidente nas etapas dos procedimentos trilhados pela Administração.⁷⁰ Contudo, este controle também se revela ineficaz, pois, adstrito à legalidade, mostra-se refratário à própria causa dos excessos: a lei.

A importância deste modelo de estado para a possibilidade de acumulação de capital em países de capitalismo tardio — levada a efeito pela desvalorização da moeda como forma de investimento dos recursos públicos, e

⁶⁸ Apontada como a primeira constituição de estado social na Europa. Foi precedida pela do México, promulgada em 1915. Mais detalhes em BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 205-206.

⁶⁹ GRAEF, Aldino. Mudança de governo: propostas para uma reforma administrativa democrática. *Cadernos ENAP*, Brasília, p. 81, 1994.

⁷⁰ VASCONCELOS, Evandro Ferreira. Princípios da reforma administrativa. *Cadernos ENAP*, Brasília, p. 17, 1994.

de captação de recursos externos⁷¹ — deu-lhe tamanha força a ponto de fazer nascer um burocratismo revestido das seguintes características:

- a) complexidade da estrutura de Administração Pública;
- b) adoção da hierarquia como critério de organização;
- c) ordem hierárquica rígida, pois prevista e preservada em lei, à qual se reserva competência exclusiva para efetivação do processo de descentralização, assim como para a criação de cargos, carreiras e fixação de vencimentos;
- d) estrutura burocratizada que ganha poder próprio e passa a fomentar um corporativismo que resulta na adoção de privilégios, tais como a estabilidade para todos os cargos, até mesmo para aqueles cujo regular exercício de atribuições dela não necessita, ou ainda, a equiparação de vencimentos, proventos e pensões, como ocorre na experiência brasileira;
- e) regime jurídico idêntico para todas as carreiras;
- f) controle burocrático, de meio ou procedimental, porque exercido passo a passo por auditorias internas, externas, por tribunais de contas, em qualquer movimentação do aparato administrativo;
- g) elevado distanciamento entre os vencimentos mínimo e máximo nas carreiras administrativas.

⁷¹ Na ocasião lecionou Antonio José AVELÃS NUNES: "se é certo que a continuidade do desenvolvimento da economia brasileira assenta nas possibilidades de acumulação do sector dos bens de consumo duradouros (quase uma 'reserva' das multinacionais), não é menos certo que a acumulação de capital se encontra largamente dependente da acção do Estado, cuja função como operador económico se tem reforçado à medida que avança o processo de industrialização. Como vimos, a crise aberta em 1962 provocou a agudização das profundas contradições do capitalismo dependente brasileiro, e acabou por conduzir ao golpe militar de 1964, do qual resultou uma alteração substancial na forma de inserção do Estado na sociedade brasileira." NUNES, António José Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento. Boletim da faculdade de direito*, Coimbra, vol. XXIX/XXV, p. 613-614, 1992.

Da conjunção de todas estas características surge um modelo de estado altamente centralizado na noção de que o indivíduo jamais exercerá todos os seus direitos fundamentais sem a participação da estrutura do estado, gerador de profunda dependência do indivíduo em relação à Administração Pública.

Amarrado por um controle burocrático e pela rigidez decorrente da estabilidade da lei, sua movimentação em tempo de acorrer às demandas sociais somente é possível através de exceções como a medida provisória, no Brasil, a liminar, a contratação com dispensa de licitação ou a contratação temporária, sem concurso público. O exercício do poder transforma as exceções em regra.

A crise de governabilidade, com sério comprometimento do nível de legitimação, acarreta uma acentuada queda nos níveis de crescimento dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, alastrando-se assim em proporções mundiais, embora em períodos distintos.⁷²

Começa a desenhar-se a globalização⁷³, pois “a partir do momento em que a fronteira não é mais um dado, seja de empresa ou de Estado, a função de dirigir, e, portanto, a natureza do poder, muda.”⁷⁴

Esta crise é enfrentada de antemão (já nas década de 70) pela Europa industrializada (Inglaterra, França, Alemanha e Holanda) e por alguns países de colonização anglo-saxã (Austrália, Nova Zelândia, Canadá e EUA, este em menor proporção), surgindo nestes as primeiras tentativas de superação desta crise, posteriormente adotadas pela América Latina e África como vetores de um novo caminho a ser seguido.

⁷² STRECK, Lênio Luiz ; MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 133-134.

⁷³ Referida por Marcelo FIGUEIREDO como mundialização. FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria geral do estado*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 45.

⁷⁴ GUÉHENNO, Jean-Marie. *O fim da democracia*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. p. 71.

2.4.1 O “neoliberalismo” do modelo anglo-saxão

Implantado na Inglaterra o modelo *Whitehall* durante o Governo Thatcher (1979 em diante), seguiu-se a mesma linha na nova Zelândia, na Austrália, e há mais tempo, nos EUA.⁷⁵

No amargor da conclusão de que o Estado é um mal gerente, busca-se resolver a crise de legitimidade através da separação entre o que de fato constitui a matriz, a essência da atividade estatal, e o que pode ser desempenhado por particulares, não obstante o relevo público.⁷⁶

O setor público gradativamente renuncia ao seu papel de gestor econômico, continuando a manter um forte papel social.⁷⁷

A experiência britânica, marcadamente, é caracterizada pela alteração da Administração Pública a partir dos seguintes aspectos:

- a) o Setor Público praticamente deixa de existir na atividade econômica direta;
- b) as funções sociais, cuja titularidade permanece em mãos do poder público, passaram a ser orientadas por critérios gerenciais e de mercado;
- c) a criação de Paramercados (área de mercado garantidas pelo poder público, mas compartilhadas, em regime de concorrência aberta, com a iniciativa privada). Exercendo a prerrogativa de controle sobre os paramercados surgem as agências autônomas e semi-autônomas (sem poder regulador, chamadas agências *next-steps*).

⁷⁵ FERLIE, Ewan et al. *A nova administração pública em ação*. Brasília: Edunb, 1999. p. 17.

⁷⁶ ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. *Cadernos ENAP*, Brasília, p. 42, 1997.

⁷⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunil. *O público não-estatal na reforma do estado*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 17.

Do escalonamento hierárquico, a Administração Pública passa a estabelecer níveis, não de absoluta coordenação, mas de pequena hierarquia, de quase horizontalidade, com os particulares. Trata-se do chamado *downsizing*⁷⁸, como processo de diminuição dos níveis hierárquicos na estrutura da Administração Pública, passando para esta quase horizontalidade. O processo de descentralização, operado através de lei, encontra substituto no contrato, operacionalizando esta quase-horizontalidade.

Em relação aos servidores públicos, as funções do que era a elite do serviço público, passam a ser gradativamente entregues à iniciativa privada, dentro de um alto grau de especialização. Opera-se a separação entre um pequeno núcleo estratégico e uma grande periferia operacional⁷⁹, preferentemente integrada por entes do Terceiro Setor.

A noção de Administração Pública, assim como a de serviço público, passa a ser uma tela vazia, podendo-se pintar nela o que bem se entender⁸⁰, sob o mote de que é necessário pôr em prática este plano de reestruturação da Administração Pública aos ditames da comunidade globalizada, que terá evidentes repercussões na conformação política do estado já que toca de perto com a legitimidade e com a governabilidade.

Aliam-se assim as tentativas de reestruturação do estado ao conceito de globalização. O capitalismo torna-se mais ágil e agressivo, fazendo enormes cifras cruzarem fronteiras num segundo, no átimo do apertar de uma tecla. De industrial passa a financeiro, elevando os níveis de competitividade internacional e o protecionismo dos chamados países centrais em relação às suas empresas e

⁷⁸ FERLIE, op. cit., p. 25.

⁷⁹ FERLIE, op. cit., p. 29.

⁸⁰ FERLIE, op. cit., p. 26.

empregos. Surge um processo generalizado de concentração de renda e de aumento, sem precedentes, da violência social nos estados periféricos.

Inaugura-se uma nova forma de colonialismo, caracterizado pela relativização da soberania dos estados periféricos diante das ingerências de entes transnacionais. “As nações descolonizadas”, frisa GUÉHENNO, se liberaram do jugo colonial para caírem em outra servidão, aquela que lhes é imposta pelas organizações internacionais, pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional.”⁸¹

Como constata Paulo BONAVIDES, “na mesa verde das bolsas – que é o cassino das finanças – os direitos da terceira geração, com o direito dos povos ao desenvolvimento, são friamente imolados. Hecatombes financeiras desabam sobre os chamados países emergentes por obra de um cálculo de especuladores, que vêem o lucro e não o homem, o capital e não a vida, o interesse e não o trabalho.”⁸²

É com as características deste contexto que se estrutura o modelo de estado chamado “neoliberal”, em denominação que merece crítica diante da notória impossibilidade histórica de retorno à matriz de Estado liberal.

2.4.2 Representatividade e globalização

O debate que se tornou clássico sobre a representatividade na modernidade limitou-se a contrapor, como problemática central da definição do mandato político, a defesa do interesse particular à do interesse geral, operada pela prevalência da vontade da maioria em detrimento da insinuada pela minoria.

⁸¹ GUÉHENNO, op. cit., p. 16.

⁸² BONAVIDES, *Do estado...*, op. cit., p. 21.

Tratava-se de saber qual parcela do povo teria condições de impor sua vontade à outra, no concurso da formação da vontade da nação.

Não obstante permaneça o interesse genérico deste debate, na pós-modernidade⁸³ seu sentido se esvazia sobremaneira na medida em que o avanço do poder exercido pelos estados centrais além de suas fronteiras, eclipsando a soberania dos estados periféricos⁸⁴, notadamente após o fim da guerra fria⁸⁵, redimensiona a representatividade, coloca em disputa a vontade da Nação e a vontade externa, expressada com foros de globalidade. Bem sintetiza Pascal BRUCKNER que “*la célèbre formule de Churchill ('La démocratie, le pire des régimes à l'exception de tous les autres') devienne caduque. Quand la majorité des États acceptent nos normes politiques, que va-t-il nous rester pour nous définir?*”⁸⁶

⁸³ Termo que deve ser entendido no detalhado sentido que lhe outorga Alain FINKELKRAUT para referir não apenas uma época, mas o radical rompimento com as concepções padronizadas na Modernidade. Neste sentido: “O ator social pós-moderno aplica na sua vida os princípios que os arquitetos e os pintores usam em seu trabalho: substitui como eles, os antigos exclusivismos pelo ecletismo; recusando a brutalidade da alternativa entre academicismo e inovação, mistura soberanamente os estilos; no lugar de ser isto ou aquilo, clássico ou vanguarda, burguês ou boêmio, une à sua maneira as predileções mais disparatadas, as inspirações mais contraditórias; leve, móvel e não preso a um credo e paralisado em um domínio, gosta de passar sem obstáculos de um restaurante chinês a um clube antilhano, do cuscuz ao *cassoulet*, do jogging à religião ou da literatura à asa-delta.” FINKELKRAUT, Alain. *A derrota do pensamento*. São Paulo: Paz e Terra, 1988. p. 131. No mesmo sentido a obra de SANTOS, Jair Ferreira dos. *O que é pós-moderno*. 19ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2000.

⁸⁴ Como afirma David SANCHEZ RUBIO, ao discorrer sobre a teoria da dependência: “Las repercusiones y los efectos del mismo sistema capitalista sobre los países dependientes, a grandes rasgos y sincronicamente, se sintetizan en que la toma de decisiones que afectan el propio destino de los países capitalistas periféricos son ejercitadas pelos países capitalistas del centro.” RUBIO, David Sanchez. *Filosofia, derecho y libertación en América Latina*. Bilbao: Editorial Desclé de Brouwer, 1999. p. 24.

⁸⁵ SARTORI, Giovanni. *La democracia después del comunismo*. 2ª ed. Cidade: Alianza Editorial, 1994. p. 23. WIGHT, Martin. *A política do poder*. Brasília: Edunb, 1985. p. 135.

⁸⁶ BRUCKNER, Pascal. *La mélancolie démocratique: comment vivre sans ennemis?* Paris: Éditions du Seuil, 1992. p. 44.

Na esteira, perde sentido falar-se em vontade da nação, pois ao parlamento dos países periféricos incumbirá optar entre expressar a vontade de seu Estado, afirmando-a diante do interesse globalizado que lhe soe prejudicial, ou consagrar o interesse dito global. Ganha sentido, nesse viés, a ressalva de Jean-Fabien SPITZ, para quem “ *il ne s’agit donc pas de savoir qui détient le pouvoir ou si celui-ci est également réparti entre tous, mais uniquement de considérer la substance des décisions pour dire si elles sont ‘égalitaires’ au sens de l’égalité de respect et d’attention.*”⁸⁷

O *pactum subjectionis* de Thomas HOBBS⁸⁸ está ganhando dimensões globais, pois se a modernidade ainda permitia separar os parâmetros da política interna e da externa, o mesmo não ocorre na pós-modernidade.

O artifício se repete: da mesma forma que a burguesia encontrou condições de estampar em lei a sua vontade sob o mote de vontade geral, destinada a resguardar a liberdade de todos, os países centrais invadem a soberania dos países periféricos em nome do interesse mundial, patrocinado por organizações transnacionais como ONU, FMI e CEE, em nome da tutela do patrimônio ambiental mundial, dos interesses indígenas ou do realinhamento econômico⁸⁹. O que era o mito do interesse geral é hoje o suposto interesse global.

Esta intervenção é incentivada, muitas vezes até pelo Estado que a está experimentando, mediante a persuasão de que o interventor está agindo

⁸⁷ SPITZ, Jean-Fabien. La conceptoin dworkienne de la démocratie et ses critiques. *Archives de philosophie du droit*, Paris, Tomo 45, p. 288, 2001.

⁸⁸ Nesse sentido, RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFORT, Francisco. *Clássicos da política*. 9ª ed. São Paulo: Ática, 1998. p. 60-66.

⁸⁹ BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 51-53.

corretamente. A verdade sempre está do lado do interventor, que se arroga inclusive o papel de cumpridor de uma missão de interesse de toda a humanidade.

Não é sem razão, por exemplo, que a Amazônia é considerada patrimônio da humanidade, “com assalto à soberania brasileira, debaixo de pretextos de defesa da floresta, da ecologia, do meio ambiente, da sobrevivência das culturas autóctones tudo exposto e aliciado em linguagem macia de envolvente sedução, citando a Amazônia como patrimônio da humanidade e pulmão do planeta e, por isso mesmo, como algo que, de necessidade, deveria ser tombado.”⁹⁰

A defesa intransigente do que se considera verdadeiro e bom, tão nefasta para a democracia, confere um caráter messiânico à política externa dos países centrais, destruindo paulatinamente a sustentabilidade de uma relação democrática no plano internacional. Lembra Pierre MILZA que “na França, sentimento de ter sido a primeira, entre as nações do velho continente, a encarnar os valores progressistas de liberdade, de soberania popular, de respeito pelos direitos humanos etc., não deixou nos últimos dois séculos de justificar um intervencionismo nos negócios da Europa e do mundo.”⁹¹

Assim se explica o fato de alguns países estarem a reclamar a adoção de voto ponderado nas Assembléias da ONU, como noticiado por Norberto BOBBIO.⁹²

Bem afirmou Jacques VERNANT que “enquanto a sociedade internacional for composta de Estados cuja característica essencial continuar

⁹⁰ BONAVIDES, *Do estado...*, op. cit., p. 54.

⁹¹ MILZA, Pierre. Política interna política externa. In: RÉMOD, René (org.). *Por uma história da política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 371.

⁹² BOBBIO, *Norberto...*, op. cit., p. 287.

sendo a soberania, a relação entre a política interna e a externa poderá ser esquematizada como a relação entre o dentro e o fora.”⁹³

A soberania da modernidade, lastreada nas lições de Jean BODIN, sofreu uma *capitis deminutio*, transformando-se na “soberania relativa” a que aludiu Mitterand, pois “não há mais assuntos estrangeiros. Há uma tradução externa das políticas internas, há uma capacidade de expansão para o exterior daquilo que constitui as prioridades internas.”⁹⁴

Diante deste contexto, calha com perfeição aos planos de expansão da soberania dos países centrais a projeção da adoção, apresentada por vezes como um projeto de reforma política (como o que se encontra em curso no Brasil) de uma forma de representação que não permita ao mandatário opor resistência, nos casos em que esta for recomendada por sua consciência.⁹⁵

Busca-se ceifar a liberdade no exercício do mandato, atrelando-a ao máximo aos interesses da cúpula partidária, esta sim já mais facilmente predisposta à influência dos interesses externos, mesmo porque seus integrantes dependem do apoio deste para continuarem como tais.

Prega-se, em síntese, um certo retorno do mandato imperativo, não conforme a teoria de Jean-Jacques ROUSSEAU, pois o exercício do mandato

⁹³ VERNANT, Jacques. *Les conditionnements internes de la politique étrangère, em L'élaboration de la politique étrangère*. Paris: PUF, 1996. p. 36.

⁹⁴ Trecho de conferência realizada em 9 de julho de 1981 na Associação de Imprensa Anglo-Americana, *apud* MILZA, op. cit., p. 369.

⁹⁵ Trata-se de possibilitar o exercício de uma objeção de consciência, que “persigue la excepción de un determinado deber jurídico para el objetor, porque el cumplimiento del mismo entra en colisión con su propia conciencia. La objeción no va contra el sistema de derechos en general (desobediencia revolucionaria), sino exclusivamente contra la obligatoriedad de la norma para el propio objetor de conciencia, ya que él se encontraría entre el dilema de obedecer a la norma o a su propia conciencia. Tampoco pretende el objetor la exoneración de un deber jurídico, lo que atentaría contra el principio de igualdad, sino la sustitución de este deber por otro deber social, incluso, si es preciso, más oneroso que el deber excepcionado.” SORIANO, Ramón. *Las libertades públicas*. Madrid: Tecnos, 1990. p. 24-25.

não deverá ser obediente à vontade dos eleitores, mas apenas da cúpula partidária, numa enformação muito mais conveniente para os fins buscados.

A revogação da liberdade no exercício do mandato elimina a possibilidade da diferença, da divergência, que de há muito fundamenta a democracia. Por essa razão, “a proibição do mandato imperativo deve considerar-se como um elemento estrutural da democracia representativa, já que é uma condição necessária ‘para possibilitar a atividade representativa, entendida como atos para o povo em sua totalidade.’”⁹⁶

Esta relação democracia e interesse tem ocupado o foco central das mais relevantes teorizações políticas, em função de várias contingências:

1. A ênfase do elemento econômico na prática política faz surgir um mercado político ao lado do mercado econômico, transformando a relação travada entre eleitor e eleito numa relação de troca. Trocam-se votos por benefícios patrimoniais, por cargos na administração pública. Deve-se entender esta constatação como uma consequência natural da superlativação do modelo de estado social. Os direitos sociais — ou sua implementação, ou sua melhoria — transformam-se na principal moeda de troca.

Acrescente-se que o voto, posto como moeda de troca, encontra-se em franca desvalorização, mormente nos regimes em que é obrigatório. Cabe perguntar, como o faz Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, “que qualificação terá para escolher ‘o representante’, se não tem empenho algum em se fazer apresentar? Que ‘representante será aquele que se elege com votos de quem não pretendia ser representado? Por que deverão os demais membros do corpo social, ciosos dos direitos e deveres inerentes à cidadania, ser assujeitados

⁹⁶ BOBBIO, *Norberto...*, op. cit., p. 291.

aos atos de mandatários cuja investidura esteja tisonada pela marca original da indiferença de quem concorreu para elegê-los?”⁹⁷

2. Como tópico de uma sociedade industrial avançada, grande parte da resolução dos problemas sociais não mais depende do exercício do poder político, mas da busca do consenso, do acordo em contrato, entre grandes organizações empresariais, obedientes unicamente a uma racionalidade mercadológica. Mais do que nunca, a legitimidade numa democracia repousa na capacidade de obtenção de consenso entre os sujeitos determinantes do modelo econômico.

A representação política não mais se restringe aos meios estatais de exercício do poder, exercendo-se agora diante do poder, ao qual se reserva o papel de esforçar-se na obtenção do consenso como fator de sustentabilidade de sua legitimidade.

Relações de poder passam a ser relações de intercâmbio, travadas sem a exclusividade de participação do Estado. O Estado não é mais o único ator político, e talvez nem o mais importante.⁹⁸

Por esta razão, como consigna João FÉDER, “ainda que estejamos todos subjugados pelo hábito de recorrer aos exemplos do passado para melhor analisar ou construir o futuro, é relevante reconhecer que as transformações

⁹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Representatividade..., op. cit., p. 43. Esta conclusão é endossada em pesquisa realizada por Bernardo JABLONSKI, onde constata que, para o brasileiro, “o político que mais se aproxima do ideal, percentualmente, é: Nenhum com 34%; Não sabe com 14%... Quanto às respostas dos sujeitos sobre em quem votariam, caso a eleição para Presidente da República fosse hoje, Ninguém aparece em primeiro lugar com um valor igual a 28%, seguido de Não sabe com 21%.” JABLONSKI, Leonel. A imagem do político brasileiro: piorando o que já era ruim. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 32, n. 3, p. 46, mai./jul. 1989.

⁹⁸ Assim o tratavam as teorias políticas tradicionais, como bem retratadas por BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 108.

sociais, econômicas e políticas têm sido tão profundas e radicais que dificilmente poderemos nos socorrer do passado para idealizar um novo modelo de Estado.”⁹⁹

Na teorização política moderna (de MAQUIAVEL a Jean BODIN, de Thomas HOBBS a G. H. F. HEGEL, chegando a Georg JELLINEK, Hans Kelsen e Max WEBER) o que diferenciava o estado de todos os demais entes era o domínio, exclusivo daquele, pois destinado a exercer a *summa potestas*. Assim se diferenciavam a espacialidade pública e a privada.

Gradativamente, o critério de organização da estrutura do estado, que repousava na lei, transfere-se para a matriz consensual do contrato.

A relação entre indivíduo e estado, de vertical que era, passa por modificações que vão desde a supressão de instâncias de poder até o estabelecimento quase que integral de uma horizontalidade, como já referido.

O Estado não é mais o soberano, mas um sócio, um parceiro do capital privado que não conhece fronteiras.

Chega a ser possível, nesse contexto, até mesmo afirmar um retorno do contratualismo, traduzido na volta do exercício direto do poder por entes privados. Não se pode olvidar que no contratualismo clássico partia-se de um acordo firmado apenas por indivíduos, absolutamente iguais, o que já não ocorre, principalmente em se considerando que desta avença participa também o capital internacional.

Neste neocontratualismo, não mais há indivíduos, mas grupos privados (de trabalhadores, de industriais, de empresários, de interesses “globalizados”) exercendo o poder político na mais evidente defesa de interesses egoísticos. O bem comum é encontrado no concerto resultante da defesa destes interesses egoísticos.

⁹⁹ FÉDER, João. *Estado sem poder*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 181.

A democracia passa a ser uma policracia. Não há mais sequer a busca da expressão da vontade de todos, mas autenticamente daqueles que conseguem fazer valer seus interesses, exercendo o domínio através de acordos de interesses (contratos), “tanto que se chega a mencionar um ‘duplo Estado’, ou seja, a presença simultânea de dois sistemas paralelos para a formação da vontade coletiva (o velho sistema em que predomina a imposição), e o novo — que na realidade é mais velho que o anterior —, no qual parte da vontade coletiva se forma mediante acordos que o primeiro sistema somente ratifica, do mesmo modo que se ratificam os tratados internacionais e os acordos), e também, finalmente, se representa esta transformação como uma revanche da sociedade civil sobre o Estado, ou inclusive como o final do âmbito do político enquanto coincidente com o do Estado.”¹⁰⁰

Seria precipitado afirmar que esta transformação do estado delinea a redução da esfera política. Ao contrário, a fluidez (ou quiçá incerteza) de limites entre o público e o privado deixa amplamente aberta a porta para que cada vez mais e mais entes participem dos processos de tomada de decisão.

Esta policracia diferencia-se da democracia também pelo detalhe de que, na democracia encontrava-se de antemão assegurada a possibilidade de todos, por representantes, exercerem o poder político, localizando-se as divergências (e portanto as disputas) em momento posterior. Na policracia, a disputa centra-se justamente na busca desta possibilidade de participação, que não mais é igualitariamente assegurada a todos, permanecendo como garantia apenas em nível formal.

¹⁰⁰ BOBBIO, *Norberto...*, op. cit., p. 289.

Enquanto na concepção clássica, os partidos eram formas de agrupamento dos verdadeiros exercentes do poder político, após esta transformação passam a ser ramificações destes grupos privados, responsáveis pela abertura do estado para os interesses que representam, e não pela transferência, ao Estado, do papel de concretizar o interesse coletivo.

Virgilio ZAPATERO faz coro às conclusões desta análise ao frisar que “o momento de máximo apreço dos partidos políticos é o momento da construção do estado de bem-estar, depois da Segunda Guerra Mundial. É o momento em que os partidos fornecem serviços, estabelecem direitos, universalizam prestações, etc., era o momento da abundância: os partidos políticos estavam bem vistos. E, não será que agora mesmo na situação de crise econômica que atravessamos, os partidos estejam se convertendo em uma espécie de pára-raios de todo tipo de frustrações, sociais e pessoais, de todos?”¹⁰¹

Com este neocorporativismo (distinto do corporativismo democrático e do corporativismo estatalista, de índole fascista), experimenta-se o retorno a um modelo político que o reforço do estado representativo julgou banido: o Estado estamental.

¹⁰¹ ZAPATERO, Virgilio et al. *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 68.

3 PARTIDOS POLÍTICOS: UMA DEFINIÇÃO HISTÓRICA

Embora o instituto do mandato tenha se destacado como elemento fulcral da democracia, sua concepção originada na modernidade, não pressupõe a existência de partidos políticos.

Ao revés, a defesa de interesses de classe, a ser individualmente desempenhada pelos titulares dos mandatos, longe estava de cumprir o papel reservado ao mandato. A democracia contraindicava as facções.

Contudo, a democracia representativa não teria condições de evoluir organizadamente, mormente a partir da universalização do sufrágio, sem contar com os partidos políticos, que passam a desempenhar a função de intermediação na relação eleitor-eleito¹. Esta então biparte-se na relação eleitor-partido (apresentando ao eleitor o elenco dos elegíveis e recepcionando a vontade manifestada pelo eleitor) e na relação partido-eleito (o partido enforma as pretensões dos eleitores, comunicando-as aos eleitos segundo sua linha de atuação). Os partidos compartimentalizaram — daí o nome “partido”² — a vontade da nação, expressando-a pelas vias institucionais perante o Estado.

Como observa Norberto BOBBIO, os partidos têm permitido “multiplicar a quantidade dos eleitores sem que seja necessário multiplicar proporcionalmente o número dos eleitos”³, padronizando o sistema de representação.

Ao simplificá-lo também o alterou, na medida em que perdeu espaço o rígido policiamento da base eleitoral sobre o titular de um mandato imperativo, pois o controle sobre o exercício do mandato foi transladado para o partido, ao

¹ AMORTH, Antonio et al. *I partiti politici nello stato democratico*. Roma: Studim, 1959. p. 5.

² Análise filológica apresentada por CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos*. Brasília: Edunb, 1982. p. 10.

³ BOBBIO, Norberto..., op. cit., p. 292.

qual se reconhece competência punitiva, que é manifestada ao sabor das conveniências da política intrapartidária, o que faz com que a democracia das massas não mais seja autenticamente “a ‘cracia’ (sic) das massas, mas a ‘cracia’ dos grupos mais ou menos organizados em que a massa, devido à sua natureza informe, se articula, e ao articular-se expressa interesses particulares.”⁴

Muito já se tentou, a partir da modernidade, governar sem partidos. O contato direto dos governantes com a massa através dos meios de comunicação permitiram dispensar organismos políticos intermediários; a expressão das opiniões, bem como a formação do escol, resultariam da vida normal dos organismos corporativos profissionais, culturais ou morais assim como da prática da administração pública, nomeadamente da administração local.

O regime sem partidos não excluiria a formação de correntes de opinião e a sua expressão através do sufrágio, o que ocorreria apenas mediante um corporativismo integral (apreensível idealmente), no qual seria possível evitar a organização de associações de âmbito nacional, pelo menos ocasionais, para apoio de candidatos às funções políticas.

Os partidos políticos surgem na história como consequência natural da fragmentação de interesses no seio de uma sociedade democrática. Neste corporativismo democrático encontra-se o germen da fenomenologia partidária, de modo que os partidos “constituem o instrumento principal pelo qual se realiza a democracia.”⁵

⁴ BOBBIO, *Norberto...*, op. cit., p. 292-293.

⁵ CASSESE, Sabino; PEREZ, Rita. *Manuale di diritto pubblico*. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1995. p. 169.

Mas um partido político não se define apenas a partir da reunião de um certo número de indivíduos que comungam do mesmo ideário⁶, ou que têm os mesmos objetivos, conceituando-se principalmente como instrumento de exercício da participação política na contemporaneidade.⁷

Demonstra Daniel-Louis SEILER que “as ciências sociais, recorreram bem cedo ao vocábulo ‘partidário’. Assim, tradutores de Aristóteles usaram-no para designar os grupos sociais que se opunham a Atenas. Assim, os especialistas da Roma antiga empregaram os conceitos ‘partido plebeu’ e ‘partido patricio’; assim, o célebre *De Viris Illustribus Romae*, delícia ou pesadelo de gerações de estudantes, quando tratam dos conflitos políticos que marcaram o declínio da República, não hesitam em recorrer às palavras ‘partidos políticos’. Do mesmo modo os medievalistas e os modernistas utilizam o termo ‘partido’ para designar os Armagnacs e os Bourguignons, os Guelfos e os Gibelinos, os campos que se enfrentaram por ocasião da Guerra das Rosas, ou ainda os Ligueurs e os Huguenotes. Sem falar das grandes revoluções dos séculos XVII e XVIII — a inglesa, a americana e a francesa, que viram oporem-se facções a que a maior parte dos historiadores chama ‘partidos.’”⁸

⁶ E nessa linha os definem Edmund BURKE, como “um conjunto organizado de homens unidos para trabalhar em comum pelo interesse nacional, conforme o princípio particular com o qual se puseram em acordo”. (GANZIN, Michel. *La pensee politique d'Edmund Burke*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972. p. 67). No mesmo sentido, Benjamin CONSTANT: “Uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política”. (CONSTANT, Benjamin. *Mémoires sur les cent jours en forme de lettres*. Paris: Chez Béchét Fils Librairie, 1820. p. 82).

⁷ Seguindo a senda, assim os conceituam Hans Kelsen, para quem “os partidos são formações que agrupam homens de mesma opinião para lhes garantir uma influência verdadeira sobre a gestão dos negócios políticos.” Kelsen, *A democracia...*, op. cit., p. 146. Conferir também Raymond ARON: “os partidos políticos são agrupamentos voluntários que pretendem, em nome de uma certa concepção de interesse comum e de sociedade, assumir, sozinhos ou em coalizão as funções do governo.” ARON, Raymond. *Estudos políticos*. 2ª ed. Brasília: Edunb, 1985. p. 357.

⁸ SEILER, op. cit., p. 10.

Ao longo da história, é impossível enumerar todas as causas que dão surgimento aos partidos políticos, pois são múltiplas. Qualquer listagem deve ser analisada *cum granum salis*, pois será sempre limitadamente exemplificativa. Dentre estas, contudo, pode-se assinalar a ocorrência de um fato histórico que marcou uma radical ruptura com toda a estrutura política anterior, como ocorreu com os grandes partidos tradicionais ingleses (os *Tories* – antecedente do Partido conservador — e *Whigs* — antecedente do Partido Liberal - fortalecidos após a Revolução Gloriosa) e americanos (após a Guerra da Secessão)⁹. Como arremata José Afonso da SILVA, os partidos políticos “são entidades históricas.”¹⁰

Numa classificação arbitrária, Daniel-Louis SEILER¹¹ refere a primeira fase da história dos partidos políticos como sendo o período normativo, iniciada com as revoluções inglesas (principalmente a Revolução Gloriosa de 1688/1689) ultimando-se sob as conseqüências da onda revolucionária comunista de 1.848 quando surgem os pensadores da social-democracia alemã.

⁹ Como assinala Samuel E. FINER, esta é a razão da permanência de um sistema prevalentemente bipartidário, seja na Inglaterra, seja nos Estados Unidos: “primeiro, como o sistema britânico, o sistema americano é também bipartidário. Existem ‘terceiros’partdos, como por exemplo, o partido Liberal Americano e o Partido Socialista Americano, mas atualmente eles não têm grande importância. E no passado, quando surgiu um teceiro partido como disputante potencialmente importante, como foi o caso dos populistas em 1892, foi le rapidamente absorvido por um ou outro dos partidos tradicionais — os democratas absorveram os populistas em 1896 ao indicar Bryan pra a presidência, operando uma guinada para a esquerda. A razão da permanência de um padrão bipartidário é principalmente o resultado de dois fatores, um sociológico e outro relativo à mecânica eleitoral. Quando ao primeiro, cerca de três quartos dos americanos votam segundo a tradição histórica local no que respeita às eleições locais, estaduais e para o Congresso (mas não, ultimamente, quanto à presidência da república) essa tendência é mais marcante nos onze estados do Sul, que formavam a antiga Confederação. Ali, a tradição é ‘vota como fizeste a guerra’, isto é, no partido Democrata. Outras áreas eleitorais tradicionais, juntamente com hábitos eleitorais tradicionais, são republicanas empedernidas, por motivos históricos semelhantes.” FINER, Samuel E. *Governo comparado*. Brasília: Edunb, 1981. p. 209.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 357.

¹¹ SEILER, op. cit., p. 12.

Dois traços significativos marcam este período: 1) a tentativa de definir o sentido do termo “partido”, ou como elemento de união em torno de um ideal ou ainda como elemento de partição, de repartição e representação setorizada dos interesses sociais; 2) a definição de partido em relação ao seu grau de institucionalização, bem como ao grau de integração com a sociedade civil (quanto mais partidos, mais representados estariam os interesses de toda a sociedade). Destacam-se, neste período, como ilustres teóricos, BOLINGBROKE, MADISON, HUME, BURKE, BENJAMIN CONSTANT e BLUNTSCHLI.

A segunda é a dos *founding-fathers*¹², marcada pelo esforço de dar ao discurso político, mormente ao fenômeno dos partidos, foros de cientificidade. Salta em evidência, nesta fase, a herança da obra de Max WEBER¹³, seja em função da forte ascendência de sua teorização sobre a social-democracia alemã, seja ainda porque seu discurso sociológico calhava, à fiveleta, a este esforço de amoldamento científico do que na época se produziu sobre política.¹⁴

A terceira fase atribui a qualidade de divisor de águas ao clássico *Les Partis Politiques* de Maurice DUVERGER,¹⁵ por dispor, segundo Daniel-Louis SEILER, “de uma síntese de tudo que se pode saber sobre o fenômeno partidário nos anos de 1.950. Se as informações, de caráter fatural, que ele dá sobre os partidos envelheceram, dois elementos, em compensação permanecem intangíveis. Um sustenta-se na apresentação de uma teoria da origem e

¹² Pais-fundadores, numa tradução forçadamente literal para atender a necessidade de aludir em conjunto os primeiros grandes teóricos dos partidos políticos.

¹³ DIGGINS, John Patrick. *Max Weber: a política e o espírito da tragédia*. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 277.

¹⁴ SEILER, op. cit., p. 13.

¹⁵ DUVERGER, Maurice. *Les partis politiques*. Paris: Librairie Armand Colin, 1951. p. 30.

multiplicação dos partidos, em análise operada através de uma abordagem institucionalista. Relaciona o fenômeno partidário com a dinâmica das instituições e ainda fornece material para muito trabalho. O outro reside na edificação de uma tipologia dos partidos baseado na natureza de sua organização.”¹⁶

É um divisor de águas porque a quarta etapa centra-se na discussão do que deixara Duverger, experimentando-se uma multiplicação de teorias fortemente influenciadas pela década de ouro norte-americana (*The Golden Sixties*), condensadas nas obras de Robert A. DAHL (1.966) e de LIPSET e ROKKAN (1.967). Além destas, evidencia-se neste período a riqueza da análise dos sistemas de partidos levada a efeito por Giovanni SARTORI (1.976).

Outras vezes, e isto já é mais comum nos Partidos de Massa, são interesses de classe, como sucede com os partidos trabalhistas e os partidos agrários (de sem-terras ou de ruralistas).¹⁷

Por fim uma ideologia ou uma crença pode determinar uma associação política: é o caso dos partidos comunistas, socialistas, democrata-cristãos, católicos, monárquicos (nos regimes republicanos).

Há casos, no entanto, em que partidos são criados para terem efêmera duração, quando se dedicam tão-somente a apoiar determinada personalidade ou a permitir certas alterações políticas.

¹⁶ SEILER, op. cit., p. 13.

¹⁷ BERL, Emmanuel. *La politique et les partis*. Paris: Éditions Rieder, 1932. p. 87.

3.1. O ELEMENTO TELEOLÓGICO: CARACTERÍSTICA CONCEITUAL

É certo que, na linha da doutrina gnoseológica utilitarista de David HUME, os atos de criação e manutenção de um partido político sempre evidenciam a busca da satisfação de algum interesse. Este interesse, contudo, poderá ser de fato o social, traduzido pela busca de um “bem comum”, o oligárquico ou o individual.

É nesse preciso sentido que, muito antes de falar em partidos, David HUME trata de facções, como substrato fático da segmentação de interesses, característica da democracia representativa.

Muito antes, contudo, de reduzir o que pretende significar no tratamento das facções — renunciando implicitamente à confecção de uma definição fechada — o autor as classifica, separando:

a) Facções pessoais: são baseadas na amizade ou inimizade pessoal entre os membros, podendo ser desencadeadas por motivos pouco relevantes¹⁸. São decorrentes do exacerbamento de interesses particulares que, se não incorporados na facção, poderiam até mesmo ser conciliados. No entanto, uma vez nesta condição, tornam-se inconciliáveis, excludentes, de modo a ser possível satisfazer a um sem desagradar o outro. Nesta medida, o êxito de uma facção se traduz na profunda frustração da outra de modo que, por vezes, o fator

¹⁸ Como observa David HUME, “os homens possuem uma tal propensão para se dividir e facções pessoais, que estas podem surgir da menor aparência de discordância real. Que se pode imaginar de mais insignificante do que a diferença de cor usada nas librés e a usada nas corridas de cavalos? Todavia, essa diferença deu origem às duas mais inveteradas facções do império grego, os Prasini e os Beneti, que jamais puseram fim a sua mútua hostilidade, até que arruinaram seu infeliz governo. Encontramos na histórica romana uma importante dissensão entre duas tribos, Pollia e Papiria, que se prolongou por cerca de trezentos anos, e se manifestava nos votos para todas as eleições de magistrados.” HUME, op. cit., p.274.

de união dos integrantes de uma é unicamente a contraposição aos integrantes da outra¹⁹. Observa ainda que “ as facções pessoais surgem com mais facilidade nas pequenas repúblicas; nestas, até as zangas domésticas se transformam em questões de estado; o amor, a vaidade ou a emulação, assim como a ambição e o ressentimento, qualquer paixão pode originar a divisão pública.”²⁰

b) Facções reais: definidas a partir da subdivisão em facções de interesse, de princípio e de afeição.

b.1.) facções de interesse: surgem nas situações em que classes sociais distintas buscam a satisfação de seus interesses diante de um governo suscetível a pressão. Esta suscetibilidade surge como fator de incentivo à atuação das facções, pois trata de realimentar a possibilidade de êxito na busca da satisfação egoística. Segundo o autor, são as mais naturais, e justamente por isso as mais difíceis de evitar ou extirpar. “Para conseguir evitar esses partidos, é preciso que o legislador possua grande habilidade, e muitos filósofos são de opinião que este segredo, tal como a panacéia universal ou o moto-contínuo, pode divertir os homens em teoria, mas jamais poderá ser aplicado na prática.”²¹

b.2) facções de princípio: assentam em princípios abstratos e especulativos, que, no entanto, legitimam comportamentos absolutamente idênticos. O que diferencia estas facções é de fato a base principiológica da qual partem, não importando o modo pelo qual busquem consolidá-la. Justamente porque nem sempre se exteriorizam, pois basta a convicção pessoal de seus

¹⁹ Também neste sentido, historia David HUME que “os guelfos aderiram ao papa, e os gibelinos ao imperador; todavia, quando a família Sforza, que apesar de pertencer aos guelfos estava aliada ao imperador, foi expulsa de Milão pelo rei de França, com a ajuda de Jácomo Trivulzio e dos gibelinos, o papa colaborou com estes últimos, que fizeram com o para uma aliança contra o imperador.” HUME, op. cit., p. 275.

²⁰ HUME, op. cit., p. 275.

²¹ HUME, op. cit., p. 276.

integrantes no sentido de que o princípio está sendo observado. Esta característica, na opinião de David HUME, torna estas facções “talvez o fenômeno mais extraordinário e inexplicável que jamais surgiu nas questões humanas.”²² Nesta classificação enquadram-se os partidos que defendem princípios metafísicos (no sentido em que utilizamos a expressão no início do presente trabalho), tais como os religiosos. “Dois homens viajando por uma estrada, um para leste e outro para oeste, poderão facilmente passar um pelo outro se o caminho for suficientemente largo; mas dois que discutem sobre princípios religiosos dificilmente poderão passar sem se chocarem, embora se possa pensar que, nesse caso, a estrada também seria bastante larga para que cada um pudesse seguir seu caminho sem interrupção.”²³

b.3) Facções de afeição: são as que se “assentam na dedicação especial dos homens a certas famílias e indivíduos, pelos quais desejam ser governados”²⁴ decorrente de uma tendência natural de alguns em considerar muito íntima sua relação pessoal com o soberano, que talvez sequer conheça suficientemente.²⁵ Nessa linha, “um *tory* pode ser definido em poucas palavras, desde a revolução, como um amante da monarquia, embora sem renunciar à liberdade, e um partidário da família Stuart. Tal como um *whig* pode ser definido como um amante da liberdade, embora sem renunciar à monarquia, e um partidário da consolidação da linha protestante.”²⁶

Deste modo, conquanto seja inegável a presença de um certo caráter altruísta na criação e sustentação de alguns partidos políticos, “[...] tem de

²² HUME, op. cit., p. 276.

²³ HUME, op. cit., p. 277.

²⁴ HUME, op. cit., p.277.

²⁵ Chega a impressionar a coincidência destas constatações de HUME com as conclusões de WEBER acerca do tipo ideal de legitimidade carismática.

²⁶ HUME, op. cit., p.277

reconhecer-se que a ambição de ocupar o poder é uma característica essencial do político. A prática freqüente de negar isso, e de atribuir a característica aos adversários como um ferrete, é provavelmente a manifestação de uma tendência secular dos regimes anteriores à revolução, para reclamar uma legitimidade carismática que é negada aos concorrentes.”²⁷

Donde se extrai que o altruísmo não é característico da criação de um partido político. Sem uma certa dose de interesse pessoal, egoístico na medida em que é excludente dos demais, este jamais existiria.

Não há partido voltado exclusivamente ao atendimento do interesse do todo social, com total renúncia do seu ou do interesse pessoal de seus integrantes. Esta hipótese é apenas imaginável como modelo, mas irrealizável.

Há em síntese, doses maiores ou menores deste altruísmo²⁸, conjugado ao seu oposto. Jamais se encontrará, contudo, apenas este fator. O contrário ocorre com o fator egoístico. Sir Ivor JENNINGS é categórico ao afirmar que “como todas as instituições políticas, os partidos políticos desenvolvem-se sob a influência de diferentes pessoas para satisfazer circunstâncias.”²⁹

²⁷ MOREIRA, Adriano. *Ciência política*. Coimbra: Almedina, 1992. p. 171.

²⁸ Este altruísmo e este egoísmo, no sentido em que emprego tais termos, são ricamente explicados pelo texto do Abade SIEYÉS, quando assevera: “Assinalemos no coração dos homens três espécies de interesses: 1º) aquele pelo qual os cidadãos se reúnem: apresenta a medida exata do interesse comum; 2º) aquele pelo qual um indivíduo se liga somente a alguns outros: é o interesse do corpo; e, finalmente, 3º) aquele em que cada um se isola pensando unicamente em si: é o interesse pessoal. O interesse pelo qual um homem concorda com todos os seus associados é evidentemente o objeto da vontade de todo e o da assembléia comum. Ali, a influência do interesse pessoal deve ser nula. E é isso também o que acontece; sua diversidade é seu verdadeiro remédio. A grande dificuldade vem do interesse pelo qual um cidadão está ligado somente com alguns outros. Daí se originam projetos perigosos para a comunidade e se formam os inimigos públicos mais temíveis. A história está cheia dessa triste verdade.” (SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: o que é o terceiro estado*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 116). Sendo de se perceber que na primeira hipótese há a enunciação do conteúdo do que foi referido como egoísmo, e os dois seguintes como altruísmo.

²⁹ JENNINGS, op. cit., p. 26.

Ou ainda, John STUART-MILL, no exato sentido em que empregamos o termo: “quando falamos de uma assembléia, ou mesmo de um indivíduo, como um princípio determinante de suas ações, a questão de saber qual seria este interesse aos olhos de um observador imparcial é uma das partes menos importantes da discussão. Como observa Coleridge, é o homem que faz o motivo, não o motivo que faz o homem. O que interesse ao homem fazer ou deixar de fazer depende mais da espécie de homem que ele é do que de circunstâncias externas. Se também quiser saber quais são praticamente os interesses de um homem terá que saber quais são os seus sentimentos e pensamentos normais. Todas as pessoas têm dois tipos de interesses: interesses com os quais se preocupam e interesses com os quais não se preocupam. Todas as pessoas têm interesses egoístas e não-egoístas, e uma pessoa egocêntrica terá se acostumado a se preocupar com os primeiros e não com os segundos.”³⁰

Este egoísmo, presente em maior ou menor grau, decorre do fato de o político buscar o poder por julgar-se mais capaz do que seus concorrentes na realização do interesse público, embora seja de se admitir que também ocorrem casos em que se pretende o poder para abertamente usá-lo no atendimento a interesses pessoais ou setoriais, que serão mais fácil ou plenamente realizados se o exercício do poder for alcançado.³¹

“Não se deve pensar”, como ressalva Sir Ivor JENNINGS, “que os membros sem interesses pessoais não possam produzir emendas úteis. Apesar da preparação completa que quase todo projeto de lei recebe nos Departamentos governamentais, toda legislação, por causa de seu caráter geral, tende a produzir anomalias.”³²

³⁰ STUART-MILL, op. cit., p. 66.

³¹ MOREIRA, op. cit., p. 172.

³² JENNINGS, op. cit., p. 60.

Como assinala Karl DEUTSCH, definindo este egoísmo em maior grau, “outros partidos, assim como muitos políticos autônomos, são, sobretudo, orientados pelo sentido do poder. Seus propósitos, professados sob a forma de afirmações e de plataformas políticas, diferem freqüentemente daqueles que na realidade possuem. Pouco importa a estes partidos que leis e que políticas são aprovadas, desde que sejam eles a implementá-las. Se um indivíduo politicamente orientado, antes de pensar em ser presidente, tencionasse ser justo, o seu partido orientado pelo sentido do poder teria de mudar muitos de seus programas políticos, e até, discretamente, os seus princípios, a fim de poder conseguir a eleição ou permanecer no poder.”³³

Desta breve constatação desponta o elemento teleológico da figuração do partido político, qual seja: a busca do poder, com técnicas e processos definidos por nuances mais ou menos egoísticas.

Assim, o partido é uma organização governada de dentro para fora, sendo instrumento de realização da vontade formada por quem o integra, embora sofra o controle externo na medida em que vê-se cobrado a seguir suas propostas de governo e sua coerência ideológica.

O partido político é uma associação de caráter permanente congregadora de indivíduos que buscam, mediante uma ação concertada junto da opinião pública, obter o exercício do poder pelas vias institucionais. O partido incorpora “A lógica do projeto fundado na perenidade — pelo menos numa certa perenidade — das escolhas políticas, remete à dimensão ideológica do fenômeno partidário, ou, de maneira mais sociológica, à das famílias políticas.”³⁴

³³ DEUTSCH, Karl. *Política e governo*. 2ª ed. Brasília: Edunb, 1988. p. 88.

³⁴ SEILER, op. cit., p. 37.

É de se ver, ainda, que os partidos tem também, como acessório da função de expressar os anseios populares, canalizando-as às instâncias de poder com suficiente competência para realizá-los, a função de ordená-los, dando-lhes forma em obediência ao que de fato pode ser realizado no jogo político dentro de seu programa de governo ou de sua ideologia, já que “o povo desconhece os problemas gerais, sabendo alguns, apenas, a pequena parte que lhes toca, segundo suas próprias atividades.”³⁵ Como enfatiza José Afonso da SILVA, “O partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo.”³⁶

Embora tenha outras funções, como adiante se verá, os objetivos principais do partido político apenas podem ser realizados quando obtido de fato o exercício do poder, quando o partido lograr ocupar os cargos chaves da estrutura estatal com seus integrantes.

Nessa linha, são instituições que se colocam entre o indivíduo e o poder público ao servirem de canal de fluência das pretensões titularizadas por indivíduos ou grupos, diante do aparato estatal, sendo indispensáveis à caracterização da democracia representativa.³⁷

Portanto, não há, a partir da Modernidade, democracia sem partidos³⁸. Não é por outra razão que também Hans KELSEN trata os partidos políticos

³⁵ CINTRA, Miguel Gonçalves de Ulhôa. Os partidos políticos e a representação popular. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 4, p. 56, out./dez. 1977.

³⁶ SILVA, op. cit., p. 375.

³⁷ Inegavelmente, há uma certa semelhança entre esta função de intermediação com aquela desempenhada pelo Parlamento, na definição dos corpos intermediários do Barão de MONTESQUIEU.

³⁸ Nesse sentido, Daniel-Louis SEILER é categórico: “nenhuma democracia funciona sem partidos políticos. Não existe no mundo de hoje nenhuma democracia representativa que não se funde na competição entre os partidos. A experiência de democracia direta, tal qual a Suíça conhece, não reduziu os partidos que souberam tirar proveito das

como instituições que colocadas entre o indivíduo e o poder público, constituem-se no único canal pelo qual o titular faz a entrega do exercício do poder.³⁹

A democracia kelseniana efetiva-se, portanto, apenas nos moldes de uma partitocracia ou de um *Parteienstaat* (Estado de Partidos).⁴⁰

A matriz kelseniana é em verdade resultado do contexto histórico do pós-Segunda Guerra, marcado, de um lado, pela ascensão dos partidos de massa, principalmente na Alemanha, Itália e França, isto para referir a Europa ocidental, pois tal fenômeno data do início do século na Europa Oriental, decorrente do fortalecimento dos partidos socialistas.⁴¹

Nesse particular, Fávila RIBEIRO concebe a distinção, meramente didática, “entre partidos diretos e partidos indiretos, sendo os primeiros os que se compõem de filiações individuais, enquanto os segundos dependem de grupos sociais intermediários”⁴², a exemplo do que ocorreu com o Partido Trabalhista inglês.

ocasiões de mobilização que lhes oferecem os procedimentos referendários. Muitas vocações partidárias nasceram dos comitês *ad hoc* constituídos por ocasião de referendos ou iniciativas: na Suíça, a Aliança dos independentes, os ecologistas ou o partido suíço dos automobilistas encontraram aí suas origens. Os projetos que concebem modelos de democracias que passariam sem o concurso dos partidos permaneceram, até o presente, no estágio da utopia. Assim ocorre em todos os planos de sistemas fundados na autogestão ou nos de democracia conselheiral. Nos locais onde se tentou sua aplicação, a experiência mudou rapidamente, transformando-se ora num longo pesadelo, a exemplo dos países do leste, ora num episódio delirante como os de Mackno na Ucrânia de 1.920 ou de Durruti durante a guerra da Espanha. Nos dois casos viu-se o furor democrático matar a democracia. Em compensação, assim que um partido autoritário começa um movimento de democratização, as organizações protopartidárias proliferam. É uma lei que não sofre alguma exceção. Mais ainda, como uma homenagem que o vício rende à virtude, pelo fato de muitos regimes autoritários esforçarem-se por manter, até mesmo por organizar, o simulacro do pluripartidarismo.” SEILER, op. cit., p. 29.

³⁹ KELSEN, op. cit., p. 139 em diante.

⁴⁰ STRECK, op. cit., p. 161.

⁴¹ OPPO, Anna. Verbete Partitocracia. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário...*, op. cit., p. 906.

⁴² RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 325.

Nos diretos, o interesse dos indivíduos ou do grupo é diretamente manifestado pelo partido, este surgido antes mesmo de qualquer institucionalização do grupo. O grupo é gestado em meio à própria existência do partido.

Já nos indiretos, o indivíduo tem seus interesses imediatamente defendidos pelo grupo, e o grupo transfere esta tutela aos partidos. O grupo, neste caso, precede em existência o partido. É indireto o partido, portanto, porque sua função de canalização de pretensões individuais é antes de tudo intermediada pelo grupo social.

Para Daniel-Louis SEILER “os partidos políticos constituem a condição *sine qua non* do funcionamento do regime representativo”⁴³, são filhos da democracia e do sufrágio universal.

A democracia representativa, em síntese, é o regime de governo exclusivo dos partidos políticos. Como decorrência imediata desta conclusão, a procedimentalização própria da democracia transplanta-se para a estrutura partidária, acrescentando ao conceito de partido político o traço marcante da institucionalização, pois “a partir do momento em que foram transformados em instrumentos eficazes da opinião pública, criando condições para que as tendências preponderantes no estado exerçam influência sobre o governo, os partidos políticos transformaram-se no veículo natural de representação política.”⁴⁴

Por essa razão, se os representantes do povo não mais podem ser escolhidos a não ser a partir dos quadros de partidos, impõe-se considerar que há de fato, uma proximidade significativa entre o Estado Democrático e o que se

⁴³ SEILER, op. cit., p. 06.

⁴⁴ MACABU, Adilson Vieira. A formação do poder: os partidos políticos: o eleitorado: a representação. *Revista de Ciência Política*, vol. 7, n. 3, p. 83, jul./ set. 1973.

pode nominar Estado de Partidos, na razão direta de que a inexistência, ou a inefetividade dos mesmos, impede radicalmente a possibilidade de sobrevivência de um modelo de democracia. A democracia representativa moderna tende para uma partitocracia.

Deste modo, a organização de um partido deve ser direcionada de modo a buscar abranger toda a estruturação estatal, seja em relação ao plano de atuação, seja no que toca à sua execução.⁴⁵

Se o partido deve guardar em si uma unidade — e neste particular pouco importa sua dimensão — não é menos verdadeiro que a idéia de partido vem sempre acompanhada de um certo tom de sectarização, efetivamente de partição. Deve-se ver nos partidos políticos mais o elemento político do que o elemento partido, pois, se de um lado tem-se a defesa, pelos partidos, de interesses sociais setorizados, de outro encontra-se o atrelamento de todos estes interesses a um que pode ser identificado como comum. A setorização de interesses não pode chegar ao ponto de prejudicar, de contradizer, o interesse que razoavelmente possa ser qualificado como comum.⁴⁶

Nesta linha segue Karl DEUTSCH em outra classificação dos partidos políticos, tomando por critério a estabilidade de seus quadros. Assim, os que têm maior estabilidade de seus quadros, é dizer, experimentam um menor

⁴⁵ SEILER, op. cit., p. 11.

⁴⁶ Nessa linha, Celso RIBEIRO BASTOS constata: “muito se atacou os partidos políticos, o que se deu sobretudo por parte de pessoas que neles viram mais o elemento partido do que o elemento político. De fato, enquanto partido essas organizações de pessoas são necessariamente facciosas no sentido de procurarem oferecer uma visão da problemática existente, assim como das soluções propostas, a partir dos interesses das classes que as compõem. O elemento político, por sua vez, incumbe-se de fornecer o contrapeso para essa unilateralidade, o que obriga o partido a ter uma visão globalizante da temática do Estado em condições de funcionar como programa de governo em caso de eleito. Os autores que insistem, pois, no aspecto inevitavelmente setorial e particularista se esquecem da dimensão comunitária ou política intrínseca a todos os partidos.” BASTOS, Celso Ribeiro. *Teoria do estado e ciência política*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 227.

esvaziamento de seus quadros no período inter-eleitoral são referidos como “partidos de filiação” (*membership party*). A massa de seus integrantes permanece coesa em torno dos objetivos partidários, que não se concentram apenas na busca do êxito eleitoral, mas também na permanente realização da plataforma partidária, ainda que o partido não se encontre no governo.⁴⁷

No outro pólo, Karl DEUTSCH alude à partido-projeto (*skeleton party*) como aqueles que, no período entre eleições, preservam em seus quadros um número mínimo de membros, o suficiente para sustentar a existência do partido neste período. Aproximando-se, contudo, o período eleitoral, agigantam-se através da arregimentação de cabos eleitorais (remunerados ou compensados por promessas de favores) e do maciço alardeamento do nome de seus candidatos e de suas respectivas propostas de campanha, sempre através de propaganda de vultosos custos.⁴⁸

A manutenção de um partido de filiação é muito menos custosa do que a de um partido-projeto. O êxito eleitoral de um partido de filiação se ampara muito mais na adesão ao seu projeto de governo do que nas qualidades pessoais de seus candidatos, desde que estes demonstrem fidelidade à plataforma partidária. A confiança está no partido e não no candidato. Nesse sentido Karl DEUTSCH refere um ditado popular indiano que diz: “um poste de iluminação poderia ser eleito para o Parlamento de Bombaim, na lista de candidatos do Partido do Congresso.”⁴⁹

Entretanto, se há inegável vinculação do início da história dos partidos políticos com a tradição inglesa após a instauração da monarquia constitucional, pode-se, por outra vertente, buscar na experiência francesa, a partir da

⁴⁷ DEUTSCH, op. cit., p. 89.

⁴⁸ DEUTSCH, op. cit., p. 89.

⁴⁹ DEUTSCH, op. cit., p. 89.

Constituição de 1789, a forma originária dos partidos políticos como fenômeno da modernidade, quando os deputados de uma mesma região reuniram-se para a defesa dos interesses locais, em um primeiro momento e, após, para compartilhar idéias comuns, podendo-se, ainda, remontar, assim, ao Clube Bretão ou à dicotomia Jacobinos *versus* Girondinos.

O moderno modelo partidário se consolida ao final do século XIX, sendo que seu reconhecimento constitucional se delineou ao longo do século XX, como referendam os exemplos alemão (1949), italiano (1947), francês (1958), português (1976) e espanhol (1978), muito embora sua constitucionalização tenha se dado já no século XIX, ao redor de 1850.

Na ciência política é já consagrado o método que distingue os partidos de quadros dos partidos de massa, aqueles surgidos como consequência do liberalismo político dos séculos XVI e XVII, estes fortalecidos a partir da ascensão do modelo de Estado Social dos séculos XVIII a XX, como segue exposto.

3.2 PARTIDOS DE QUADROS

Os antigos partidos liberais eram em geral partidos de quadros, constituídos pelos notáveis, exemplos reais do que os romanos chamariam de *bonus pater familias*, que punham sua honorabilidade, sua reconhecida ponderação, a favor de sua comunidade.

Não se pode sequer afirmar que os partidos de quadros guiavam-se por uma ideologia uniforme. A matriz do conceito encontra-se no fato de que os partidos de quadros contavam com poucos integrantes, escolhidos a dedo em

função de sua intocada reputação social, permitindo concluir que a ideologia do partido era construída pela ideologia de seus integrantes em cada localidade.

Num partido de quadros, o partido é seus integrantes. A ideologia de seus integrantes constitui-se no ideário da agremiação política, que por isso é espacial e temporalmente delimitada, quando não, elevando-se essa tendência à última potência, limitada ao notável principal do partido em cada região.

É por esta razão que os partidos de notáveis não têm líder. Ou, mais precisamente, não se dotam de um líder porque já os possuem em demasia: são redes que unem chefes nacionais rivais e pequenos chefes locais, aos quais incumbe, dentro de sua área de atuação, definir as diretrizes do partido.

Esta característica ainda remanesce de modo marcante no sistema eleitoral norte-americano, através das prévias ou primárias. Como descreve Samuel E. FINER, “a eleição primária é (ou era, originalmente) uma competição intra-partidária para a indicação dos candidatos à disputa inter-partidária. Essas eleições primárias do partido, que precedem a eleição propriamente dita, transformaram-se em regra geral. Conseqüentemente, a decisão sobre quem é republicano ou democrata — e portanto a definição de republicano ou democrata — foi retirada das mãos dos chefes partidários, tanto no nível local quanto no estadual ou federal, e entregue à população local. Isso significa que qualquer pessoa, quaisquer que sejam suas convicções ou suas promessas, pode obter o *status* de republicano ou de democrata, e isso significa que ser republicano ou ser democrata significa aquilo que determinada comunidade, em determinado ano e determinado conjunto de circunstâncias, acredita que é.”⁵⁰

⁵⁰ FINER, *Governo...*, op. cit., p. 210.

A ausência de uma linha ideológica rigidamente concebida não pode ser atribuída à indiferença política, mormente do povo norte-americano, mas a alguns fatores separados por Herman FINER, a saber:

a) “extensão geográfica, diversificação dos grupos regionais; falta de força dos partidos para legislar de acordo com os princípios que abraçaram, em virtude das limitações constitucionais. Um partido inglês, obtendo maioria, é o senhor do Estado e pode realizar o seu programa”⁵¹;

b) a enorme extensão do país estimula o localismo, que é acolhido pela Constituição, quando favorece a peculiaridade os estados, dando-lhes competências especiais. O poder está na mão dos chefes locais⁵²;

c) a separação dos poderes e o término dos mandatos em épocas diferentes dificultam a unidade de propósitos⁵³;

d) “o eleitorado, por temperamento e feitio, não toma partido, e quando o eleitorado não toma partido, os partidos não têm sólidas razões para defenderem uma filosofia”⁵⁴.

Como decorrência, os partidos inseridos neste contexto se reduzem a grupamentos que improvisam diretrizes e ideais diante de novas circunstâncias, pois vêm-se premidos a buscar apoio em todas as classes, para que possam viver.

⁵¹ FINER, Herman. *Theory and practice of modern government*. Apud CARVALHO, Orlando M. *Ensaio de sociologia eleitoral: estudos sociais e políticos*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Rio de Janeiro, p. 20, 1958.

⁵² FINER, Herman. *Theory and practice of modern government*. Apud CARVALHO, op. cit., p.20.

⁵³ FINER, Herman. *Theory and practice of modern government*. Apud CARVALHO, op. cit., p.20.

⁵⁴ FINER, Herman. *Theory and practice of modern government*. Apud CARVALHO, op. cit., p. 20.

Herman FINER sugere uma reforma no sentido de transformar os atuais mandatos de términos não coincidentes em mandatos que terminem todos no mesmo prazo. A eleição simultânea em todas as esferas de governo obrigaria os partidos a buscarem uma unidade nacional.

Conclui-se, portanto, que em relação ao sistema partidário norte-americano não há sequer que se falar em fidelidade partidária, mas em autenticidade dos eleitos.

Justamente por essa razão não é possível aplicar-se ao sistema norte-americano a polarização direita-esquerda concebida pela experiência parlamentar francesa. Como frisa Daniel-Louis SEILER, “seria vão empenhar-se em fazer com que o bipartidarismo democratas-republicanos e o dualismo direita-esquerda correspondessem. Pelo contrário, é dentro dos dois partidos que passa a linha de demarcação entre a direita e a esquerda, entendidas em sua acepção francesa. Cada partido agrupa homens de direita e homens de esquerda; se alguns consideram os democratas como mais à esquerda do que seus adversários, isso foi devido às relações de força entre direita e esquerda dentro de cada partido: especialmente durante a era Reagan-Bush, vimos a direita dominar o partido republicano. Todavia, trata-se de um fenômeno contingente: sob Teddy Roosevelt, era a esquerda que conduzia o Partido Republicano [...]”⁵⁵

Por essa razão, os partidos de quadros estão comumente associados ao *two-parties system*.

Neste particular, a história norte-americana, por influência direta da experiência inglesa, mormente quando analisada a história da *House of Representatives*, onde a personalização é bastante diluída, salta em evidência a

⁵⁵ SEILER, op. cit., p. 46.

fidelidade republicana do Vermon, do Connecticut, do Maine ou do New Hampshire, contrastada pela fidelidade democrata do *solid south*.

No ocidente, os novos países, Estados Unidos e *Commonwealt* branca, a idéia de partido é sinônima de divisão, “e a sabedoria ensina, desde de Platão, que não há pior mal para a cidade do que aquele que a divide. De fato, todos os homens de Estado que merecem esse título combateram o espírito de facção: de Richelieu e Mazarin ao general de Gaulle que jamais encontrou termos bastante fortes para estipendar ‘o regime dos partidos’ com seu *two-parties system*, seu quase bipartidarismo ou seu sistema de dois partidos e meio.”⁵⁶

Não é por outra razão que Samuel E. FINER conclui que os dois principais partidos norte-americanos “são baseados nos estados e nas localidades estaduais, destituídos de coerência e foco nacional e privados de ideologia.”⁵⁷

A matriz ideológica é característica própria dos partidos de massa, como assinala Marcelo CAETANO ao asseverar que “os partidos ideológicos tendem a ser partidos de massas, devendo notar-se que nos países socialistas o partido único comunista é uma associação de escol, um partido de quadros de acesso restrito e difícil, enquanto nos outros países pretende ser partido de massas.”⁵⁸

⁵⁶ SEILER, op. cit., p. 7.

⁵⁷ FINER, *Governo...*, op. cit., p. 208.

⁵⁸ CAETANO, Marcelo. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1996. p. 396. Tomo I.

3.3 PARTIDOS DE MASSA

A prevalência de um certo modelo político⁵⁹ de estado, durante um certo momento histórico, tem influência direta na conformação dos partidos políticos.

Já se assinalou que a vigência do modelo de estado liberal, seja na matriz anglo-saxã, inspirada pela doutrina de John LOCKE, seja no molde europeu continental, inspirado nas obras do barão de Montesquieu, de Jean-Jacques ROUSSEAU e de Emmanuel KANT, favorecia a existência de partidos de quadros, pois na medida em que bastava ao Estado exercer a função de salvaguardar a liberdade individual com lastro em lei, servia-lhe uma estrutura administrativa de estado mínimo, pouco complexa, e por isso mesmo facilmente controlável por um partido de proporções também pequenas, destituído, de regra, de uma matriz ideológica.

Contudo, a suplantação do modelo de estado liberal pelo modelo de estado social levou ao aparecimento dos chamados partidos de massa, de proporções maiores, por vezes agigantadas, responsáveis pela união de todos os seus membros em torno de uma linha ideológica comum, que somente poderá ser efetivamente realizada quando o partido for alçado ao efetivo exercício do poder. O reforço do associacionismo, como idéia central da sindicalização crescente neste período, também se faz sentir na seara política.⁶⁰

Com a necessidade de atendimento, agora através da estrutura administrativa do Estado, dos chamados direitos sociais, surgem partidos voltados a atender à necessidade de ter, já pré-estabelecidas, as estratégias de

⁵⁹ Restringe-se ao modelo político, pois há, a par deste, os modelos administrativos e econômicos de estado.

⁶⁰ JOUVENEL, Bertrand de. *As origens do estado moderno*. Rio de Janeiro: Zahar 1978. p. 247-248.

condução dessa estrutura. A matriz ideológica dirá como, em síntese, serão atendidos todos os direitos para cuja realização haja dependência do funcionamento da máquina administrativa estatal. Na clássica definição de Max Weber, o Partido Político “é uma associação que visa a um fim deliberado, seja ele ‘objetivo’ como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja ele pessoal, isto é, destinado a obter benefícios, poder, e conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente.”⁶¹

Comumente ocorre que um ou alguns dos membros do partidos monopolizem a prerrogativa de definir, ao sabor de suas conveniências — divulgadas como conveniências do partido — suas diretrizes ideológicas e operacionais, subjugando a vontade de todos os demais integrantes do quadro partidário.

Deste modo, se aqueles que integram o quadro partidário fazem-no porque manifestam admiração ao(s) dirigente(s), subordinando-se não apenas ao poder de organização destes, mas principalmente às suas linhas ideológicas, resta fácil constatar que os partidos de massa padecem, por definição, de uma tendência oligárquica ou até tirânica, em nível interno, que deve ser constantemente freada pela disciplina legal ou intrapartidária.

A par de criar, divulgar e manter sua diretriz ideológica, o partido deverá dedicar-se a recheiar seus quadros — o que faz, não raras vezes, através do propagandeamento de sua doutrina — cultivando-os bastante numerosos, como forma de aumentar a base eleitoral, aumentando assim a eficácia da disseminação de seu programa de governo e principalmente para poder ter em seus quadros pessoal suficiente para assumir, na estrutura político-administrativa

⁶¹ Apud BOBBIO et al, *Dicionário de política...*, op. cit., p. 899.

do estado, os cargos que enfeixam competência suficiente para pôr em prática os planos de governo. Por essa razão são também conhecidos como partidos *attrape tous* ou *catch all*.

Esse traço característico dos partidos de massa encontra-se sobremaneira evidenciado na definição de Georges BURDEAU, segundo a qual constitui um partido todo agrupamento de indivíduos que, professando os mesmos pontos de vista políticos, esforçam-se para fazer prevalecê-los, ao mesmo tempo juntando a eles o maior número possível de cidadãos e procurando conquistar o poder ou, pelo menos, influenciar suas decisões.⁶²

Os partidos de massa devem, em síntese, ter uma estrutura que possa já ser considerada um proto-estado. Não é sem razão que sua estrutura, partindo de um ponto nuclear, se espraia, de regra, para todo o território do Estado, dimensionando sua divisão orgânica segundo a forma de distribuição horizontal do poder estatal. Num Estado de tipo federativo, o partido de massa terá seu Diretório Nacional, seus Diretórios Estaduais e muitas vezes seus Diretórios Municipais. Não é por outra razão, que define Maurice DUVERGER: “*un parti n'est pas una communauté, mais un ensemble de communautés, une réunion de petits groupes disséminés à travers le pays (sections, comités, associativos locais, etc.) liés par des institutions cordinatrices.*”⁶³

Nasce assim, da adensada conjunção da democracia representativa com o surgimento dos partidos de massa, operada pela sedimentação do modelo de Estado Social, o conceito de partitocracia, apontado como o responsável pela expulsão do cenário político dos partidos de quadros, o que foi também proporcionado por alterações nos sistemas eleitorais, como adiante será

⁶² BURDEAU, Georges. *La démocratie: essai syntétique*. Bruxelas: Office de Publicité, 1958. p. 63.

⁶³ DUVERGER, op. cit., p. 34.

analisado. Tal fato levou ao uso, de certa forma crítico do termo, assinalando a morte da época em que as atividades políticas poderiam ser desenvolvidas com mais liberdade, autonomamente, sem vinculação aos ditames do conjunto partidário.

Agora não há mais possibilidade de expressão individual das expectativas envolvidas no exercício do mandato, mas tão-somente através de uma associação para fins políticos: o partido.

A espontaneidade da relação política travada entre o indivíduo e o poder público no seio do estado liberal, resta suplantada, enrijecida, pela procedimentalização da via institucional: o partido.

Trata-se, na verdade, de uma postura reacionária que não expressa propriamente uma crítica à partitocracia, e sim à possibilidade aberta à participação das massas, fazendo cair por terra a possibilidade de monopólio do poder pelos notáveis.

De outro lado, não há como negar que a partitocracia guarda certa tendência a um agigantamento do partido que está no poder, em proporção tal que lhe permite absorver a própria estrutura burocrática estatal. Colham-se, neste particular, os exemplos do nacional-socialismo alemão e do comunismo soviético em que o Presidente do Partido era o Presidente da Alemanha ou do *Politburo*, e seus auxiliares imediatos tinham todos cargos correspondentes na estrutura do partido.

Certo é concluir que o tendencial agigantamento da estrutura partidária, na mesma proporção do experimentado pela estrutura administrativa do estado social, associado às formalidades, próprias da institucionalização (percebendo-se a gradativa burocratização dos partidos concomitantemente à burocratização do estado), transformou os partidos em pontos de

estrangulamento, e não de canalização, das demandas sociais (função para a qual se tornaram incapazes) levando ao surgimento de facções ou de posturas isoladas, que chegam a descaracterizar o próprio sistema representativo.

Passado o momento de erupção da partitocracia, sedimentam-se os partidos de massa, agora sem a índole progressista que os marcara no rompimento do regime dos partidos de quadros, mas, numa radical mudança, apoiados numa posição sobremaneira conservadora, tendente à absorção da institucionalização burocrática com o intuito de monopolizar todas as demandas sociais.

Configurada esta situação, a crítica veio dos próprios partidos de esquerda, “conquanto preocupados em manter as suas posições de poder”⁶⁴ diante de partidos que tendiam a monopolizar todas as demandas sociais, podando a possibilidade de autêntica manifestação da sociedade civil sem o canal partidário.

Ataca-se, em síntese, a profissionalização da política surgida em decorrência da ascensão dos partidos de massa, servidos por técnicas cada vez mais apuradas de conquista do eleitorado e de arregimentação de votos.

Surgem aqueles que se especializam na prática da política em tal grau que sua manutenção passa a depender exclusivamente da manutenção de um mandato político ou do recebimento de um cargo público. Esta profissionalização obriga “manter uma clientela de fiéis seguidores e de procurar satisfazer o eleitorado, fazendo favores à custa do erário público, ou do sacrifício da legalidade e da moralidade administrativas. Não há então plano que se

⁶⁴ BOBBIO et al, *Dicionário.....*, op. cit., p. 900.

execute, nem lei que se cumpra, quando estão em causa as conveniências do amigo ou as necessidades do partido.”⁶⁵

Na crítica de Norberto BOBBIO, “os partidos transformaram-se em oligarquias que impedem a comunicação imediata e fecunda entre governantes e governados e pretendem monopolizar em seu proveito a expressão da opinião pública e os benefícios do Poder. Obcecados pela preocupação do exercício do poder, sacrificam à conquista ou à detenção destes todas as outras considerações. O interesse geral é então submetido ao interesse partidário. A tática do partido, as suas conveniências eleitorais, as perspectivas de êxito no caminho do poder, guiam os dirigentes se que lhes importe saber se as atitudes assim determinadas convêm ou não à colectividade. A luta sistemática, aproveitando todos os pretextos, transformam a vida política em permanente guerra civil.”⁶⁶

A indispensabilidade dos partidos políticos para a democracia representativa os encastela na titularidade de interesses próprios, defendidos muito antes do interesse geral, num processo que em verdade assinala a própria autonomização dos partidos diante das demandas sociais. Não há apenas o interesse social. Há agora, não a par deste, mas antes deste, o interesse do próprio partido. Este terá guarida apenas se coincidente, ou não conflitante, com o interesse do partido.

⁶⁵ BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. 3ª ed. Brasília: Edunb, 1994. p. 193.

⁶⁶ BOBBIO, *As ideologias...*, op. cit., p. 194.

3.3.1 Instrumentos da partitocracia

3.3.1.1 O voto obrigatório

Embora a discordância de muitos⁶⁷, a obrigatoriedade do voto é um dos mais eficazes instrumentos de sustentação e fortalecimento da partitocracia, pois não obstante se possa sustentar que, se o voto não fosse obrigatório, a proporção dos dados aos partidos candidatos seria a mesma, é de se aceitar que, em sendo obrigatório o voto, grande parte da sociedade civil, principalmente a que somente vota para não sofrer as sanções legais decorrentes da abstenção, não manifestaria sua vontade. E neste particular, não haveria apenas uma diferença quantitativa, e sim qualitativa, pois o voto destes mais distanciados da participação política, e de regra menos informados, é motivado pelos apelos da propaganda de campanha, que nem sempre expressa a real condição do partido/candidato. É, em síntese, um voto que, dado sem vontade, encontra-se à disposição da manipulação publicitária, já que proferido por quem não se dedicou com perfunctoriedade na formação da vontade que manifesta.

Deste modo, os partidos que tiverem melhores condições de apresentar uma boa propaganda, e boa propaganda é a que consegue ser mais convincente, receberão mais votos, e serão cada vez mais fortalecidos.

⁶⁷ “Embora muitas vezes evocado no contexto italiano, o voto obrigatório é um instrumento débil (não existindo sanções) nas mãos da Partitocracia. É indubitável que a alta percentagem de votantes e a sua estabilidade no tempo podem construir, aos olhos dos dirigentes de partido, uma prova de que o sistema partidário não perde legitimidade. Mas, sendo assim, o recente crescimento do abstencionismo, mesmo na Itália, há de ser avaliado como princípio de não — legitimação da Partitocracia, em situações claramente definidas e com sinais bastante específicos (referendum, eleições regionais, etc.).” BOBBIO et al, *Dicionário...*, op. cit., p. 906.

Em projeção, o voto obrigatório pode ser apontado como uma das causas da configuração do cenário político a partir de poucos, mas grandes partidos.

No Brasil, há propostas de Emenda à Constituição voltadas à introdução do voto facultativo.

3.3.1.2 Financiamento público dos partidos

É comum alinhar-se no mesmo grau de importância para a sustentação da partitocracia o financiamento público dos partidos. Este reforço à partitocracia é encontrado em grau máximo nas hipóteses em que os recursos são carreados diretamente aos cofres do partido, sem que este tenha de dispendê-los em atividades específicas, como propaganda, campanhas de interesse público. Há, em síntese, plena liberdade do partido no uso destes recursos. Sem o controle rigoroso do destino destas quantias, o financiamento público acaba por servir ao fortalecimento da estrutura burocrática partidária, mormente de seus dirigentes, reforçando, não apenas a partitocracia, mas o caudilhismo. “O sustentáculo financeiro do Estado aos partidos reduz consideravelmente o risco de derrapagem; resta, é claro, o problema do enriquecimento pessoal.”⁶⁸

3.3.1.3 Distribuição de cargos na Administração Pública

Embora recorrentemente tratada pela doutrina como um dos instrumentos da partitocracia, a distribuição de cargos da estrutura burocrática estatal pautada na adesão ao partido é muito mais uma característica desta. A par de ser, evidentemente, um instrumento de reforço do poderio partidário, na

⁶⁸ SEILER, op. cit., p. 27.

medida em que a adesão a seus quadros pode ser utilizada como condicionante para a nomeação a um cargo público, é de se ver também que a imposição da prévia filiação partidária soa como requisito de coerência das diretrizes governamentais que, antes, foram fixadas em nível partidário. Não se pode olvidar que nas propostas de campanha encontram-se já delineadas as diretrizes governamentais que deverão ser postas em práticas no caso de êxito eleitoral. Nessa linha, a exigência de prévia filiação, mormente quando reforçada pela exigência de fidelidade partidária, soa como instrumento de preservação da coerência, até mesmo ideológica, no exercício do poder. Não é sem sentido que Anna OPPO assinala que a exigência de filiação para distribuição de cargos na estrutura burocrática do Estado reforça-se na mesma proporção em que se agiganta o modelo de Estado Social, levando a Administração Pública a ser cada vez mais intervencionista e fomentadora.⁶⁹

Neste sentido, “é importante sublinhar que são duas as variáveis que influem para que este instrumento seja mais ou menos eficaz. Antes de mais nada, quanto mais vasto for o âmbito de intervenção do Estado nos setores social e econômico, tanto mais numerosas serão as posições disponíveis para os partidos (e quanto mais débeis forem as instituições, tanto mais fácil será para os partidos intervir e colonizá-las). Por isso, um Estado intervencionista e instituições débeis, como, por exemplo, um aparelho burocrático mantido à mercê do Governo, são um terreno favorável à Partitocracia e às suas atividades de expansão e fortalecimento.”⁷⁰

⁶⁹ BOBBIO et al, *Dicionário...*, op. cit., p. 907. Frise-se que o uso desta terminologia apegase à doutrina administrativista que, a exemplo de Maria Sylvia ZANELLA DI PIETRO, separa as funções da Administração Pública em serviços públicos, poder de polícia, intervenção e fomento. DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 54.

⁷⁰ BOBBIO et al, *Dicionário...*, op. cit., p. 907.

Porém, a ascensão da tecnocracia tem feito sobrepujar, em nome da valorização da competência e do profissionalismo, a exigência de prévia filiação, tornando-se cada vez mais comum a aceitação de nomeações que não adotem por critério a filiação partidária, mormente para cargos em que o conhecimento técnico seja imprescindível. Portanto, não sendo mais tão comum que a filiação partidária sobrepuje o valor da apurada formação técnica, como requisito para a ocupação de cargos públicos, salta em evidência que é “o grau de combinação entre ambas as coisas que determina a existência de uma Partitocracia voraz e ramificada.”⁷¹

Outro elemento de fortalecimento da partitocracia, presente em várias democracias ocidentais, à exemplo da brasileira, é a vedação legal a candidaturas independentes.

A estes motivos, deve-se ainda acrescentar como causa da decadência dos partidos de quadros o papel dos meios de comunicação, que diluiu a influência local dos partidos, tornando mais sofisticada e mais custosa a propaganda partidária. Como assinala Marcelo CAETANO, “hoje em dia, com os novos meios de comunicação e de técnica de propaganda, a política local perdeu muito da sua influência nos partidos, avultando nestes a preponderância do problemas nacionais e internacionais. Daí, e do facto de ser muito cara a ação partidária nas eleições e na informação, o declínio dos pequenos partidos forçados, para subsistir, a viver como satélites de algum dos grandes.”⁷²

⁷¹ BOBBIO et al, *Dicionário...*, op. cit., p. 907.

⁷² CAETANO, op. cit., p. 381.

3.3.2 Funções tradicionais dos partidos políticos

Os partidos políticos gerados no contexto parlamentar liberal, próprio da Inglaterra de John LOCKE, tinham papéis pouco variáveis dentro da função maior de concorrerem para a formação e expressão da vontade dos eleitores.⁷³

Estas são as funções que costumeiramente constam da previsão constitucional, servindo de exemplo as Constituições francesa de 1958 e a alemã (Carta Fundamental de Bonn).

No entanto, com o avanço do modelo de Estado de Bem-Estar, e com a progressiva formação dos partidos de massa, outras foram se agregando àquelas previstas na formalidade constitucional: a de persuadir a opinião pública, agremiar candidatos à eleição e disciplinar os eleitos.

Tais funções, contudo, somente podem ser desempenhadas a partir de um certo grau de envolvimento dos integrantes do partidos, motivado pelo que Daniel-Louis SEILER refere como “a lógica da mobilização”⁷⁴, definindo, num único conceito, o exato momento em que a estrutura partidária encontra a diretriz ideológica, concertando-se aquela em função desta.

A mobilização pode se limitar a uma participação convencional, traduzida no engajamento pessoal a uma ação partidária com o intuito de alcançar o exercício do poder. É o que ocorre, por exemplo, no lançamento de um candidatura.

Fala Maurice DUVERGER numa participação que se efetua por círculos, distinguindo quatro instâncias que se harmonizam como peças de uma engrenagem no cumprimento das funções partidárias segundo o grau de

⁷³ MOREIRA, op. cit., p. 175.

⁷⁴ SEILER, op. cit., p.129.

envolvimento pessoal.⁷⁵ Nessa linha separa os militantes, os adeptos, os simpatizantes e os eleitores. Daniel-Louis SEILER prefere adaptá-la para destriçar os eleitores, os simpatizantes, os adeptos e os dirigentes, aos quais deve-se ainda acrescentar os integrantes da bancada.⁷⁶

3.3.2.1 Simpatizantes e adeptos

O simpatizante é quem trava com o partido, ou até mesmo com algum(ns) de seu(s) integrante(s), uma relação de identificação que o faz ser mais do que um eleitor, mas menos do que um adepto.

É mais do que um eleitor porque desta relação de identificação surge um grau de fidelidade em relação ao partido, que perdurará na medida em que for preservado o fator desencadeante da identificação.

O adepto, por sua vez, conceitua-se por guardar com o partido uma relação que o motiva a empenhar-se pessoalmente, chegando, por exemplo, a dispendar recursos próprios, se necessário for à causa do partido.

Destas constatações surge que a linha divisória entre o simpatizante e o adepto se encontra justamente no passo que segue para além da mera fidelidade, sendo claro que quando alguém, além de ser fiel àquele partido (ou candidato) também se esforça para que de fato os objetivos destes sejam atingidos, passou de simpatizante a adepto.

Estas noções devem, contudo, ser compreendidas em padrões bastante variáveis, pois se aplicadas aos partidos de quadros, simpatizantes são aqueles que votam assiduamente naqueles notáveis que os integram, enquanto que nos partidos de massas serão aqueles que aderem à doutrina do partido ou ao próprio

⁷⁵ DUVERGER, op. cit., p. 37.

⁷⁶ SEILER, op. cit., p. 129 e seguintes.

partido. Adeptos nos partidos de quadros serão aqueles que se empenham na divulgação da candidatura de um ou outro notável. Nos partidos de massa serão aqueles que por múltiplas formas colaboram com o partido, não se restringindo aos períodos eleitorais.

Em virtude desta fluabilidade de critérios de conceituação — possível apenas num padrão mínimo, como exposto — que muito autores preferem reunir simpatizantes e adeptos sob o rótulo genérico de partidários.

3.3.2.2 Militantes

Define-se o militante como um partidário que optou pelo engajamento numa ação coletivamente concertada para auxiliar seu partido na busca dos objetivos traçados.

Este engajamento se traduz na assunção de encargos, de responsabilidades a serem desempenhadas na estrutura orgânica do partido, de modo a que o militante possa ser conceituado como uma peça fundamental (porque fundamentais são as funções que deve desempenhar) da engrenagem intrapartidária. Com este mesmo sentido, Karl DEUTSCH os refere como “ativistas”.⁷⁷

Eis outra linha divisória: enquanto adeptos e simpatizantes definem-se por não se envolverem na estrutura do partido, militantes são aqueles que dentro desta devem desempenhar atribuições.

Como explica Daniel-Louis SEILER⁷⁸, com lastro nos tipos ideais de Max WEBER, o que motiva o comportamento dos militantes, que têm a seu favor uma esperança bastante tênue de benefício material, é uma ação afetiva,

⁷⁷ DEUSTCH, op. cit., p. 73.

⁷⁸ SEILER, op. cit., p. 129.

que se motiva, no mais das vezes, por fatores destituídos de racionalidade, deixando-se impressionar pela pujança de um partido, pela capacidade de liderança de um candidato, ou tão só pela admiração nutrida por um ou por outro.

Como observa Daniel-Louis SEILER, “nos Estados Unidos, a personalidade do candidato é muito importante para o desencadeamento de um processo militante, mais difícil de distinguir os amadores benévolos. Nesse caso, a duração da ação é o critério discriminatório. É certo que F. D. Roosevelt, verdadeiramente carismático, desempenhou um papel essencial na mobilização de uma geração em benefício do Partido Democrata: os famosos *Roosevelt Democrats*.”⁷⁹

3.3.2.3 Dirigentes

O dirigente é aquele que toma o encargo de, a partir das diretrizes gerais do partido, definir quais serão as estratégias de ação a serem empreendidas para de fato concretizar os objetivos do partido.

Neste viés, o dirigente pode optar por assumir como bandeira pessoal os valores do partido⁸⁰, motivando assim grande ascendência sobre militantes, adeptos e simpatizantes (e aqui é possível, com Max WEBER, falar-se num líder carismático), ou ainda alguém que paralelamente se empenha em destacar-se na organização partidária como meio de granjear proveito pessoal (obedecendo a

⁷⁹ SEILER, op. cit., p. 130.

⁸⁰ Como bem expõe MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Edunb, 1982. p. 35.

uma ação racionalmente orientada). Trata-se da *leadership* a que alude Sara VOLTERRA.⁸¹

A se enveredar pela análise weberiana dos tipos ideais de ação social é possível distinguir de logo o chefe carismático e o empreendedor político. O primeiro encarna a causa, os valores do partido e sua ascendência sobre os militantes e os eleitores e possui algo de místico. O segundo é movido pelo interesse material, ele investe na organização partidária a fim de retirar dela um benefício material pessoal.

Comumente ocorre, no entanto, que se apresentem dissociadas as noções de liderança e de posto dirigente. É possível que um dos membros do partido naturalmente se destaque perante o eleitorado como líder — e assim permanecerá enquanto tiver o apoio daquele, a menos que revogue a democracia intrapartidária — sem que o partido, contudo, lhe tenha entregue, dentro de sua estrutura, um cargo de direção.

3.3.2.4. Integrantes da bancada

Recebem esta denominação porque, dentre os integrantes dos quadros do partido (que é composto também pelos dirigentes e pelos militantes) são os que receberam um mandato eletivo, compondo a representação do partido no Parlamento.

Nesta qualidade, merecem tratamento especial no estatuto partidário, com acréscimo de regras que se aplicam à atuação no Parlamento, concebidas em harmonia com o regimento das casas que integram. Regras que sóem ser mais rígidas, mormente no que toca à fidelidade partidária, motivadas que são

⁸¹ VOLTERRA, Sara. *Sistemi elettorali e partiti in America*. Giuffrè: Millão, 1963. p. 131.

pelo fato de que aos integrantes da bancada cabe em primeira mão tornar pública, com a ênfase que a importância do ato requer, a posição do partido diante das propostas em discussão.

3.3.2.5 Função de policiamento do exercício do mandato

O grau de eficácia do trabalho de persuasão do eleitorado é preparatório da “sentença política do sufrágio.”⁸²

Valendo-se das mais apuradas técnicas de persuasão publicitária, esforçam-se os partidos políticos para reunir elementos voltados a demonstrar ao eleitorado que a escolha da sua proposta é a mais racional. Esse é o objetivo da propaganda partidária.

A ênfase na realização da proposta partidária pode recair sobre um ou outro de seus candidatos, mas sempre será assimilada como proposta do partido, quando muito compartilhada com a proposta pessoal do candidato. Adriano MOREIRA leva esta constatação às últimas consequências quando afirma que “o eleitorado é colocado perante a necessidade de escolher entre aqueles que os partidos lhes oferecerem, de tal modo que, em termos políticos, o mandatário é o partido, não são os deputados.”⁸³

Esta afirmação, contudo, deve ser interpretada *cum granum salis*, pois, embora seja inegável que o partido tem por objetivo a obtenção do poder, para exercê-lo nos moldes de sua proposta, não se pode chegar ao ponto de excluir a importância do candidato que, não obstante deva guardar coerência com a proposta partidária, tem plena liberdade para apresentar seu projeto, destinado a

⁸² MOREIRA, op. cit., p 175.

⁸³ MOREIRA, op. cit., p 175.

realizá-la. Este projeto pessoal é que será executado pelo candidato que, para tanto, recebe o mandato.

O eleitor votou “no candidato, e não no partido. Esse eleitor é furtado quando seu candidato (o apresentador de televisão, o artista, o futebolista, o nome de grande apelo popular), já agora no exercício do mandato parlamentar, deixa de atender às suas aspirações”, como observa José Roberto BATOCHIO.⁸⁴

Não se pode negar que o partido tem ascendência sobre o candidato na medida em que lhe cabe o poder de controle de obediência à diretriz político-ideológica do partido (fidelidade partidária). Mas isto não lhe transmuda em titular do mandato.

A se adotar a postura segundo a qual o partido tem o mandato e não seu candidato, chega-se à conclusão de que a caracterização da infidelidade partidária será necessariamente penalizada com a perda do mandato.

Neste ponto arremata o próprio Adriano MOREIRA: “por isso se viu desenvolver a prática, umas vezes juridicamente consagrada, outras vezes assente em compromisso pessoal ou estatutário, de os dissidentes parlamentares renunciarem ao mandato, que se entende recebido do partido, e não do eleitorado. É este o ponto que Epstein pretende sublinhar ao falar na função pragmática e de estruturação do voto que atribui aos partidos.”⁸⁵

Seguindo-se nesse raciocínio chega-se à conclusão de que os políticos devem exercer o mandato não para executar suas propostas de governo, mas para agradar, ou ao menos, não desagradar, o seu partido.

⁸⁴ BATOCHIO, José Roberto. Fidelidade Partidária. Anais da XVII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. *Justiça: realidade ou Utopia*. Rio de Janeiro, p. 1206, 29 de agosto a 2 de setembro de 1999.

⁸⁵ MOREIRA, op. cit., p. 176.

Chega-se assim a um arraigado conservadorismo partidário, que deve ser combatido pela preservação de um regime democrático interno à estrutura do partido, contornando o surgimento de uma oligarquia na cúpula partidária.

3.3.2.6 Função pedagógica

Em conjunto com a veiculação persuasiva do programa de governo, com efeito reflexo desta, os partidos exercem em certa parcela uma função educativa do eleitorado, pois acompanhado da consciência dos princípios e dos objetivos do partido, alardeados na propaganda, segue o contato com os meios de realizá-las, passando ao eleitorado uma visão esclarecedora do modo pela qual se comportam o sistema partidário e até mesmo o Estado, educando os cidadãos para o exercício da democracia participativa e aprimorando-os na formação de uma consciência crítica acerca de todo o sistema político.

Como enfatiza o Ministro Carlos Mário da SILVA VELLOSO, “a democracia pressupõe que o povo tenha alcançado um nível cultural que lhes permita decidir a respeito de seu destino. Para que isso ocorra, o povo tem que estar bem informado.”⁸⁶

Muitos partidos, mormente na Europa continental, chegam a manter escolas ou a ministrar cursos voltados ao exercício mais eficaz desta função.

3.3.2.7 Função de agremiação dos eleitos

Em alguns sistemas jurídicos, a exemplo do brasileiro, não se admite a chamada candidatura independente, lançada sem vinculação a partido.

⁸⁶ VELLOSO, op. cit., p. 12.

Nestes países, cabe ao partido político, a partir de uma eleição interna, apontar os candidatos que sustentarão suas propostas na disputa pelo recebimento do mandato.

Os escolhidos serão o instrumento único de promoção da proposta partidária na disputa eleitoral, razão pela qual tendem os partidos a escolher dentre seus filiados aqueles que têm maiores condições de bem desempenhar este encargo.

Deste modo, a função de agremiação de candidatos desempenhada pelo partido leva aqueles escolhidos para disputar a obtenção do mandato eleitoral a se empenharem não apenas na divulgação de suas propostas pessoais, mas também, e por vezes muito mais, na divulgação das propostas partidárias, beneficiando os demais que, pelo mesmo partido, buscam o mesmo objetivo.

Este encargo partidário deixa os candidatos em situações profundamente contraditórias, pois, de um lado, devem empenhar-se em sustentar, com o maior êxito possível, suas propostas pessoais, e por outro, devem também sustentar a proposta partidária, o que leva, de conseqüência, à promoção da candidatura dos demais candidatos que integram o mesmo partido, mas que também disputam a obtenção de mandato eleitoral.

Não é sem razão que muitos países, a exemplo do Brasil, sensíveis a essa realidade, adotam para as eleições parlamentares (pois é nestas que esta situação encontra contexto) o sistema eleitoral proporcional, no qual é fixado, num primeiro momento, o número de candidatos que deve ser eleito por cada partido (conforme a votação recebida pelo partido) e num segundo momento define-se, em atenção ao número de vagas destinadas a cada partido, quais são os candidatos deste que se elegeram, numa ordem decrescente do número de votos recebidos pelo candidato.

Não há como discordar que o sistema eleitoral proporcional concorre também para a harmonia no exercício do mandato dos eleitos de cada partido, sempre guiados pelo norte maior da proposta partidária, até porque, como assinala Adriano MOREIRA, “não parece cometer-se erro apreciável concluindo que todos seguem, com maior ou menor rigor, o modelo de análise proposto por David Easton para a compreensão da dinâmica de resposta do próprio aparelho político. No fundo, os partidos são projetos de aparelho político e é natural que reproduzam o processo do aparelho que pretendem substituir e ocupar, de modo que, conforme o aparelho político invade ou ameaça invadir a sociedade civil, a estrutura do partido reproduz ou antecipa o projeto.”⁸⁷

3.3.2.8 Função de controle

A partir do momento em que a opção fundamental do Estado marca-se pelo objetivo de manter e criar uma democracia, o pluralismo destaca-se como princípio de organização social, o que, *reta via*, vai refletido na organização partidária.

Segue-se daí a criação de um sistema partidário que permitirá o exercício legítimo do poder apenas a partir do consenso, admitido portanto o dissenso, com possibilidade de alternância no governo.

Como lembra Hans KELSEN, “o direito da maioria pressupõe a existência do direito da minoria.”⁸⁸

Gabriel LAVAN define esta função, apelidando-a de *tribunícia*, como sendo a voz de grupamentos sociais de ordinário segregados, as minorias, que

⁸⁷ MOREIRA, Adriano, *op. cit.*, p. 178.

⁸⁸ KELSEN, *op. cit.*, p.142.

fazem uso desta função para exercício da crítica dos atos governamentais e dos partidos maiores.⁸⁹

Como comenta Adriano MOREIRA, “quase todas as organizações da chamada nova esquerda se apresentam sobretudo com essa função. Os partidos comunistas europeus, na medida em que sistematicamente se afastaram das responsabilidades do Governo, mesmo quando tiveram ou lhe ofereceram essa oportunidade, optaram sobretudo pela função tribunicia.”⁹⁰

Deste modo, se de um lado os partidos da situação tem por função (e por obrigação) buscar implantar seu programa de governo, sua plataforma de campanha (mais comuns em coligações), os de oposição tem a obrigação de controlá-los nesta função guiados pelos princípios maiores da legalidade e da moralidade.

Para que o exercício desta função de controle mostre-se de fato eficaz, é fundamental garantir-se, principalmente às minorias partidárias, o direito de crítica aliado à publicidade de todos os atos estatais, instrumentalizados por meios eficazes para que não permaneçam reduzidos a um controle meramente formal, que muito mais colabora numa ditadura ou num totalitarismo aparentemente democráticos, pois “em um regime totalitário, a participação só é tolerada por elementos do mesmo partido. Só pode participar quem faz parte do partido único. Mas pode haver regimes que não sejam inteiramente representativos, onde possa haver uma participação, pelo interesse do indivíduo em participar de determinadas comissões ou órgãos governamentais, sem que isto o envolva ou comprometa no processo político.”⁹¹

⁸⁹ LAVAN, Gabriel. *Le comunisme en France*. Paris: Dalloz, 1969. p. 37.

⁹⁰ MOREIRA, Adriano, op. cit., p. 178.

⁹¹ CAVALCANTI, Themístocles. Representação e participação. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 18, p. 22, nov. 1975.

Como resultado do reconhecimento cada vez maior desta função tribunicia aos partidos políticos tem-se, em algumas legislações, a previsão da prerrogativa do partido político ser parte em ações voltadas à promoção ou à defesa do interesse público provocando a atuação do aparato judiciário

A Constituição brasileira reserva aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional o desempenho desta função na medida em que consagra no artigo 103, VIII, legitimidade para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, assim como para impetração de Mandado de Segurança Coletivo, sem que se lhes aplique a regra da limitação temática.⁹²

Da Inglaterra colhe-se o exemplo maior do respeito à oposição, pois chega ao ponto de não ser reconhecida apenas implicitamente, por decorrência do regime democrático representativo, sendo de fato institucionalizada. Há até

⁹² Neste sentido já se sedimentou o entendimento do STF, servindo de exemplo o acórdão cuja ementa se reproduz na parte que interessa: “Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa universal, gozando, em consequência, da ampla prerrogativa de impugnarem qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material. A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República. A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu a sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo — fonte de que emana a soberania nacional — tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos.” Supremo Tribunal Federal. ADIMC n. 1096-RS. Relator: Ministro Celso de MELLO. Julgamento: 16.03.95. Tribunal Pleno. *Diário de Justiça da União* 22.09.95, p. 30589, Ementário vol. 01801-01, p. 85.

mesmo a previsão de um estipêndio para o líder da oposição, responsável pela Chefia do *shadow cabinet*.

3.3.2.9 Função de comunicação

Karl DEUTSCH, por sua vez, assinala a função de comunicação, responsável pela manutenção de uma troca de informações entre os filiados (ou o que chama de ativistas) e a cúpula partidária, ditando a dialética da adaptação da estrutura e da função do partido político às necessidades do eleitorado.⁹³

Trata-se de uma função estruturada na dialética de previsão dos anseios do eleitorado como recurso para adaptação da estrutura partidária, dinamizando-a de modo a possibilitar-lhe um atendimento mais eficaz daqueles.

Tem-se nesta função, a aglutinação do contínuo processo de adaptação de uma estrutura (a partidária) à sua função, deixando à mostra o funcionalismo de Karl DEUTSCH que o leva a reservar um papel garantista ao partido político: o partido político é a estrutura que se esforça por estar sempre preparada para atender os anseios populares⁹⁴.

⁹³ DEUTSCH, op. cit., p. 73.

⁹⁴ A visão de Karl DEUTSCH encontra-se inserida no período de auge do modelo centro-europeu de *welfare state*, na mesma linha em que é didaticamente assinalado por Norberto BOBBIO quando leciona que: *“la prevalenza data al concetto di obbligo e alla spiegazione dell’obbligo in termini di sanzione e di coazione sarebbe il principale e non più desiderabile efetto di quella immagine: ‘quando si definisce ‘obbligo giuridico e si atribuisce una funzione a questo concetto, si presuppone come modello di sistema un tipo di organizzazione sociale ormai perenta: lo stato gendarme che con technique limitate perseguiva fini altrettanto limitati’. In seguito alla profonda trasformazione che ha dato ovunque origine al Welfare State, gli organi pubblici perseguono i nuovi fini proposti all’azione dello stato mediante nuove technique di controllo sociale, diverse da quelle tradizionali. ‘ Non é possibile’ — precisa Carriò — ‘che l’apparato concetuale, elaborato dalla teoria generale del diritto, persista inalterato attraverso mutamenti tanto radicali.’”* BOBBIO, *Dalla struttura...*, op. cit., p. 13.

3.4 SISTEMAS PARTIDÁRIOS E DEMOCRACIA

Na estrutura do modelo político de Estado Liberal, a nítida divisão, operada pela lei (em sentido político), entre a espacialidade pública e a espacialidade privada, punha em salvaguarda as liberdades individuais, já que resguardadas pela consagração da vontade da maioria, responsável pelo exercício do poder.

Neste cenário, a função dos partidos políticos, como agremiações surgidas no espaço privado, era a de granjear votos no intuito de estender a amplitude de seus eleitores, conquistando assim o direito de expressar a vontade da maioria, segundo seu projeto de governo.⁹⁵

Tal como na economia — espaço por excelência reservado à gestão privada — a política nestes modelos de democracia liberal também se encontrava inspirada pela livre concorrência, pela competição na busca do apoio do eleitorado.

Nesta concorrência, que naturalmente adquire um certo sentido predatório, apenas os grandes partidos sobrevivem, eliminando o espaço de influência, ou até mesmo a existência, dos partidos menores. Desta constatação são exemplos as democracias norte-americana e inglesa, nas quais é possível criar-se tantos partidos quanto se julgar necessário. Contudo, apenas dois (Republicano e Democrata, nos EUA, Conservador e Trabalhista, na Inglaterra, após a suplantação do Liberal pelo Trabalhista), tem condições de efetivamente assumir o governo, alternando-se, em intervalos de periodicidade variável.

Os partidos pequenos, quando não absorvidos organicamente pelos maiores, são-no funcionalmente, passando a ter suas atividades direcionadas em

⁹⁵ Esta afirmação calha com mais propriedade à experiência norte-americana, na qual é possível verificar o surgimento dos partidos de massa muito antes da consolidação das premissas do modelo de *welfare state*.

função da linha adotada pelo partido maior, com o qual tenha mais proximidade. Passam, em síntese, a atuar como satélites, gravitando em torno dos partidos maiores.

No Brasil, estes partidos pequenos são comumente referidos como legendas de aluguel, pois, ao se aliarem a partidos maiores, em troca de alguns favores destes, cedem a parcela de tempo que lhes cabe na veiculação do horário eleitoral gratuito, repassando a estes até mesmo a parcela que lhes cabe no rateio do fundo partidário. Servem provisoriamente (por isso “de aluguel”) a interesses dos partidos maiores.

Por esse motivo, Giovanni SARTORI, em frase que já se tornou clássica, e nem por isso absolutamente verdadeira, acentua que “Provavelmente nenhum país do mundo atual é tão avesso aos partidos como o Brasil — na teoria e na prática. Os políticos se relacionam com seus partidos como ‘partidos de aluguel’. Mudam de partido freqüentemente, votam contra a linha partidária e rejeitam qualquer tipo de disciplina partidária, com base no argumento de que liberdade de representar o eleitorado não pode estar sujeita a interferência. Assim os partidos são entidades voláteis, e o presidente é deixado flutuando sobre o vazio, com um congresso rebelde e eminentemente atomizado.”⁹⁶ .

Embora não mais ocorra no Brasil, tem-se tentado a eliminação destas legendas de aluguel a partir do estabelecimento das chamadas cláusulas de barreira ou cláusulas de exclusão, como adiante se analisará.⁹⁷

⁹⁶ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p.112.

⁹⁷ Dentre as propostas de reforma política encontra-se a que busca redefinir os parâmetros traçados pelo art. 13 da LOPP para a qualificação de partido com funcionamento parlamentar, limitando o acesso aos recursos partidários e à participação no horário da propaganda eleitoral gratuita aos que não atingirem estes parâmetros mínimos. Não se trata, é bem verdade, de uma cláusula de exclusão prevista nos moldes tradicionais, mas de um dispositivo que muito provavelmente acarretará a exclusão do partido do cenário político pelo desencadeamento e incentivo do definhamento de seu poder de disputa eleitoral. A proposta

Nas experiências norte-americana e inglesa, esta monopolização da política por poucos partidos, não obstante possa ser apontada como contrária à própria concepção da democracia, pois limitadora da representatividade, mormente em sociedades heterogêneas, tem a vantagem, no entanto, de fazer com que o partido que governa, não obstante governe sozinho após eleito, esteja submetido ao forte crivo da oposição. Oposição que também já governou, e que conserva a séria perspectiva de voltar a governar, o que a proíbe de realizar críticas pelas quais possa mais tarde vir a ser responsabilizada.

Em síntese, o controle partidário exercido pela oposição sobre o governo em regimes bipartidários encontra naturalmente um ponto de autocalibragem, de autocompensação. Como bem frisado na observação de Giovanni SARTORI, “para o Congresso controlado pelos democratas, colaborar com o presidente republicano é contribuir para que ele faça o seu sucessor. Inversamente, um presidente minoritário (no Congresso) que procura restaurar um governo sem divisão é levado a se opor ao Congresso, atribuindo-lhe a responsabilidade pelas dificuldades políticas que enfrenta.”⁹⁸

3.4.1 Bipartidarismo

Define-se a partir do momento em que se encontram no cenário político dois partidos com reais condições⁹⁹, e com reais intenções, de alcançarem o exercício do poder.

encontra-se exposta no Relatório n. 1/98 da Comissão Temporária Interna destinada a estudar a reforma partidária. p. 18-21.

⁹⁸ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p. 104.

⁹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 164.

Esta ressalva é fundamental porque há casos em que se registra a existência de dois partidos, sendo um deles meramente simulado (sem a real intenção ou condição de chegar ao exercício do poder), com o objetivo de sustentar uma aparência de democracia. A dualidade deve ser real, e não apenas aparente.¹⁰⁰

É o que ocorria no Brasil, durante o regime militar, com a chamada “oposição confiável”, reservando-se a esta, como historia Paulo BONAVIDES, “limites tão apertados, fixando-lhes a participação tolerada, que ela existia unicamente para coonestar, em termos de consumo externo, a falsa imagem representativa com que se buscava dissimular a essência autoritária do regime.”¹⁰¹

Também Giovanni SARTORI apresenta esta observação quando assevera que “ Um primeiro ponto a observar é que quando dizemos ‘dois partidos’ precisamos saber se os partidos são os verdadeiros atores em cena.”¹⁰²

Em um sistema bipartidário, torna-se comum que um partido busque cercear o outro, o que nem sempre ocorre por divergências ideológicas, mas pelo contrário, poderiam até ser eventualmente concordes neste particular, mas nem um nem outro admitem a convergência de interesses.

É portanto bastante comum que no bipartidarismo a ideologia partidária seja utilizada como espada que, manejada para todos os lados, presta-se para golpear o outro partido, deixando evidente que no bipartidarismo o elemento teleológico do partido tem enfatizado seu caráter egoístico. Este se

¹⁰⁰ MENDONÇA, Otávio. Partidos políticos brasileiros. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 20, jan./abr. 1981.

¹⁰¹ BONAVIDES, Paulo. A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta. In: *Direito eleitoral...*, op. cit., p. 32.

¹⁰² SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p. 108.

encontra bem retratado por David HUME, quando afirma que “assim como os legisladores e fundadores de Estado devem ser honrados e respeitados pelos homens, assim também devem ser detestado e odiados os fundadores de seitas e facções, pois a influência do espírito de facção é diretamente contrária à das leis. As facções subvertem o governo, tornam impotentes as leis e geram a mais feroz hostilidade entre os cidadãos do mesmo país, os quais devem dar uns aos outros mútua assistência e proteção.”¹⁰³

A ideologia é manejada não ao sabor da vontade da coletividade, mas como meio eficaz de combater a ideologia do partido concorrente. Sublinha Maurice DUVERGER, neste sentido, que “quando um partido se acha na oposição, considera que a política é luta, sendo diferente quando está no poder, considerando-a então como integração.”¹⁰⁴

Como assinala Karl DEUTSCH, “para que um sistema bipartidário resulte, tem de haver uma boa dose de sobreposição das diferentes especialidades e interesses. Ambos os times devem, ainda, jogar do mesmo lado, e tanto os jogadores como os espectadores terão que estar cientes disso. Quando assim não acontecer, é possível que o sistema bipartidário degenera em hostilidade mútua e, até, em guerra civil, como aconteceu, em 1934, na Áustria, entre socialistas conservadores e católicos. Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha proporcionam, desde há muito, o exemplo de sistemas bipartidários que funcionam.”¹⁰⁵

No sistema bipartidário é também mais comum a frustração do eleitorado diante da ausência de integral coadunação da ideologia partidária com

¹⁰³ HUME, op. cit., p. 273.

¹⁰⁴ DUVERGER, Maurice. *Introducción a la política*. Barcelona: Ariel, 1963. p. 201.

¹⁰⁵ DEUTSCH, op. cit., p. 85.

suas pretensões pessoais, o que é uma decorrência natural de um sistema que busque abranger em duas categorias os multivariados interesses dos atores sociais.

Como consequência, a sustentação do bipartidarismo pede uma capacidade de harmonização de interesses bastante maior, assim como uma maior plasticidade das ideologias partidárias, de modo a abranger uma amplitude maior de variantes, já que vários grupos deverão se adaptar, buscando na ideologia de um dos dois partidos o eco de suas doutrinas.

O preço da frustração de muitos desses grupos, decorrente da sensação de que apenas uma parte mínima de seus anseios encontra guarida na ideologia partidária tem por resultado freqüente o nivelamento de ambos os partidos como partidos de expressão, e não de ação.¹⁰⁶

Já num sistema multipartidário são mais comuns os partidos de ação, que, via de regra chega ao poder, acordando programas governamentais, legislativos, distribuições de cargos e preenchimentos de cargos na estrutura da Administração.

Karl DEUTSCH encontra similitude entre os governos de coalizão formal e as coalizões informais de grupos de interesse, assinalando que a diferença entre ambos, contudo, encontra-se na maior facilidade com que estas podem ser dissolvidas, ao contrário daquelas,¹⁰⁷ o que decorre da menor potencialidade de dano político envolvida na dissolução da coalizão informal.

Desta comparação se percebe que a flexibilidade e a estabilidade de um sistema partidário não depende do sistema em si, mas do nível de organização da estrutura de cada partido, pois, um partido que tenha de fato uma

¹⁰⁶ DEUTSCH, op. cit., p. 86.

¹⁰⁷ DEUTSCH, op. cit., p. 87.

estrutura mais flexível, terá condições de abrigar uma variante maior de interesses, pouco importando se integrado a um sistema bi ou multipartidário (embora, repita-se, a necessidade de flexibilidade seja maior no bipartidarismo).

Ganham relevo, portanto, nesta análise, as diferenças entre os partidos, assinaladas por Karl DEUTSCH a partir de sete características, a saber: “(1) os interesses que ele serve; (2) os objetivos a que se propõe; (3) os seus objetivos reais; (4) a dimensão e a natureza do seu tipo de associativismo; (5) origens mais marcantes de seus eleitores e dos seus outros apoios políticos; (6) suas principais fontes de financiamento; e (7) a burocracia interna e o mecanismo administrativo que governa.”¹⁰⁸

Atendo-se à terceira hipótese, quando ocorre coincidência entre os objetivos professados pelo partido e o que ele realmente busca, tem-se o que Karl DEUTSCH refere como partidos “politicamente orientados.”¹⁰⁹

A finalidade maior, ou única até, da existência desses partidos é implementar seus programas de ação, em nível legislativo ou executivo. “Eles pretendem determinar o que é feito, não importa quem tenha o encargo de o fazer”¹¹⁰, assinalando um pragmatismo muito próprio dos povos de formação protestante. Não é sem sentido que “nos Estados Unidos, os partidos minoritários têm sido, freqüentemente, deste tipo.”¹¹¹

¹⁰⁸ DEUTSCH, op. cit., p. 87.

¹⁰⁹ DEUTSCH, op. cit., p. 87.

¹¹⁰ DEUTSCH, op. cit., p. 88.

¹¹¹ Citando um exemplo: “no decorrer de sua longa vida, Norman Tomas, candidatou-se por seis vezes à presidência dos Estados Unidos, pela lista de candidatos socialistas. Sempre foi derrotado, no sentido de que nunca ganhou uma eleição, mas quando morreu, em 1968, os jornais salientaram que quase a totalidade das reformas pelas quais ele se batera tinha-se tornado lei: com o decorrer dos anos, essas reformas haviam sido aprovadas precisamente pelos partidos majoritários que o haviam derrotado. Se Norman Thomas teve algum dia a ambição do poder, ela não se tornou realidade, mas as suas aspirações políticas foram, em grande medida, coroadas de êxito.” DEUTSCH, op. cit., p.88.

Um partido passa a se caracterizar como sendo politicamente orientado quando seus projetos superam a existência de seu fundador, empenhando-se, no entanto, na realização das idéias que este deixara, tornando-as sua cartilha de atuação política, à qual seus membros, por dever histórico de lealdade, devem fidelidade.

Em outros partidos, o elemento teleológico assume caráter mais nitidamente egoístico, restando de somenos importância a realização do projeto político para saltar em efetivo relevo o responsável pela realização. A valorização da pessoa desprende-se da valorização ideológica.

3.4.2 Pluripartidarismo ou multipartidarismo

Quando, porém, não se forma o bipartidarismo, presencia-se em outras democracias a fragmentação da representação em vários partidos, das mais variadas linhas ideológicas (quando as têm), veiculadores dos mais variados interesses (de grupos ou pessoais, caudilhistas), não se reconhece a nenhum deles, isoladamente, condições de chegar ao Governo. Daí, aproximando-se o período eleitoral, observa-se um fenômeno típico do pluripartidarismo: a reunião de partidos que representam interesses, ou perfílham ideologias distintas, como meio único de viabilização do acesso ao governo. No governo, o exercício do poder será loteado, distribuído, em obediência à proporção com que cada partido concorreu para a viabilização da eleição.

Por esta razão, no multipartidarismo, é sobremaneira difícil eleger-se um único partido, sendo bastante raro que o exercício do poder obedeça a uma única linha ideológica.

Como enfatiza Norberto BOBBIO, “se o regime é pluripartidário e se torna necessário constituir governos de coligação, isto é, com a participação de

vários partidos, resultam daí acordos precários de que cada partido pretende extrair o máximo de proveito com o mínimo de responsabilidades para não comprometer as suas probabilidades de um dia governar sozinho. Os governos assim constituídos são fracos e ineficazes, sempre à mercê das assembleias onde prevalecem as combinações dos directórios partidários e incapazes de levar a cabo as tarefas exigidas pelo bem comum.”¹¹²

Essa realidade é mais comum na América Latina, onde as maiorias são artificialmente criadas por coligações partidárias que adredemente, através de acordos entre os partidos, elaboram plataformas de governo. Nesta transigência, cada partido abre mão do que é mais característico em sua doutrina, justamente porque é o ponto mais combatido pelos demais, sendo bastante comum que os pequenos partidos se revistam de importância muito maior do que têm no bipartidarismo, pois são fundamentais para a formação da maioria. Com a ameaça de sua retirada, comprometem a formação da maioria partidária.

De outro flanco, a oposição no pluripartidarismo tende a ser truculenta¹¹³ e, não raro, escandalosa, buscando chamar a atenção do eleitorado para aspectos, nem sempre tão graves, do governo ao qual se encarregam de dar tinturas fortemente negativas. Esclarece Norberto BOBBIO, nessa linha, que no pluripartidarismo, os partidos “quando na oposição, denigrem sistematicamente a ação do governo, embaraçando-o e comprometendo-o sempre que lhes é

¹¹² BOBBIO, *As ideologias...*, op. cit., p. 194.

¹¹³ Embora excluída do contexto histórico, caberia com perfeição enquadrar-se esta forma de oposição na classificação concebida por David HUME, quando, no intuito de classificar os partidos políticos, separa-os em partidos pessoais e partidos reais. Os primeiros baseiam-se na amizade ou na animosidade entre os que compõem os partidos em luta; os segundos fundamentam-se em três tipos: partidos de interesse, partidos de princípios e partidos de afeição. (HUME, op. cit., p. 76 e seguintes.)

possível, sem embargo de, uma vez no Poder, terem muitas vezes de adoptar a conduta antes severamente censurada.”¹¹⁴

Daí, no pluripartidarismo, o exercício do governo estar voltado ao atendimento dos interesses gerais permanece de certa forma comprometido pelas manobras que o exercente deve fazer para manter sua legitimidade.

Destes traços característicos do multipartidarismo, quais sejam: a) a ausência de uma linha ideológica, gestada no seio de um partido, voltada a conduzir o exercício do poder; b) a substituição desta linha ideológica (de nítida existência nos bipartidarismos) por acordos realizados ao sabor da conveniência dos partidos e c) a busca da corrosão da legitimidade do governo pelos partidos de oposição, conduzem a uma forte instabilidade do governo, o que o deixa suscetível à instauração de um totalitarismo, é dizer, de um estado governado por uma doutrina única, imposta pelos mais variados meios, que não admite oposição.

Desta transformação, a história ocidental coleciona três exemplos marcantes.

3.4.3 Monopartidarismo

A revolução russa de 1917, inicialmente democrática e depois social-democrata, acabou por dar a vitória (ao cabo de uma guerra civil que durou até 1921) à facção comunista autoritária do partido socialista, os bolchevistas, que passou a ser o partido único. A Constituição de 1936 proclamou a U.R.S.S. no seu preâmbulo, “um Estado socialista de operários e camponeses” donde haviam sido banidos os últimos resquícios burgueses, logicamente deviam dele

¹¹⁴ BOBBIO, *As ideologias...*, op. cit., p. 193.

desaparecer todos os partidos, que foi confirmado pelo teor do artigo 126: *“os cidadãos mais activos e conscientes, operários, camponeses e intelectuais, unem-se livremente no seio do partido comunista da União Soviética, vanguarda dos trabalhadores na sua luta para a criação da sociedade comunista e núcleo dirigente e todas as organizações de trabalhadores tanto sociais como estaduais.”*

O exemplo do totalitarismo soviético sugestionou, ao final da 1ª Guerra Mundial, outros países ocidentais a buscarem novos horizontes após a declarada falência da democracia-liberal.

A idéia de que o estado deveria ser o instrumento de realização de uma política social, que calhava com toda conveniência a uma Alemanha humilhada e destruída no final da Primeira Grande Guerra, forneceu o substrato que nesta reação faltava ao Partido Nacional Socialista. Na mesma linha, embora inspirado mais de perto pelo paternalismo latino, seguiu o Partido Nacional Fascista Italiano. A vitória do fascismo na Itália (1942) e do nazismo na Alemanha (1933) conduziu à proclamação dos partidos vencedores como partidos únicos.

Essa expansão da fórmula do partido único encontrou um campo particularmente favorável nos novos Estados africanos. A independência precipitada de muitos desses Estados, economicamente subdesenvolvidos e dispendo de muito escassa elite com formação capaz de manejar as técnicas políticas e econômicas do século XX, suscitou graves dificuldades para o exercício do sistema parlamentar da democracia liberal que os antigos colonizadores haviam procurado legar-lhes e em cuja virtude educativa confiavam. Habitados os povos à coesão tribal e à autoridade concentrada e onipotente dos chefes, e necessitados de rápida promoção social e econômica,

depressa se verificou a inadaptação dos regimes democráticos europeus às suas condições peculiares. Daí o sucesso de fórmulas como a do socialismo africano, preconizando o governo autoritário apoiado em partido único para realização de um programa social ambicioso. Fórmulas análogas surgiram, aliás, em países asiáticos. Mas nem essas lograram muitas vezes o mínimo de eficiência, disciplina e coerência governamentais, originando-se em tal insucesso a proliferação de numerosas ditaduras militares, que traduzem o predomínio da única força organizada e hierarquizada.

E também na América Latina, sendo claro, contudo, que a tão-só existência de partidos políticos não torna um regime político necessariamente democrático, mormente quando se tem um único partido¹¹⁵, ou quando “uma democracia cai sob os golpes de alguns militares fanfarrões ou de alguns partidos monopolistas, e o primeiro ato instaurado pelos novos senhores é abolir os partidos políticos, ou reduzi-los ao papel de aparência quando querem assegurar uma face democrática a seu poder ilimitado.”¹¹⁶

¹¹⁵ Como observa Daniel-Louis SEILER, com toda propriedade: “ao escolher ligar os partidos políticos ao “sufrágio universal e à democracia”, a maioria dos cientistas políticos tropeça num grande obstáculo: o problema do partido único. Muitos deles se contentaram em ignorar o obstáculo; para eles, é partido político toda organização que se intitula partido. Vemo-nos em presença da clássica ‘armadilha’ da linguagem. Muito curiosamente, a única tese coerente é sustentada por um cientista político que não partilha da opinião majoritária — Jean Blondel. Para ele, os partidos únicos pertencem a uma categoria que ele define como ‘partidos de mobilização’, que podem manter-se sem concorrência alguma, mobilizando as massas para o desenvolvimento, para o socialismo ou para qualquer outra grande causa contra a tradição, a burguesia, o imperialismo; em resumo: contra o inimigo interno ou externo. A tese inversa foi defendida por Raymond Aron, que, em *Démocratie et totalitarisme*, explicou como um partido monopolista mudava de natureza quando conseguia eliminar seus rivais. Epstein chegou a levar o raciocínio mais longe, ao demonstrar que qualquer análise séria dos partidos políticos deveria limitar sua proposta ao caso das democracias ocidentais; o que pretende igualmente Klaus von Beyme”. SEILER, op. cit., p. 17.

¹¹⁶ SEILER, op. cit., p. 29.

Todo partido único se apresenta como democrático, confessando-se encarregado de realizar as aspirações da maioria. Na verdade, conquistado o poder na sustentação desta camuflagem, transformam-se em oligarquias ou autocracias que reservam o efetivo exercício do poder para aqueles que, de fato, integravam minoria comungante do núcleo o partido.

A oposição intrapartidária é afastada pela adoção de um ortodoxia rígida, obediente muitas vezes a uma disciplina militarizada, responsável pela expulsão dos quadros (purgas ou depurações) e pela aplicação das mais severas punições aos discordantes. Todo filiado deve ser doutrinado de modo que sua boca expresse apenas a vontade do partido.

Todo oposição extrapartidária será considerada ilegal, e, nessa linha, exemplarmente punida.

No unipartidarismo o estado torna-se refém da doutrina partidária. No bi ou pluripartidarismo, o Estado é o beneficiário da doutrina partidária, já que esta apenas será exequível em arranjo com os demais partidos, mas jamais monopolizante do Estado.

É, de facto, em regimes integralmente corporativos ou socialistas que se pode pensar no sucesso da abolição dos partidos políticos. O resultado, porém, será o predomínio dos técnicos do governo, conduzindo à tecnocracia, para a qual a segundo metade do século XX já tanto tende.

3.4.4 A cláusula de exclusão

Se o maior problema do sistema majoritário, como aponta Giovanni SARTORI¹¹⁷, encontra-se na possibilidade de manipulação, o defeito mais

¹¹⁷ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p. 23-34.

comum dos sistemas proporcionais encontra-se na proliferação de partidos, cuja solução tem sido buscada na atribuição de pesos distintos aos votos dados ao partido e aos votos dados ao candidato (sistema imperfeitamente proporcional, como o apelida Giovanni SARTORI) ou no estabelecimento de limites mínimos para o número de votos atribuídos ao partido, a chamada *Sperrklausel* (cláusula de barreira) da experiência alemã.

Na Alemanha, o limite foi fixado originalmente em 5%, sendo adotado por outros países parâmetros variáveis, que vão desde 1% em Israel (aumentado em 1992 para 1,5%), passando por 4% na Espanha, 3% na Argentina e até 10%, nas eleições de 1983 e 1991 da Turquia ou acima de 15% como interpoladamente a utilizou a Grécia, no uso da chamada "proporcionalidade reforçada".

No Brasil, a Carta de 1967, além de proibir coligações partidárias (art. 149, VIII) exigia, para que pudesse existir partido político, o apoio de "dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de deputados em pelo menos um terço dos Estados, e dez por cento de senadores." (art. 149, VII)

Essas marcas foram reduzidas pela Emenda Constitucional n. 01/69, para "cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles" (art. 152, VII). A emenda nº 11, de 1978, as diminuiu para "5% do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com mínimo de 3% em cada um deles".

Em nível infraconstitucional, o Decreto- Lei nº 8.835, de 24/01/46, art. 5º, com o Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164, de 24/07/50) - cujo art. 148, em seu parágrafo único, mandava cancelar o registro de partido que não conseguisse eleger ao menos um representante para o Congresso Nacional, ou que não obtivesse ao menos 50 mil votos — e também com a "emenda constitucional" nº 11/85, que vedou representação ao partido com votação inferior a 5% do eleitorado, distribuído, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles.

A CF de 1988 não previu cláusula de exclusão¹¹⁸, e tampouco a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995), que se limita a gizar no artigo 13 as condições de funcionamento parlamentar do partido¹¹⁹.

¹¹⁸ E nem a admite, segundo dicção do Supremo Tribunal Federal, em decisão assim ementada: "Partidos políticos. Indicação de candidatos. Pressupostos. Inconstitucionalidade. Exsurgem conflitantes com a Constituição Federal os preceitos dos parágrafos 1º e 2º do artigo 5º da Lei n. 8713/93, no que vincularam a indicação de candidatos a presidente e vice-presidente da República, Governador, Vice-Governador e Senador a certo desempenho do partido no pleito que a antecedeu e, portanto, dados fáticos conhecidos. A Carta de 1988 não repetiu a restrição contida no artigo 152 da pretérita, reconhecendo, assim, a representação dos diversos segmentos sociais, inclusive os que se formam dentre as minorias." Supremo Tribunal Federal. ADIN 958-RJ. Relator: Ministro Marco AURÉLIO. Julgamento: 11.05.94. Tribunal Pleno. *Diário de Justiça da União* 25.08.95, p. 26021, Ementário vol. 01797-01, p. 00077.

¹¹⁹ O entendimento esposado pelo STF segue no sentido de afirmar a constitucionalidade deste dispositivo, como assentado na decisão assim ementada: "Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Suspeição de Ministro da Corte: descabimento. Partidos políticos. Lei n. 9096, de 19 de novembro de 1995. Arguição de inconstitucionalidade do art. 13 e das expressões a ele referidas no inciso II do art. 41, no caput dos arts. 48 e 49 e ainda no inciso II do art. 57, todos da Lei n. 9096/95. 1. Manifestação de Ministro desta Corte, de *lege ferenda*, acerca de aperfeiçoamento do processo eleitoral, não enseja declaração de suspeição. Descabimento de sua arguição em sede de controle concentrado. Não conhecimento. 2. O artigo 13 da Lei n. 9.096, de 19 de novembro de 1995, que exclui do funcionamento parlamentar o partido político que em cada eleição para a Câmara dos Deputados, não obtenha o apoio de no mínimo cinco por cento dos votos válidos distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles, não ofende o princípio consagrado no artigo 17, seus incisos e parágrafos, da

A priori, não há como dizer-se se a cláusula de exclusão será mais ou menos eficaz em função tão-somente do percentual em que foi fixada. Outros fatores devem ser considerados, tais como os atinentes aos índices de abstenção e à obrigatoriedade do voto, pois, em países em que estes índices sejam baixos e o voto seja obrigatório, uma cláusula de 5% pode ser considerada extremamente alta, podendo, de outro lado, ser considerada completamente ineficaz nos casos em que o voto seja facultativo e sejam registrados altos índices de abstenção.

3.5 SISTEMA PARTIDÁRIO E SISTEMA ELEITORAL

Estruturam-se as fases de um processo eleitoral de modo a encontrar, com fidelidade, a vontade dos eleitores na escolha daqueles a quem, seguindo o princípio republicano, entregarão o exercício do mandato político.

É inevitável, portanto, concluir que “a democracia pressupõe que o povo tenha alcançado um nível cultural que lhe permita decidir a respeito de seu destino. Para que isso ocorra, o povo tem que estar bem informado.”¹²⁰

Constituição Federal. 3. Os parâmetros traçados pelos dispositivos impugnados constituem-se em mecanismos de proteção para a própria convivência partidária, não podendo a abstração da igualdade chegar ao ponto do estabelecimento de verdadeira balbúrdia na realização democrática do processo eleitoral. 4. Os limites legais impostos e definidos nas normas atacadas não estão no conceito do artigo 13 da Lei nº 9096/95, mas sim no do próprio artigo 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal, sobretudo ao assentar o inciso IV desse artigo, que o funcionamento parlamentar ficará condicionado ao que disciplinar a lei. 5. A norma contida no artigo 13 da Lei nº 9.096/95 não é atentatória ao princípio da igualdade; qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral, pode participar da disputa eleitoral, em igualdade de condições, ressalvados o rateio dos recursos do fundo partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão — o chamado “direito de antena” —, ressalvas essas que o comando constitucional inscrito no artigo 17, § 3º, também reserva à legislação ordinária a sua regulamentação. 6. Pedido de medida liminar indeferido.” Supremo Tribunal Federal. ADIMC 1354-DF. Relator: Ministro Maurício CORRÊA. Julgamento: 7.02.96. Tribunal Pleno. *Diário de Justiça da União* 25.05.01, p. 00009, Ementário vol. 02032-01, p. 00197.

¹²⁰ VELLOSO, op. cit., p. 13.

É próprio da realidade que a existência de um sistema eleitoral que privilegie, *tout court*, a vontade da maioria (sistema majoritário), sem qualquer outro fator contrastante, forçará os partidos a se agregarem de modo a alcançar o voto favorável desta maioria.

Também é igualmente claro, de outro lado, que a existência de um sistema eleitoral que conjugue, na conclusão daqueles a quem deverão ser entregues os mandatos políticos (sistema proporcional), a quantidade de votos dados aos candidatos com a quantidade de votos dados ao partido, favorecerá o surgimento de vários partidos, cada qual buscando receber um número maior de votos sem se importar com o padrão de maioria.

É inegável, em síntese, que entre sistemas eleitorais e sistemas partidários, trava-se uma relação de profunda intimidade, como elucida Maurice DUVERGER na enunciação de suas leis, segundo as quais “o sistema majoritário de escrutínio a um só turno tende ao bipartidarismo, enquanto o sistema majoritário de escrutínio a dois turnos e o de representação proporcional tendem ao multipartidarismo.”¹²¹

Não se deve contudo olvidar que o próprio Maurice DUVERGER jamais deu valor absoluto a essas leis, deixando sempre aberta a possibilidade de influência de outros fatores mais abrangentes, tais como a forma de escrutínio, o contexto cultural.

Apesar disso, a doutrina tratou de tornar clássica a enunciação de Maurice DUVERGER na medida em que a adota como ponto de partida para a análise de qualquer relação entre sistema eleitoral e sistema partidário.

Nelson de SOUZA SAMPAIO tratou de demonstrar, na análise da realidade brasileira, que a “proliferação de partidos decorreu de vários fatores: a)

¹²¹ DUVERGER, *Les parties...*, op. cit., p. 45.

a falta de tradição de partidos nacionais; b) o personalismo ainda vigoroso na política brasileira; c) o regionalismo; d) o sistema de representação proporcional.”¹²²

José Afonso da SILVA chega até mesmo a afirmar “que o sistema de representação proporcional nada tivera com a multiplicação dos partidos”, devendo-se sim à conjunção de dois fatores: a) o regime presidencialista de governo, sendo claro que com muito maior razão é nos sistemas parlamentaristas o sistema eleitoral proporcional levará à multiplicação de partidos; b) a dificuldade de acomodação das oligarquias regionais num único partido, na medida em que as Constituições (desde a de 1946) passaram a exigir a amplitude nacional. Tais oligarquias não se acomodaram a um único mando político (em nível nacional), acarretando assim a criação de sublegendas, caracterizadas por alcançarem âmbito nacional apenas em nível formal, conservando-se contudo detentoras de um poder nitidamente regionalizado.¹²³

3.6 A JURISDICIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Na mais pura doutrina do Estado Liberal via-se a franca contrariedade em se qualificar os partidos políticos como resultantes do direito de associação, pois deste modo, na eventualidade de o Estado buscar negá-lo ou restringir seu exercício, teria, por via reflexa, condições de eliminar os partidos políticos. Por esta razão, estes eram concebidos como emanação direta da vontade do indivíduo que, guiado por uma conveniência estritamente pessoal, perfilava

¹²² SAMPAIO, Nelson de Souza. Os partidos políticos na IV República. In: BONAVIDES, Paulo et al. *As tendências atuais do direito público: estudos em homenagem ao professor Afonso Arinos*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 326.

¹²³ SILVA, *Curso...*, op. cit., p.389-390.

coincidentalmente os mesmo ideais políticos de outros, emblematizados por um notável.

Nesse sentido ruma a definição de Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, ainda inspirado por traços liberais, repele essa concepção no direito italiano, pois entende serem associações não reconhecidas, não assumindo a natureza de órgãos do estado nem de ente público controlado pelo mesmo. Concebe-os como entidades auxiliares do estado, reconhecendo em sua atividade um exercício privado e funções públicas.¹²⁴

Sujeitos da política eram os indivíduos e não os partidos.

Tal situação, contudo, foi-se alterando, passando por uma fase intermédia em que os partidos passaram a ser vistos como decorrência do exercício do direito de associação até a concepção dos partidos políticos de fato como associação de fins políticos, mantida com caráter privado, eis que surgida na espacialidade privada, tutelada pela lei.

Como recorda José Afonso da SILVA, “o partido se manifesta sempre como uma organização de um grupo social, que se propõe a influir na orientação política. No plano sociológico, essa organização de fins políticos firmou-se em meados do século passado. O legislador do Estado Liberal prefere ignorá-la, reputando-a como um fenômeno extraconstitucional, ainda que no Direito Constitucional encontrasse sua base de sustentação como forma do exercício da liberdade de associação”¹²⁵, não destoando da definição de Maurice HAURIOU, para quem os partidos políticos constituem uma instituição, como idéia objetiva transformada em uma obra social por um fundador, idéia que recruta adesões no meio social e sujeita assim a seus serviços vontades subjetivas indefinidamente

¹²⁴ RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Diritto costituzionale: lo stato democratico monderno*. Napoli: Casa Editrice Eugenio Jovene, 1950. p. 260. Vol. II.

¹²⁵ SILVA, *Curso...*, op. cit., p. 375.

renovadas, para concluir que tem-se instituição onde exista a submissão estável de um corpo social a uma autoridade comum e a redução à unidade de elementos pessoais e materiais diversos mediante uma organização permanente. O partido é uma associação de pessoas para fins políticos comuns, com caráter permanente, no que se encontram os elementos básicos do conceito de instituição.¹²⁶

Deste ponto de definição dos partidos políticos como objeto de tutela legal, passou-se à sua juridicização, já insinuada no primeiro Pós-Guerra.

Mas foi somente com a reação à democracia liberal constatada no final da 1ª Guerra Mundial e com seu definitivo sepultamento após a consolidação do modelo político de estado social do 2º pós guerra, e isto devido a três fatores: a) ao fundado temor diante da possibilidade de ressurgimento de outros totalitarismos, com decidida opção pelo pluralismo democrático; b) a necessidade de se extirpar a possibilidade de criação de outros partidos tidos por radicais, mediante o transplante do modelo democrático também para a estrutura interna do partido, e c) à juridicização da relação travada entre indivíduo e governo que, se no modelo de estado liberal, era eminentemente política, passa agora a ser marcadamente jurídica, afinal, o controle da estrutura de estado prestadora de serviços públicos apenas será possível através da lei.¹²⁷

No pós-guerra tornou-se factível o esforço dos Estados continentais europeus em agruparem os partidos políticos como órgãos integrantes de sua estrutura¹²⁸, com bem se pode constatar na definição de Pietro VIRGA que os considera como uma associação, união de pessoas estavelmente organizadas e

¹²⁶ HAURIOU, Maurice. *Teoria dell'istituzione e della fundazione*. Giuffrè: Milano, 1967. p. 106-107.

¹²⁷ SOARES, Orlando. Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. *Revista de Ciência Política*, vol. 32, n. 4, p. 39, ago./out. 1989.

¹²⁸ MARUDO, Lídice Aparecida Pontes. O processo político-partidário. *Revista de Ciência Política*, vol. 6, n. 4, p. 69, out./dez. 1972.

juridicamente vinculadas para a consecução de fins políticos comuns, e como órgão do Estado, no que tange à sua característica de grupo eleitoral e de grupo parlamentar.¹²⁹

Não é sem razão, como recorda José Afonso da SILVA, que “a primeira vez que uma lei constitucional se lhes referiu parece ter sido na Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar) para excluir um dos seus malefícios: a influência sobre o funcionalismo público, tentado mais a servir o partido a que deva a sua nomeação do que à coletividade inteira e aos seus interesses gerais. Essa disposição da Constituição de Weimar foi a fonte do artigo 24º da Constituição Portuguesa de 1933, segundo o qual ‘os funcionários públicos estão ao serviço da coletividade e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares, incumbindo-lhes acatar e fazer respeitar a autoridade do Estado.’”¹³⁰

Como acentua Jorge XIFRA HERAS, “ *la importancia creciente de los partidos, convertidos en las piezas fundamentales de las modernas democracias, no pudo pasar desapercibida al legislador, que se vió constreñido a tener en cuenta su actividad en las leyes electorales, en los reglamentos de las Asambleas y en algunas constituciones recientes (Ley fundamental de Bonn, art. 21; Constitución italiana, art. 49). La legalización y constitucionalización de los partidos supone una prueba decisiva de la integración de la sociedad en el Estado, de la conexión de las normas constitucionales com la realidad social*”.¹³¹

¹²⁹ VIRGA, Pietro. *Il partito nell'ordinamento giuridico*. Milano: Giuffrè, 1948. p. 49.

¹³⁰ SILVA, Curso..., op. cit., p. 383.

¹³¹ HERAS, Jorge Xifra. *Formas y fuerzas politicas*. Barcelona: Cultural, 1958. p. 69.

A partir deste primeiro passo, com o espraiamento do modelo de estado social para outros países europeus, outras Constituições do pós-guerra também passaram a dispor sobre os partidos políticos, como o fez a Constituição da República italiana (1947) no seu artigo 49 ao consagrar o direito dos cidadãos a filiarem-se livremente em partidos para colaborar segundo o método democrático na determinação da política nacional.

Também a Lei Fundamental da Bonn (1949), em seu artigo 21, conceitua os partidos como instrumento de colaboração na formação da vontade popular. Permite a livre criação, desde que respeitados os princípios democráticos, sendo condicionado o funcionamento à periódica demonstração da procedência de seus aportes financeiros. Reconhece ao Tribunal Constitucional Federal competência para declarar inconstitucionais, e portanto declarar inválido o funcionamento de partidos que afrontem os princípios democráticos, concebidos como tais nesta Carta Política.¹³²

Na Constituição francesa de 1958, lê-se no artigo 4º que “*os partidos e os grupos políticos concorrem para a expressão do sufrágio, podendo formar-se e exercer a sua atividade livremente contanto que respeitem os princípios da soberania nacional e da democracia.*”¹³³

Também a Constituição da Turquia de 1961 traz previsão sobre os partidos políticos nos artigos 56 e 57¹³⁴, para prever o direito de livre criação e

¹³² HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998. p. 143.

¹³³ CHARLOT, Jean. *Les partis politiques et le système politique en France*. Paris: Ministère des Affaires Étrangères, 1988. p. 45.

¹³⁴ “Artigo 56 – *Citizens have the right to form political parties to participate or leave in accordance with the procedure.*” E “Artigo 57 – *The regulations, programs and activities of the political parties have to be in accordance with the principles of the democratic and secular republic which depend on the human rights and freedoms and with the basic principle stating that the State is an indivisible whole with its territory and nation. Parties*

funcionamento condicionado à observância dos princípios democráticos e à incidibilidade do território estatal. Deverão prestar contas de suas receitas perante o Tribunal Constitucional.

Podem ainda ser citados, neste plano, os exemplos da Constituição da República Portuguesa (art. 10)¹³⁵ e da Grécia (art. 29)¹³⁶.

3.6.1 A experiência brasileira

No período imperial, durante o reinado de D. Pedro I, não houve partidos políticos. Grupos políticos começaram a surgir durante a Regência, vindo a se firmar como partidos sob o reinado de D. Pedro II.

Na CF de 1934, houve tênue referência ao partido político apenas para (1) estabelecer a proibição de o servidor público favorecê-los, (2) vedar a perseguição de servidores públicos subordinados por motivos partidários.

A CF de 1937 referiu o assunto apenas para proibir todas as associações partidárias e similares.

Na CF de 1946, já sentidos os sopros europeus da consolidação dos modelo de estado social, encontra-se uma série de dispositivos voltados à disciplina do partido político, definindo-o como pessoa jurídica de direito

wich do not obey these principles are closed permanently.” The Turkish Constitution. Ankara: Basnur Matbaasi, 1961. p. 21-22.

¹³⁵ “Artigo 10º - 2. *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.*”. Constituição da República Portuguesa. Almedina: Coimbra, 1989. p. 11.

¹³⁶ “Article 29.1. *Les citoyens hellènes ayant droit de vote peuvent librement créer des partis politiques ou y adhérer; l’organisation et l’activité de ces partis doivent servir le fonctionnement libre du régime démocratique. Les citoyens qui n’ont pas encore obtenu le droit de vote peuvent adhérer aux sections de jeunesse des partis.*”. Constitution de la Grèce. Atenas: Serviço de Estudos da Câmara dos Deputados, 1992. p. 36.

público, de caráter nacional, dispondo sobre seu registro e cassação perante a Justiça Eleitoral.

Com o Golpe Militar de 1964, os 13 partidos de então foram de um só golpe extintos pelo Ato Institucional nº 2, de 1965, retornando a disciplina pela edição do Ato Complementar nº 4, que reconhecia apenas aos membros do Congresso Nacional, a prerrogativa de organizar partidos, mediante registro no TSE.

A CF 1967 mencionou os partidos políticos, em regramento bastante próximo do previsto pela de 1946, inovando pela previsão de cláusula de exclusão.

A Emenda Constitucional nº 01/69 pouco modificou a disciplina dos partidos políticos, tendo diminuído a cláusula de exclusão de 10% para 5%.

A Emenda Constitucional nº. 11 alterou o artigo 152 da Emenda 01/69, revogando as limitações à criação de partidos impostas pelos Atos Institucionais.

Ainda, a Emenda Constitucional nº. 25, de 1985, já na "Nova República", ao lado da instituição do voto do alfabeto, consagrou a ampla liberdade na criação de partidos políticos, retirando a penalidade de perda do mandato nos casos de infidelidade partidária.

Em nível infraconstitucional, foi promulgado em 1932 o primeiro Código Eleitoral brasileiro, revogado pela edição a Lei Constitucional nº. 9, que aprovou a "Lei Agamenon Magalhães", destinada a reger a primeira eleição realizada após a queda da Ditadura Vargas.

Em 1950 foi promulgado novo Código Eleitoral (Lei nº. 1.164, de 24 de julho de 1950), que disciplinou os partidos políticos até a promulgação da primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em julho de 1965 (Lei nº. 4737, de

15 de julho de 1965).¹³⁷ O artigo 152 daquele primeiro texto fixou algumas diretrizes a serem observadas no regramento partidário, tais como: a extensão da atuação partidária em nível nacional; a necessidade de registro para a concessão de personalidade jurídica; cláusula de exclusão fixada em cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados com o mínimo de sete por cento em cada um deles, para a formação e manutenção dos partidos; fiscalização financeira; fidelidade partidária e proibição de coligações.

Foi posteriormente alterada a Lei nº 5.682, de 1971, e substancialmente modificada pela Lei nº 6.767, de 1979.

A ordenação normativa dos partidos, tanto em nível legal como em nível constitucional, passa a existir a partir da previsão, ao menos em aspectos básicos, de sua estrutura, de seu ideário, de sua ideologia e, de consequência, de seu programa de atuação, pautando um sistema de controle de amplitude variável, adotando-se uma regulamentação maximalista ou minimalista em função do grau de interferência do poder público.

Neste período foi também promulgada a Lei de Inelegibilidade e um novo Código Eleitoral.

Aproveitando-se destas heranças históricas, a Constituição Federal de 1988, ao teor do art. 17, § 2º, definiu os partidos políticos como associações privadas, que, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, com estatutos devidamente arquivados em cartório de Registro de Títulos e

¹³⁷ MUKAI, Toshio. *Sistemas eleitorais no Brasil*. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985. p. 26.

Documentos, registrarão seus estatutos também no Tribunal Superior Eleitoral¹³⁸, em função de seu relevante interesse público.

Ficou, portanto, definitivamente superado o disposto no art. 2º da Lei 5.682/71, que lhes reconhecia a natureza de pessoa jurídica de direito público interno, mesmo porque estas são criadas diretamente pela lei.

Rente à coerência da previsão constitucional segue o artigo 1º da Lei nº.9.096 de 19 de setembro de 1995, prevendo que o partido político é *“pessoa jurídica de direito privado que tem por função assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal”*, sendo taxativo ao restringir a admissão de registro dos estatutos partidários aos que disponham sobre, *“fidelidade e disciplina partidárias processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa”* (art. 15, V), assim como *“procedimento de reforma do programa e do estatuto.”*

Poderá o partido autonomamente prever em seus estatutos os casos de cancelamento da filiação, ocorrendo cancelamento automático nos casos de dupla filiação não comunicada (art. 22, parágrafo único).

3.6.2 Disciplina partidária

Sendo clássica a contraposição, historicamente sedimentada, entre a rigidez da disciplina dos partidos ingleses e a elasticidade do regime intrapartidário norte-americano, contemporaneamente tem-se verificado um gradativo aumento da competência normativa interna dos partidos, mormente no que tange à previsão da disciplina de seus filiados e de sua bancada.

¹³⁸ Estará assim a estrutura da Justiça Eleitoral brasileira exercendo uma das nuances de sua função administrativa.

Tal fato decorre do incremento do papel não apenas político, mas também social dos partidos políticos, mormente quando se parte de um modelo de estado prestador de serviços, do aumento da difusão pelos meios de comunicação social e do conseqüente encarecimento das campanhas políticas, gerando despesas que muito raramente poderiam ser suportadas por financiamento pessoal do candidato.

Observe-se que o aumento da competência da normatização intrapartidária vem acompanhado, no contraponto, pelo recrudescimento da normatização externa, operada pela via legal e constitucional, dando ao partido político maior autonomia.¹³⁹

¹³⁹ Neste sentido, oportuna é a observação contida no acórdão do STF, assim ementado: “Autonomia partidária. Reserva constitucional de disciplinação estatutária (CF, art. 17, § 1º). O postulado constitucional da autonomia partidária criou, em favor dos Partidos Políticos — sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento — uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público. Há, portanto, um domínio constitucionalmente delimitado, que pré-exclui — por efeito de expressa cláusula constitucional (CF, art. 17, § 1º) — qualquer possibilidade de intervenção legislativa em tudo o que disser respeito à intimidade estrutural, organizacional e operacional dos Partidos Políticos. Precedente: ADI n. 1.063-DF, Relator Ministro Celso de Mello. Processo eleitoral e princípio da reserva constitucional de competência legislativa do Congresso Nacional (CF, art. 22, I). O princípio da autonomia partidária — considerada a estrita delimitação temática de sua abrangência conceitual — não se qualifica como elemento de restrição ao poder normativo do Congresso Nacional, a quem assiste, mediante lei, a competência indisponível para disciplinar o processo eleitoral e, também, para prescrever regras gerais que os atores do processo eleitoral, para efeito de disputa do poder político, deverão observar, em suas relações externas, na celebração das coligações partidárias. (Supremo Tribunal Federal. ADIMC 1407-DF. Relator: Ministro Celso de MELLO. Julgamento: 7.3.96. Tribunal Pleno *Diário de Justiça da União*, 24.11.00, p. 00086, Ementário vol. 02013-10, p. 01974). Esta autonomização também se verifica frente ao regimento interno das Casas legislativas, como também tem-se direcinado o entendimento do STF, *verbi gratia* o excerto: “Ação direta de inconstitucionalidade. Liminar. Partido político. Funcionamento. Casas Legislativas. De início, não exsurgem a relevância do pedido e o risco de manter-se com plena eficácia o artigo 12 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, no que preceitua que o partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas da citada Lei.” (Supremo Tribunal Federal. ADIMC 1363-BA. Relator: Ministro Marco AURÉLIO. Julgamento: 11.12.95. Tribunal Pleno *Diário de Justiça da União*, 1.3.96, Ementário vol. 01818-01, p. 00022).

Esta autonomia, somada à estrutura democrática¹⁴⁰ que deve ser dada ao partido — e nesta obrigatoriedade a disciplina legal é cada vez mais incisiva — dá-lhe força para quebrar os vínculos regionais ou locais, rompendo com o “feudalismo político.”

O partido é dirigido por um grupo — o seu diretório ou comissão dirigente — onde muitas vezes prepondera a personalidade do chefe. São mesmo os que obedecem a um chefe (como os britânicos) aqueles que oferecem maior coesão e disciplina, deixando claro que a rigidez da disciplina é diretamente proporcional ao grau de monarquização ou de oligarquização do partido.

Numa síntese do que expõem Pietro VIRGA¹⁴¹ e Paolo BISCARETTI DI RUFFIA¹⁴², é possível classificar as formas de controle às quais se encontram submetidos os partidos políticos como decorrência de sua institucionalização, a saber:

a) controle de caráter externo: permite ao poder público o exercício do poder de polícia incidente sobre a atividade partidária, harmonizando o exercício dos direitos reconhecidos ao partido com o interesse geral a partir de uma regulamentação minimalista que lhe veda a prática de crime e o abuso na afirmação e veiculação de seu programa;

b) controle de caráter ideológico-programático: pelo qual, de antemão, se prevê no ordenamento a vedação da criação de partidos que pretendam subverter a ordem constitucional ou incitar revoluções. À sombra de disposições

¹⁴⁰ A exemplo do que prevê a CF brasileira de 1988, assim como a Constituição espanhola, quando dispõe em seu artigo 6º: “*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.*”

¹⁴¹ VIRGA, op. cit., p. 232 e seguintes.

¹⁴² RUFFIA, op. cit., p. 239 e seguintes.

restritivas destas práticas o Tribunal Constitucional da República Federal Alemã considerou inconstitucionais, em 1952, o Partido Socialista do *Reich*, como neo-nazi, e em 1956, o Partido Comunista Alemão. Intuitos análogos conduziram à publicação em 1950, nos Estados Unidos, do *Internal Security Act*;

c) controle de caráter interno: através do qual se exige a inspiração da doutrina e da atuação partidária nos princípios democráticos, seja em suas manifestações diante de outros partidos, seja em suas deliberações internas. Em síntese, exige-se a inspiração da atuação partidária, em todos os âmbitos, nos princípios democráticos.

Jorge Reinaldo VANOSSI, a par desta, apresenta outra classificação, mais genérica, das formas de controle dos partidos políticos, separando-as em:

a) quantitativo: estabelece as condições formais a serem satisfeitas para a criação de um partido político, tais como o registro dos estatutos nas entidades que a lei indicar e a reunião de certo número de filiados em proporção ao quantitativo de eleitores (cláusula de exclusão).¹⁴³

b) qualitativo: atem-se à imposição de conformação da estruturação e funcionamento do partido com os fins maiores do Estado constitucional, restringido o reconhecimento da qualidade de partido às agremiações, que se harmonizem com regime político vigente. Como observa o autor, por esta forma de controle “ao Estado se reserva abertamente o poder indispensável para aceitar no ‘jogo’ político somente os partidos que professem as mesmas ‘regras do jogo’ que a Constituição estabelece para a vida política do país, negando o reconhecimento e a legalidade às agrupações que aspirem a obter o reconhecimento estatal com a finalidade — conhecida ou encoberta — de

¹⁴³ VANOSSI, Jorge Reinaldo. *El misterio de la representación política*. Buenos Aires: Depalma, 1972. p. 57.

transformar essas mesmas 'regras do jogo' ou de encerrar o próprio 'jogo' [...]."¹⁴⁴

O temor de alguns países em verem-se reféns de outros, de movimentos ou de organizações empresariais economicamente mais fortes, tornando-se instrumentos de forças plutocráticas, tem levado grande parte dos Estados ocidentais a preverem em sua legislação partidária a obrigatoriedade da demonstração, periódica e minudente, da origem e da aplicação dos recursos do partido.

Outra providência que tem sido adotada como estratégia de prevenção diante deste risco é a do provisionamento financeiro dos partidos com recursos do orçamento estatal. Tem-se por princípio que, garantido ao funcionamento do partido um *minimum* decorrente da aplicação do orçamento estatal, proporciona-se aos partidos, de conseqüência, uma certa independência diante de interesses economicamente poderosos.

É o que ocorreu na então República Federal da Alemanha a partir de 1959, sendo tal prática qualificada como função pública pelo Acórdão de 24 de Junho de 1958, do Tribunal Constitucional. Passou a ser, contudo, considerada inconstitucional a partir de Acórdão datado de 19 de Julho de 1966 do Tribunal Constitucional, que entendia como afrontosa aos princípios da livre criação e manutenção dos partidos políticos.¹⁴⁵

No Brasil, esta mesma prática é adotada mediante o rateio entre os partidos do chamado fundo partidário, disciplinado pelo artigo 38 e seguintes da lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

¹⁴⁴ VANOSSI, op. cit., p. 57.

¹⁴⁵ HESSE, op. cit., p. 153-154.

Outra cautela que se tem adotado, com o intuito de evitar abusos na campanha eleitoral, reside na fixação de certos parâmetros de limitação, variáveis de Estado para Estado, na aplicação de recursos.

Um dos países mais rigorosos nesta limitação é a Inglaterra, que exige uma caução de L 150 a cada candidato, que só lhe será restituída no caso de obter a oitava parte dos sufrágios expressos no seu círculo, limitando a L 450, acrescidas de 2 dinheiros por eleitor, as despesas eleitorais por candidato, condicionando a afixação de cartazes a certos locais, donde devem ser retirados, à custa do candidato, nos quinze dias seguintes à eleição, e só permitindo o acesso à televisão aos partidos que apresentam, pelo menos, 50 candidatos em todo país, e por tempo proporcional ao número de candidaturas apresentadas. É de se observar que estas limitações também objetivam excluir a apresentação de candidaturas de aluguel.

Na França, desde 1881, também se exige a prestação de caução por parte do candidato, que será perdida caso não sejam obtidos pelo menos 5% do número total de votos. Também se limita em número, local, dimensão e prazo para afixação a propaganda veiculada mediante cartazes.

Regime essencialmente semelhante, quanto à campanha eleitoral, encontra-se na Itália, estabelecido por uma lei de 4 de Abril de 1956.

Na experiência brasileira, estas restrições foram consagradas como práticas que se voltam, genericamente, a coibir o chamado abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais, definido pelo artigo 69 da Lei nº. 9.100, de 29 de setembro de 1995.

Não obstante seja de fundamental importância para a atuação partidária, esta regulamentação dirige-se quase que estritamente aos candidatos, exceção feita à propaganda veiculada nos meios de comunicação de massa,

mormente rádio e televisão, nos quais é forçoso fazer referência ao partido, mesmo porque sua dimensão é utilizada na repartição do espaço que lhe será destinado.

3.6.3 Princípios constitucionais da organização partidária na experiência brasileira

O art. 17 da Constituição, consagra como *“livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.”* Entretanto, esta autonomia encontra seus primeiros limites no próprio texto do artigo, pois devem ser resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. O partido deverá ainda ser de caráter nacional, sendo-lhe vedado receber recursos de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinar-se a estes, devendo prestar minudentemente contas à Justiça Eleitoral, nas quais demonstrará a origem e o destino de seus recursos.

Como decorrências desta autonomia encontra-se também albergada a de aderir ou não a um partido, de permanecer filiado ou de desfiliar-se.

Frise-se, contudo, que estes limites, longe de restringir a autonomia partidária¹⁴⁶, estão a lhe dar contornos, pois fixam de modo taxativo os princípios que não poderão ser ultrapassados pela atuação do partido, sob pena de motivar o exercício do poder de polícia estatal.

¹⁴⁶ Restringem, sim, a liberdade partidária. Por esta razão não há como concordar com a terminologia de José Afonso da SILVA (SILVA, op. cit., p. 384), sendo cediço que a distinção entre liberdade e autonomia encontra-se justamente no fato de que as liberdades são ilimitadas, e por isso não são garantidas. De outro lado, a autonomia, no sentido consagrado por ROUSSEAU, é por definição limitada, mas garantida dentro de suas limitações. Com mestria ímpar, Guido ZANOBINI chega a frisar que “tudo que é juridicamente garantido é juridicamente limitado.”

Tem-se claro, contudo, que se nenhum destes limites for transgredido, sob nenhuma hipótese poderá o estado interferir na vida partidária.¹⁴⁷

É na obediência a estes limites, portanto, que se afirma a autonomia partidária diante de qualquer tentativa de intervenção governamental, tornando os partidos refratários a atos que infundadamente busquem puní-los ou extinguí-los.

3.6.3.1 Limites à autonomia partidária

a) O caráter nacional: contrariando linha que vinha sendo seguida pelas Constituições de 1967 e de 1969¹⁴⁸, não cuidou a Constituição de 1988 de traçar os parâmetros a partir dos quais se pode considerar um partido como sendo de âmbito nacional, carecendo o artigo 17 de regulamentação, neste particular¹⁴⁹. As normas constitucionais revogadas impunham critérios para que assim fosse esta qualificação.

¹⁴⁷ Neste sentido decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal quando assentou que “Autonomia partidária. A Constituição Federal, ao proclamar os postulados básicos que informam o regime democrático, consagrou, em seu texto, o estatuto jurídico dos partidos políticos. O princípio constitucional da autonomia partidária — além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos — cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal. Ofende o princípio consagrado pelo art. 17, § 1º, da Constituição a regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do Partido Político competente para recusar as candidaturas parlamentares natas. (Supremo Tribunal Federal. na ADINMCO 1063-DF. Relator: Ministro Celso de MELLO. Julgamento: 18.5.94. Tribunal Pleno *Diário de Justiça da União*, 27.4.01, p. 00057, Ementário vol. 02028-01, p. 00083).

¹⁴⁸ Os partidos dependiam da obtenção de três por cento do eleitorado nacional, distribuídos pelo menos em cinco Estados, com um mínimo de dois por cento em cada um deles (art. 152, § 1º da CF de 1969).

¹⁴⁹ Para José Afonso da SILVA, a Constituição tratou de remeter este tema à regulamentação por lei, à qual estará adstrito o partido por força do que prevê o próprio artigo 17, quando impõe o ‘funcionamento parlamentar de acordo com a lei’. Mais um vez se

b) A vedação do uso de organização paramilitar: é herança marcante do modelo de estado mínimo, como correspondente administrativo do modelo político de estado liberal, deixar-se em mãos do poder executivo¹⁵⁰, a chefia das forças armadas, como forma de salvaguardar a soberania estatal. Como decorrência deste modelo, veda-se o uso de milícias pelos partidos políticos para que não se ponha em risco a permanência do regime democrático, sendo fácil constatar, *a contrario senso*, que se fosse permitido a cada partido contar com uma organização paramilitar, as disputas eleitorais não tardariam em se converter em revoltas armadas que tributariam êxito àquele que contasse com maior poderio, quiçá suficiente para de pronto operar a tomada do poder. A vedação contida no § 4º do art. 17, § 4º, da CF, deve ser entendida como instrumento de conservação do próprio estado democrático, na medida em que proíbe a transformação de um dos elementos fundamentais à democracia representativa (o partido) em seu maior algoz.

c) Diretrizes de organização interna: consagrada a autonomia partidária, de antemão veda-se ao estado qualquer tentativa de direcionar, ao sabor de sua conveniência, o funcionamento dos partidos políticos. Daí porque, quando o § 1º do artigo 17 da CF trata da organização interna dos partidos, limita-se a traçar diretrizes, é dizer: fixa temas que necessariamente deverão ser abordados pelo regramento interno do partido, sem dizer contudo como deverão ser abordados. As diretrizes dizem apenas o que deve ser regrado, mas não como

discorda do ilustre constitucionalista, pois o caráter nacional não é posto pela Constituição como requisito de funcionamento, tão-somente, mas muito mais como requisito de regular criação dos partidos políticos, devendo ser observado não apenas porque a Constituição determina o “funcionamento parlamentar e acordo com a lei”, mas unicamente porque, ainda que a Constituição nada dissesse neste sentido, consta de lei. Basta o apego à legalidade. (SILVA, op. cit., p.386).

¹⁵⁰ Na Inglaterra, em mãos do Monarca, responsável pela Chefia de Estado.

deve sê-lo. A forma de abordagem é remetida à opção dos integrantes do partido. Dentre estas diretrizes contam-se:

d) A organização democrática: tal imposição parte do princípio de que a existência de partidos políticos é fundamental para a caracterização da democracia representativa. Nesta linha, não há lógica que fundamente o fato de os partidos políticos poderem se converter em nichos de exceção à própria democracia, sendo ditatoriais ou autocráticos num estado democrático. Se o estado é democrático, o partido não poderá contradizê-lo em sua organização interna.¹⁵¹

A democracia somente é possível a partir da manutenção de elementos democráticos.

e) Disciplina partidária: por força do que consta do § 1º do art. 17 da CF, os estatutos dos partidos obrigatoriamente deverão abordar os temas de disciplina e da fidelidade partidária, remetendo, em homenagem à consagrada autonomia, o modo de regulamentação destes temas à opção de cada partido.

O controle da existência de previsão da regulamentação destes temas será realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral quando do registro dos estatutos do partido.

O controle disciplinar poderá ser exercido pelo partido sobre o comportamento de todos os seus filiados, na medida em que se lhe dá a prerrogativa de apurar atos ilícitos ou configuradores de transgressões

¹⁵¹ Como ressalta Washington SALVO, “en efecto, históricamente y en la actualidad han sabido desarrollar un consenso y adhesión a ciertos valores sociales básicos en torno a la democracia. Entre éstas y los Partidos políticos há existido y existe una relación de recíproca alimentación.” SALVO, Washington. Democratización interna de los partidos políticos. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 37, p. 89, 1994.

estatutárias, aplicando a penalidade prevista. Em síntese, o poder disciplinar é o poder de apurar irregularidades e de aplicar a punição cabível.

f) Fidelidade partidária: abrangido pela prerrogativa disciplinar está o tema de fidelidade partidária, que, segundo José Afonso da SILVA¹⁵², pode ser qualificado como “o ato indisciplinar mais sério” na medida em que “se manifesta de dois modos: (a) oposição, por atitude ou pelo voto, a diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido; (b) apoio ostensivo ou disfarçado a candidatos de outras agremiação.” Nestes parâmetros, o ato de infidelidade é um ato de traição, que deverá ser exemplarmente punida nos moldes estatutários, com penas de graduação variável consoante a gravidade das conseqüências da infidelidade, que poderão ir da simples advertência até a exclusão dos quadros do partido, sendo vedada a perda do mandato fora dos casos estritamente previstos pelo artigo art. 55 da CF, a cassação de direitos políticos, só admitidas sua perda ou suspensão nos estritos casos indicados no mesmo artigo.¹⁵³ Considerou o Tribunal Superior Eleitoral que, mesmo nos casos em que a previsão do estatuto partidário sobre fidelidade partidária contrarie disposições da LOPP, prevalece a disposição estatutária, em nome da autonomia do partido, nesse sentido, tutelada constitucionalmente.¹⁵⁴

A fidelidade partidária impõe ao partido, como um todo, a obrigação de, quando no governo, buscar a implantação de sua doutrina. Estabelece sua

¹⁵² SILVA, op. cit., p. 386.

¹⁵³ COMPARATO, Maria Lúcia F. Fidelidade partidária. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 96, p. 283, out./dez. 1990.

¹⁵⁴ Neste sentido a decisão do Tribunal Superior Eleitoral que foi assim ementada: “Eleitoral. Partido político. Pena disciplinar. Estatuto: omissão. Sendo omissos o Estatuto do Partido quanto às normas disciplinares, aplicam-se as da LOPP. Se previstas no Estatuto e conflitantes com as da referida lei, prevalecem as normas estatutárias, face ao princípio da autonomia partidária (CF, art. 17, § 1º).” (Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 14247-DF, 26.4.94. Relator: Ministro Carlos VELLOSO. *Diário de Justiça da União*, 8.6.94, p. 14531).

obrigação de meio. pois deve esforçar-se por fazê-lo em concerto com as doutrinas dos demais partidos representados no governo e no parlamento. O bi ou multipartidarismo, pede este arranjo, não sendo real a hipótese de o partido governamental conseguir impor permanentemente a sua doutrina, mormente no sistema presidencialista de governo.

3.6.4 O controle dos partidos políticos no Brasil

Segundo explana José Afonso da SILVA, a história dos partidos políticos no Brasil já percorreu todas essas formas de controle.¹⁵⁵

Inspirados nos sopros das doutrinas liberais européias, os partidos imperiais desconheciam a intervenção estatal, atuando apenas como instrumentos de expressão dos interesses de oligarquias regionais.

Ainda na mesma tendência liberal seguiu o regime da Constituição de 1891, que também os ignorou.

É, contudo, com a Constituição de 1934 que os partidos políticos, pela primeira vez na história do Brasil, passam a ter reconhecimento, ainda que indiretamente referidos no teor do artigo 170, n.º. 9.

Como sói ocorrer na experiência jurídica brasileira, antes de a Constituição os prever, a legislação infraconstitucional já fora além, regulamentando-os, ainda que de forma tênue, no Código Eleitoral de 1932 (Decreto 21.076, de 24.2.32 arts. 99 e 100).

Com a rápida chegada ao Brasil, — onde as construções alienígenas, lá decantadas ao longo de vários anos e de uma penosa história, sucedem-se numa rapidez impressionante — do modelo de estado social, inaugurado pela

¹⁵⁵ SILVA, op. cit., p. 387.

Constituição da República de Weimar de 1919, ao Brasil, e, com a conseqüente valorização do papel dos partidos políticos, como já explanado, a partir da afirmação deste modelo, a Constituição de 1946 começa a se aprofundar em sua regulamentação (é a primeira a tratar dos partidos políticos em *status* constitucional) referindo-se aos partidos nacionais, para lhes dar representação proporcional nas comissões parlamentares (art. 40, parágrafo único), bem como para vedar, no art. 141, § 13, a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

Com o agigantamento do modelo, e da estrutura de estado social brasileira a partir da ditadura militar, adensou-se a regulamentação constitucional dos partidos políticos, numa característica que, diga-se de passagem, é também bastante apropriada a uma ditadura. Este traço se encontra em capítulo especial na CF de 1967, em tradição repetida na EC nº. 01/69.¹⁵⁶

A título de controle preventivo de legalidade, o artigo 17, § 2º, da CF de 1988 subordinou a criação do partido político (requisito de existência, portanto) ao registro de seus estatutos também no Tribunal Superior Eleitoral, ao qual incumbirá o encargo de exercer um poder de polícia administrativa sobre aspectos do estatuto concernentes à “fidelidade e disciplina partidárias, ao processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado

¹⁵⁶ A emenda constitucional nº.1, editada a seguir, a 17 de outubro de 1969, pela Junta Militar, incorporou esses dispositivos ao art. 152 da Constituição, explicitando no parágrafo único o princípio da fidelidade partidária, vazada nos seguintes termos: "Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pelo Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa".

amplo direito de defesa” (art. 15, V, da LOPP), assim como “procedimento de reforma do programa e do estatuto.”

Na previsão do controle repressivo de legalidade, a CF de 1988 adotou a orientação geral da Lei Fundamental de Bonn de 1949, tratando de consagrar, já na abertura do capítulo (art. 17) o princípio da autonomia partidária, ao prever como *“livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governo estrangeiros ou e subordinação a estes; III – prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.”*

É notório o empenho do constituinte de 1988 em emprestar fundamental relevo à autonomia partidária, mormente se comparada com o regime constitucional anterior. Outorgou maior amplitude à competência normativa interna dos partidos políticos, sendo certo, como bem comenta Celso RIBEIRO BASTOS “que dita liberdade não é absolutamente incondicionada. Pelo contrário, o Texto Constitucional fixa princípios e cria deveres e inidências obrigatórias sobre os partidos políticos. No entanto, fica nítida a maior autonomia dos partidos em dois pontos fundamentais: a ausência, na constituição, de requisitos mínimos a serem satisfeitos, como acontecia no Texto anterior, que fixava cotas mínimas de eleitores a serem obtidas em diversas unidades da Federação; e b) temas como a estrutura, organização e funcionamento dos partidos políticos, que antes eram entregues à lei ordinária, hoje são deferidos

aos próprios partidos políticos que, nos seus estatutos, disporão sobre tais matérias.”¹⁵⁷

A Constituição de 1967 (art. 149) e, especialmente a Emenda Constitucional nº 01, de 1969 (art. 152) foram maximalistas na institucionalização dos partidos. Trataram de restringir a sua criação e funcionamento, prevendo cláusula de exclusão e impedindo expressamente o surgimento de partidos de tendência marxista.

Com a abertura democrática, a Constituição de 1988 tratou de recrudescer a regulamentação partidária, reconhecendo aos partidos políticos, no contraponto, maior autonomia. É certo que não retomou a concepção minimalista liberal, mas permitiu a ampla criação, organização e funcionamento de partidos políticos, sem cláusula de barreira, mantendo um controle financeiro e ideológico-programático, para utilizar a classificação antes exposta.

Nada impede, contudo, que outras formas de controle quantitativo venham a ser criadas na medida em que a própria Constituição preceitua o “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”, sendo claro que a instituição de uma cláusula de barreira, embora seja condicionante da criação de partidos, também o é de sua manutenção, já que permitiria a extinção de partidos que não atinjam no pleito eleitoral o percentual exigido.

A par do controle quantitativo há ainda outros:

Controle qualitativo (controle ideológico): é expressamente consignado na Constituição, em função do regime democrático. Os princípios que cabem aos partidos resguardar, regime democrático, pluripartidarismo e direitos fundamentais da pessoa humana, constituem, como vimos,

¹⁵⁷ BASTOS, Celso Ribeiro; GANDRA MARTINS, Ives. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988/89. p. 601.

condicionamentos à liberdade partidária. Funcionam, por isso, como forma de controle ideológico, controle qualitativo, de tal sorte que será ilegítimo um partido que, porventura, pleiteie um sistema de unipartidarismo ou um regime de governo que não se fundamente no princípio de que o poder emana do povo, que o exerce por seus representantes ou diretamente, base da democracia adotada pela Constituição, ou que sustente um monismo político em vez do pluralismo, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

O controle qualitativo policia ainda a observância da vedação, pelos partidos políticos, de criação de organização paramilitar, autorizando a repelir partidos fascistas, nazistas ou integralistas da espécie dos que vigoraram na Itália de Mussolini e na Alemanha de Hitler e no Brasil de Plínio Salgado.

Controle financeiro: que também está estabelecido no art. 17, II e III da CF. O primeiro proíbe o recebimento pelos partidos de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; por certo que aí temos um preceito que constitui um desdobramento do dever de prestar contas de sua administração financeira à Justiça Eleitoral. Em compensação, prevê-se no art. 17, § 3º, que têm eles direito a recursos do fundo partidário, que a lei já regula (Lei 4.740/65, arts. 95 a 109).

O controle financeiro impõe limites à apropriação dos recursos financeiros dos partidos, que só podem buscá-los em fontes estritamente indicadas, sujeitando-se à fiscalização do Poder Público.

3.6.5 O estatuto dos partidos políticos

Evidenciou-se nas classificações expostas que, a par do controle externo do partido, pautado na normatização constitucional e infra-

constitucional, há também um controle interno, que se lastreia em regras autonomamente concebidas pelo partido em seus estatutos.

É de se perceber, nessa linha, que o estatuto partidário — e este é o real sentido de autonomia — deve-se amoldar às premissas do controle externo, regulamentando-as em nível interno, para esclarecer-lhes o sentido, dando-lhes condições de pronta aplicação, sempre restrita ao âmbito do próprio partido.

Pode-se deste modo concluir que o estatuto partidário, quando regulamenta a normatização geral, acresce-lhe detalhes de interesse do partido, sem restringi-la ou deturpá-la.

O estatuto, em síntese, é um instrumento de auto-regulamentação do partido, e, portanto, de afirmação da autonomia partidária diante de ingerências externas, já que estas apenas poderão ocorrer nos estritos — porque excepcionais à autonomia partidária — moldes da legalidade.

Nesta medida, não se limita apenas a gizar as normas a serem observadas na disciplina intrapartidária, mas também a definir a ideologia perfilada, diretrizes gerais de seus planos de ação, estrutura orgânica, as fontes e formas de financiamento, a normatizar a relação entre dirigentes, integrantes de bancada, militantes, adeptos e simpatizantes.

Tais temas devem ser obrigatoriamente tratados para que o estatuto cumpra de fato a função a que se propõe, sendo claro que não se limita a ser um conjunto de regras que disciplina tão-somente a atuação partidária, pois é também o documento fundante do partido.

O estatuto é o princípio¹⁵⁸ do partido.

¹⁵⁸ Utiliza-se aqui o termo princípio no sentido em que o consagrou a Escola de Mileto, do período da filosofia grega pré-socrática: como o elemento de criação e de manutenção. A um só tempo o princípio gera e sustenta.

Não é por outra razão que a maior garantia da autonomia de um partido político reside na sede constitucional da previsão dos tópicos a serem abordados em seus estatutos, sem contudo direcionar a abordagem, como ocorre na Constituição brasileira, quando o artigo, ao tratar da disciplina intrapartidária, se limita a impor o tracejamento de “diretrizes”.

3.6.6 A deontologia da ideologia partidária

Admitido, a partir da construção histórica do instituto, que os partidos políticos têm por função organizar a vontade popular, dando-lhe forma e buscando efetivá-la através do alcance do exercício do poder político por seus integrantes, deve-se aceitar, igualmente que tal função matriz, destacada em relação a todas as demais¹⁵⁹, será cumprida conforme um programa de governo previamente definido, à luz das diretrizes ideológicas do partido.

As democracias contemporâneas se estruturam em torno de um *Parteeinstat*, por força constatação de que os partidos, seja nos sistemas parlamentaristas, seja nos presidencialistas, são peças essenciais ao governo dos Estados contemporâneos, levando o fenômeno partidário a permear todas as instituições político-governamentais: como o princípio da separação de poderes, o sistema eleitoral, a técnica de representação política, a formação das maiorias parlamentares, etc.

¹⁵⁹ Como ressalta José Afonso da SILVA, “as normas constitucionais e legais vigentes permitem-nos verificar que a função dos partidos brasileiros consiste em assegurar, resguardados a soberania nacional, o regime democrático e o pluripartidarismo, a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais da pessoa humana (Constituição, art. 17, e LOPP, art. 2º). A função deles vai além, pois existem para propagar determinada concepção de Estado, de sociedade e de governo, que intentam consubstanciar pela execução de um programa.” SILVA, op. cit., p. 382.

Nesta medida fundamental, os partidos contribuem para estruturar o estado e o governo segundo os valores que elegem como fundamentais, orientando seus integrantes no intuito de torná-los reais.

O partido tem por função enformar a vontade popular segundo suas diretrizes, sua plataforma de governo, o que os torna titulares dos objetivos a serem perseguidos na atuação do Estado a ponto de se poder concluir que um estado sem partidos não seria apenas um Estado não-democrático, mas seria antes de tudo um estado sem rumo, sem norte.

O programa de governo deve conter em potência o que será o partido em ato, quando lograr alcançar seu objetivo maior: a conquista do poder.

Tal concepção, sobremaneira idealizada, seja pela construção doutrinária em geral, seja ainda mais pela previsão normativa, esbarra, contudo, no que Norberto BOBBIO refere como uma prolongada crise da democracia, consistente no fato de que “em vez de subordinarem os interesses partidários e pessoais aos interesses gerais, grandes e pequenos partidos disputam para ver quem consegue desfrutar com maior astúcia todas as oportunidades para ampliar a própria esfera de poder. Em vez de assumirem a responsabilidade de seus comportamentos mais clamorosos e criticáveis, empregam toda a habilidade dialética para demonstrar que a responsabilidade é do adversário, a tal ponto que o país vai se arruinando e ninguém é responsável. E em vez de se tornarem menos intolerantes uns para com os outros, tornaram-se, bem ao contrário, cada vez mais briguentos.”¹⁶⁰

Sendo impossível reconhecer a realidade das ressalvas feitas por David HUME, reproduzidas linhas atrás, no sentido de que a tendencial busca da satisfação de interesses pessoais leva os partidos a tornarem-se facções, tem-se

¹⁶⁰ BOBBIO, *As ideologias...*, op. cit., p.193-194.

cada vez mais claro que nesta exacerbação do elemento egoístico que também alimenta a atividade partidária, os partidos lutam unicamente para concorrer com outra facção, buscando granjear uma parcela cada vez maior do exercício do poder, nem que para isso tenham que aproximar o Estado da ruína. “Tanto mais grave, por isso”, acentua Norberto BOBBIO, “parece a crise atual, na qual os únicos que não se dão conta (ou fingem não entender) são exatamente aqueles que deveriam oferecer o remédio. Seu jogo de poder, em primeiro lugar. A única coisa que conta é conquistar mais um miligrama de poder ou não perder o miligrama já conquistado. Para que serve esse miligrama de poder, para mais ou para menos, ninguém deve saber. ‘Não se deve fazer saber ao cidadão’ — este poderia ser o mote em que se baseiam — ‘para que serve a luta pelo poder’. O problema fundamental parece ser ‘quem deve ter o poder’ e ‘com quem deve estar o poder’, não o ‘usá-lo para obter certos resultados e não outros’. Se se dessem conta, pelo menos, de que o público está de olhos voltados para eles, na melhor das hipóteses, olhando-os com indiferença, mas, segundo uma hipótese mais realista, com crescente apreensão!”¹⁶¹

Esta tendência, que já fora assinalada no seio do modelo de Estado Liberal — sendo já distante a época em que os partidos podiam ser definidos como meros grupamentos de parlamentares — ganhara contornos ainda mais fortes na efetivação do modelo Social, seja pelo propiciamento da profissionalização da política, seja também pelas variegadas funções que passaram a ser desempenhadas pelos partidos, erigidos em peças fundamentais não apenas da realização de um modelo político (a democracia representativa), mas como engrenagens que suportam a permanência, em funcionamento, do próprio Estado. Como ressalta Norberto BOBBIO, os partidos “desempenham

¹⁶¹ BOBBIO, *As ideologias...*, op. cit., p. 194.

funções importantíssimas no campo da formação da opinião pública, na seleção de candidatos, no papel de crítica ao governo estabelecido ou na defesa de posições governamentais, na formação de lideranças, assumindo, no final, um papel de conduto de comunicação entre governo e povo, nos dois sentidos. Com essas múltiplas funções os partidos assumem as feições de peças estruturais e institucionais do Estado.”¹⁶²

O partido assume, contudo, especial relevo na contemporaneidade, pois a superação do Estado Social por um modelo político-administrativo que busca a redução da estrutura estatal, com diminuição de sua participação econômica, mas não de sua responsabilidade social, através da abertura de parcerias com o capital privado (fortemente o internacional), tem feito com que o faccionismo, antes apenas tratado como um dos sintomas da crise da democracia, agora deva ser concebido como a causa da própria crise, que tem levado à ruína a governabilidade e a soberania, mormente nos Estados periféricos.

Neste contexto, é fundamental dar-se ao partido (ou ao povo, no intuito de controlá-lo), condições de constituírem-se em focos de resistência à apropriação do interesse nacional pelo capital internacional. Os partidos, galvanizadores que devem ser do interesse geral — pondo-se em evidência a necessidade de preservação do mandato livre — devem impedir o assalto à soberania nacional, pois é fato que “as verdadeiras democracias pluralistas souberam combinar o que chamamos de Estado de Partido misto ou parcial com o mandato livre, no qual se proíbe que o eleito receba instrução do eleitorado porque deve obediência apenas à sua consciência.”¹⁶³

¹⁶² BOBBIO, *As ideologias...*, op. cit., p. 195.

¹⁶³ SAMPAIO, Nelson de Souza. Perda de mandato por infidelidade partidária? *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 19, n. 76, p. 147, out./dez. 1982.

Este papel, contudo, somente poderá ser cumprido se continuar preservada a liberdade no exercício do mandato — sem ameaça de cassação por descumprimento da diretriz partidária. Caso contrário, a facilitação do caudilhismo permitirá a formulação da doutrina partidária, com alto poder vinculante, em benefício de interesses estranhos aos nacionais.

É de se ver portanto, que o problema assim posto somente pode ser tratado à luz do contexto próprio de cada estado. Abre-se uma distância abissal entre a realidade do Velho Continente e a latino-americana neste particular, que leva a buscar a solução desta crise através do resgate da autenticidade de cada povo na prática política.

Insta questionar até mesmo se há de fato uma crise, pois, as crises, por definição são provisórias (perduram enquanto perdurarem suas causas). Esta, no entanto, surgiu desde que foi concebida na modernidade a democracia representativa, parecendo ser, muito antes duma crise, uma característica própria desta.

Partidos políticos são associações tendencialmente tirânicas ou oligárquicas, em maior ou menor escala, havendo uma inegável tendência de concentração de poder na mão de um ou de alguns dirigentes, a ser exercido em benefício próprio de todo o partido ou no proveito pessoal de um ou de uns poucos, de seus integrantes. Neste particular constata Daniel-Louis SEILER que “Um velho partido vai perdendo a rigidez de princípios, forçado pela experiência do poder a amoldar-se aos imperativos do interesse geral e a ter em conta a lição dos tempos. Por outro lado, o idealismo da juventude dos seus corifeus cede lugar ao pragmatismo da idade madura e muito mais do que a adesão a certo programa vale então a fidelidade a um grupo de amigos. Os grandes partidos dos países democráticos vão-se esbatendo as suas diferenças doutrinárias para se

converterem em clubes onde as simpatias tradicionais e as solidariedades pessoais prevalecem sobre a crença na bondade dos princípios.”¹⁶⁴

Claro é que esta crise tem levado a um sério problema de governabilidade, pois formar um governo não se limita a nomear um gabinete, um conjunto de ministros, auxiliares de confiança, para que juntos exerçam o poder à luz das contingências e até mesmo das conveniências pessoais. Trata-se sim de cultivar uma forma de exercer o poder que conquiste a confiança da maioria dos governados (para usar a idéia central do conceito de legitimidade).

Buscando responder à pergunta de Jean-Pierre CAMBY¹⁶⁵, trata-se de dar aos governados uma certa previsibilidade do que os governantes farão com o exercício do poder em mãos, o que somente será possível se, previamente ao alcance do exercício do poder, encontrarem-se claramente delineadas as diretrizes partidárias — inafastavelmente concebidas segundo uma ideologia dominante no seio partidário — acompanhadas, como garantia, de instrumentos de controle da observância destas diretrizes, que somente será efetivo se acompanhado da possibilidade de aplicação de sanção aos que delas desbordarem, transgredindo-as.

Esta previsibilidade, contudo, não pode pretender justificar o tolhimento da liberdade no exercício do mandato.

¹⁶⁴ SEILER, op. cit., p. 144.

¹⁶⁵ “*Et si la démocratie représentative postule le libre choix des représentants par l'électeur, comment conditionner l'éventail des candidatures en les subordonnant à une appartenance partisane, et comment alors réglementer l'activité partisane en l'enfermant dans un cadre juridique, si souple soit-il?*” CAMBY, Jean Pierre. L'article 4 de la Constitution: d'une reconnaissance de la liberté des partis politiques à des exigences de droit. *Revue du Droit Public*, Paris, p. 322, mar./abr. 1998.

Resgatando o que já se expôs, pode-se dizer que ao longo da história, a teorização sobre a representação política na modernidade pôde contentar-se com a bipartição mandato livre-mandato imperativo.

Contudo, a diversificação de interesses, surgida da pulverização, em escala cada vez mais larga, das classes sociais (e, de conseqüência, dos interesses de classe), conduziu não apenas à insuficiência, mas ao completo esvaziamento da importância desta classificação na medida em que não há mais como se trabalhar, a não ser num nível teórico bastante distanciado da realidade, com um conceito fechado de “opinião pública”, “vontade do eleitorado” ou “interesse da nação”, não sendo sequer possível acalentar a expectativa objetiva de que se possa dar a cargo de alguém, algum eleito, o dever de atender fielmente todos os anseios do eleitorado, mesmo porque, como observa Maurice DUVERGER, algumas destas pretensões idealizadas do eleitorado não podem sequer ser aplicadas, pois a opinião em si não é “*saisissable*”.¹⁶⁶

Nesse mesmo sentido observa James MADISON que “é somente o bom-senso do público que deve regular e controlar o governo. As paixões serão controladas e reguladas pelo governo.”¹⁶⁷

Trata-se, hodiernamente, de considerar o nível de correspondência do desempenho do mandato eletivo por seus titulares, policiados pelos partidos e pelo próprio parlamento, com as pretensões de toda a população.

Sendo inegável que esta correspondência somente pode ser aferida num patamar necessariamente genérico, com risco constante de seu completo esvaziamento, tem sido cada vez mais comum buscar-se sua objetivação em

¹⁶⁶ DUVERGER, *Institutions...*, op. cit., p. 84.

¹⁶⁷ MADISON et al, op. cit., p. 410.

padrões de moralidade (e de fidelidade), gradativamente encampados pelo fenômeno jurídico.

Afinal, se não há como objetivamente apontar qual é de fato a vontade do eleitorado, há como dizer-se que a este repugnará qualquer atitude do eleito que possa ser definida como infiel ou imoral.

4 INELEGIBILIDADES: A FILTRAGEM PREVENTIVA DA MORALIDADE NO EXERCÍCIO DO MANDATO

Deve-se considerar, de início, que a par das hipóteses de inelegibilidades, outros fatores fornecem os contornos da elegibilidade.

O âmbito de escolha dos representantes de pronto se restringe por iniciativa partidária (pautada em lei, nos regramentos maximalistas), mormente no sistema de listas, como ocorre no Brasil, em que apenas se admite a candidatura sustentada por uma legenda partidária (art. 18 da LOPP)¹. Para tanto, utilizam-se três métodos, assim separados por Maurice DUVERGER²:

a) Designação pelos comitês diretores: é o sistema antigo, que os Anglo-Saxões chamavam sistema do ‘caucus’ nome que eles davam aos comitês dos partidos (com uma nuance pejorativa), em função de seu forte traço oligárquico, já que a escolha se faz de forma secreta, limitada a participação a uns poucos membros do partido (notáveis).

b) Designação pelos aderentes do partido: comum nos partidos socialistas e nos cristãos. Exige-se o pagamento de um taxa de cotização ao eleitor que pretender indicar os delegados que participarão do processo de escolha do partido, a partir do lançamento intrapartidário da candidatura.

¹ Esta regra tem merecido a seguinte hermenêutica do Tribunal Superior Eleitoral: “Dado que a Constituição erigiu a filiação partidária, ‘na forma da lei’, em condição de elegibilidade, a sobrevivência da disciplina legal da filiação partidária não pode ser oposta à superveniência do art. 17, parágrafo 1º, da mesma Lei Fundamental, cuja invocação, ademais, é impertinente à questão. 2. É legítima a exigência do art. 1º da Lei n. 7454/85, ainda em vigor, de que o candidato esteja filiado ao partido pelo qual irá concorrer até seis meses da data do pleito. No entanto, à vista da inspiração finalística, que explica e legitima dita exigência legal, o relevante para que se deva tê-la por satisfeita é o momento em que assinado a ficha, o eleitor haja manifestado a vontade de filiar-se ao partido e não aquele em que se tenha exaurido o tríduo legal para a impugnação, sempre que, impugnada ou não, a filiação tenha sido deferido até a respectiva convenção partidária. Revisão de jurisprudência em contrário do TSE, para deferir o registro de candidatos cujas fichas de filiação foram assinadas e entregues ao partido até 2 de abril de 1992.” Supremo Tribunal Federal. RESP n. 10442. Relator: Ministro Sepúlveda PERTENCE. *Diário de Justiça da União* 16.09.92, p. 1.

² DUVERGER. *Institutions...*, op. cit., p. 112.

Embora mais democrático que o anterior, ainda assim criticável na medida em que permite a alguns (os que quitaram a taxa de cotização), que não serão necessariamente a maioria, impor sua vontade aos demais. Notícia Maurice DUVERGER que “o partido socialista francês tem 100.000 aderentes e mais de 2 milhões de eleitores; os primeiros impõem sua escolha aos segundos.”³

c) Designação pelos eleitores dos partidos: é o sistema criado pela experiência norte-americana sob o nome de ‘primárias’ e adotado, com uma ou outra variação, por vários outros países. As prévias são uma pré-eleição na qual se escolherão os candidatos que concorrerão pelas cores de cada partido na eleição verdadeira. Podem participar das prévias todos os eleitores, sendo cogitável a hipótese de que simpatizantes de um partido participem das prévias do partido concorrente para votar, nos quadros deste, em candidatos com menores condições de êxito no concurso eleitoral. Dentre as adaptações do sistema de prévia encontra-se o sistema de convenções, adotado pela experiência brasileira, no qual se permite a escolha intrapartidária apenas aos filiados do partido, como prevê o artigo 18 da Lei nº. 9096/95.

Outros casos, externos à autonomia partidária, também estão a limitar a elegibilidade, tais como:

a) Nos casos de investidura em cargos chaves da estrutura política ou administrativa do Estado: admite-se a restrição à elegibilidade como forma evitar que as prerrogativas próprias deste cargo possam ser utilizadas como instrumento para pressionar ou para melhor persuadir o eleitorado. Busca-se evitar, deste modo, o uso do aparato estatal em proveito pessoal assim como desincentivar uma certa “concorrência desleal” na disputa eleitoral. Na experiência brasileira, o artigo 1º da Lei Complementar nº. 64 de 1990, prevê a

³ DUVERGER, *Institutions...*, op. cit., p. 113.

inelegibilidade nos casos em que se exerce cargo que, em função dos poderes que enfeixa, permitem presumir — embora o caráter de mera conduta da previsão não peça a profundidade desta presunção — uma certa influência na regularidade da eleição. Estes últimos casos são enquadráveis nas alíneas dos incisos II, III, IV, V e VI do artigo 1º. Em algumas destas hipóteses a lei pede a observância de prazos de desincompatibilização.

b) Outra restrição, mais comum em países que passaram por marcantes experiências totalitárias ou ditatoriais, é aquela que incide sobre alguns indivíduos, por terem participado de movimentos de sustentação destes regimes ou, como ocorre na França, em exemplo citado por Maurice DUVERGER⁴, em que a inelegibilidade atinge alguns membros da família que reinou na França. A teoria política francesa justifica esta restrição como instrumento de garantia de permanência da democracia, operando um corte, na raiz, de qualquer ameaça à estabilidade democrática.

c) Outras se impõem por motivos puramente práticos, como a fixação da idade de elegibilidade, normalmente mais elevada do que a da alistabilidade eleitoral sendo curial que o desempenho responsável de um mandato político demanda uma certa experiência de vida, que deverá ser tanto maior e mais profunda quanto mais relevante na hierarquia política for o mandato a ser desempenhado. No Brasil, a Constituição tratou de limitar a elegibilidade, nesta graduação de importância do mandato, pela letra do artigo 14, § 3º, VI.

d) Como forma de resguardar a autenticidade da formação da vontade da nação (esta entendida no sentido mais objetivo possível), limita-se a elegibilidade apenas ao nacionais, exigindo-se o prévio cumprimento de um

⁴ DUVERGER, *Institutions...*, op. cit., p. 85.

prazo pelos naturalizados. Como ocorre na França, em que se exige o prazo de 10 (dez) anos após a naturalização para aquisição da elegibilidade.

No que concerne ao controle prévio, exerce-se uma espécie de filtragem do padrão de moralidade exigido no cumprimento do mandato, à luz de fatos precedentes que foram caracterizados, presumida ou efetivamente, como imorais. Como ocorre na França⁵, em que o falido deverá ser reabilitado para poder ser reelegível, quando então ele será eleitor ao final de três anos, sem reabilitação. No Brasil, embora haja também limitações previstas em legislação esparsa, a mais rigorosa filtragem deste padrão de moralidade é prevista pela Lei de Inelegibilidades, que traz também o regramento de aspectos processuais.

4.1 A LEI DE INELEGIBILIDADES

De regra, pode-se afirmar que, em menor ou maior grau, todas as hipóteses de inelegibilidade previstas pela legislação brasileira voltam-se à profilaxia moral do exercício do mandato eletivo, pois prevêm casos em que seria cogitável dar-se o mandato a quem tem conduta que demonstradamente contrariou o padrão esperado nesta situação (artigo 1º, inciso I). Alcides Alberto MUNHOZ DA CUNHA vislumbra nas hipóteses de inelegibilidades o cumprimento de função dúplice: “de um lado de manifestam como medida de sanção política (perda da capacidade eleitoral passiva) ao virtual candidato que incorre na situação tipificada, enquanto, de outro, assumem uma característica de proteção do eleitor, de preservação à inteireza ou à liberdade do seu voto, contra candidatos reputados nocivos, ou melhor, reprovados pelo ordenamento [...]”⁶

⁵ DUVERGER, *Institutions...*, op. cit., p. 113.

⁶ CUNHA, Alcides Alberto Munhoz da. Justiça eleitoral e a autenticidade do sistema representativo. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 33, p. 28, 1999.

Salta, contudo, em evidência a hipótese prevista no art. 1º, inc. I, que prevê a inelegibilidade para qualquer cargo dos exercentes de mandato legislativo, em qualquer nível da Federação, que o tenham perdido por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, nas eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura.

A argüição de inelegibilidade poderá ser apresentada em 05 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, por candidato, partido político, coligação ou pelo Ministério Público, desde que o membro deste, responsável pela apresentação da argüição, não tenha, nos 04 (quatro) anos anteriores, disputado cargo eletivo, integrado diretório de partido ou exercido atividade político-partidária. (art. 3º).

Ressalve-se, contudo, que a ausência de comprovação dos requisitos da elegibilidade não pode levar à aplicação de nenhuma outra sanção política, exceto a da própria inelegibilidade.⁷

⁷ Neste sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal em precedente assim ementado parcialmente: “Suspensão de direito político: Constituição, art. 15: invocação impertinente. O indeferimento de registro de candidato por deficiência de documentação exigida por lei não implica suspensão de direitos políticos: a titularidade plena dos direitos políticos não o dispensava do registro de sua candidatura por partido ou coligação e esse, da prova documentada dos pressupostos de elegibilidade, entre eles, o pleno exercício dos mesmos direitos políticos (CF, art. 14, § 3º, II): negar o registro por falta de prova oportuna desse pressuposto não equivale obviamente a negar-lhe a realidade, mas apenas a afirmá-la não comprovada.” Supremo Tribunal Federal. AGRAG 231917-SE. Relator: Ministro Sepúlveda PERTENCE. Julgamento: 3.12.98. Tribunal Pleno. *Diário de Justiça da União*, 5.2.99, p. 00022, Ementário vol. 01937-13, p. 02547.

Julgada procedente a argüição, é facultado ao partido político indicar substituto, mesmo que o prazo de registro da candidatura já se tenha esgotado. (art. 17).

Ressalte-se, neste particular, que a estrutura da Justiça Eleitoral cumpre um papel fundamental na efetividade deste controle preventivo de moralidade, sendo de se reconhecer, como faz Carmem Lúcia ANTUNES ROCHA, ao afirmar “que essa questão, que se espraia por uma multiplicidade de elementos políticos e jurídicos, mostra-se mais nítida quando se depara com a dificuldade da superação de todos os obstáculos que os interesses humanos põem para perfeito cuidado e gestão da *res publica*, em atendimento ao interesse público concreto segundo o desejo manifesto e a necessidade da sociedade objetivamente apurada.”⁸

4.2 A FIDELIDADE NO EXERCÍCIO DO MANDATO: O CONTROLE CONCOMITANTE DA MORALIDADE

Superada a análise do controle de moralidade na motivação da entrega do mandato, impõe-se agora analisá-lo, em seu efetivo exercício, sendo resultado direto de toda construção histórica do conceito de mandato a indispensabilidade do controle, seja nas formas tradicionais do mandato livre e do mandato imperativo, albergados no seio de um modelo político de estado social ou de estado liberal, seja ainda mais na contemporaneidade, em que os partidos políticos assumem o evidente papel de resistência aos constantes ataques que a soberania, mormente dos países periféricos, vem sofrendo.

⁸ ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Justiça eleitoral e representação democrática. In: *Direito eleitoral...*, op. cit., p. 378.

Deve-se ter claro, e esta é a premissa maior, que até mesmo com o melhor dos controles, caso esta noção fosse factível, o governo não seria isento de objeções, sendo sempre de se admitir um certo grau de defectibilidade. Contudo, seguindo o oportuno alerta de James MADISON, a repetição desses erros, a ignorância dos apelos dos eleitores, “privaria a instituição daquele respeito que o tempo confere e sem o qual talvez nem mesmo o melhor e mais livre dos governos manteria a indispensável estabilidade. Se é verdade que todos eles dependem da opinião pública, não o é menos que a constância do ponto de vista de cada indivíduo e a influência prática sobre sua conduta dependem muito do número de pessoas que ele julga participarem desse mesmo ponto de vista.”⁹

4.2.1 Democracia, autonomia e fidelidade partidárias no Brasil

Mais do que cancelarem toda a construção histórica acerca dos partidos políticos, assim como da democracia representativa, os partidos políticos brasileiros são o autêntico resultado de tudo que a experiência alienígena pôde ensinar.

Do ponto de vista constitucional, o problema somente foi examinado na regra de 1969 (que valeu até 1985 — EC 25), quando foi estabelecida a sanção de perda de mandato por infidelidade partidária aos membros das Casas Legislativas, mediante a representação do próprio partido e decisão da Justiça Eleitoral. Assegurada ampla defesa, a punição era aplicável aos membros desses colégios, nas hipóteses em que, (i) por atitudes ou votos, se opusessem às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, ou (ii) no caso de auto-exclusão dos quadros do partido que os elegera.

⁹ MADISON, op. cit., p. 408.

Em nível infraconstitucional, o Código Eleitoral de 1950, ao tratar da violação dos deveres partidários, não examinava a situação dos filiados, mas da violação praticada por órgão do partido, aplicando a sanção única de dissolução, com o conseqüente cancelamento do seu registro, a um diretório que se tornasse "responsável por violação do programa ou dos estatutos do seu partido político, ou por desrespeito a qualquer das suas deliberações regularmente tomadas".

As Leis Orgânicas dos Partidos Políticos de 1965, de 1971 e de 1979, distinguiram entre a situação semelhante à acima descrita, e as violações individuais dos deveres partidários, sendo até mesmo semelhantes na redação, ao preverem que os filiados ao partido que faltassem a seus deveres de disciplina, ao respeito a princípios programáticos, à probidade no exercício de mandatos ou funções partidárias estavam sujeitos às penalidades de: a) advertência, b) suspensão por 3 a 12 meses, c) destituição de função em órgãos partidários, d) expulsão.

Na LOPP de 1965, permitiu-se a aplicação, pelo voto de 2/3 dos membros do órgão competente, reduzida esta margem para maioria absoluta a partir de 1971, da pena de perda do mandato, resguardada a possibilidade de se invocar a revisão pela Justiça Eleitoral, com efeito suspensivo. Esta invocação seria procedida *ex officio* nos casos de decisão absolutória.

Paralelamente, persistia a dissolução de diretório nas hipóteses de: I - violação do Estatuto, do programa e da ética partidária, bem como de desrespeito a qualquer deliberação regularmente tomada pelos órgãos superiores do partido; II - impossibilidade de resolver-se grave divergência entre os membros do diretório e III - má gestão financeira.

Com a estrutura que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995), previu em seu artigo 4º, e com muito mais

ênfase o art. 17, *caput.* da CF, os partidos políticos passaram a ser concebidos, no, dizer de Fávila RIBEIRO, como uma “democracia em miniatura.”¹⁰

Uma democracia que comporta certa crítica na afronta à isonomia, traduzida na dispensa de tratamento assaz rigoroso aos filiados do partido, mas elastecido quando trata dos integrantes da bancada. Tal constatação pode ser confirmada na previsão do artigo 22, parágrafo único, da LOPP, que prevê cancelamento automático de filiação daquele que, em se filiando a outro partido, não o comunicar ao juiz da respectiva zona eleitoral no dia imediato ao da nova filiação. Frise-se: ambas as filiações serão canceladas.

Neste particular, comenta Fávila RIBEIRO, que o desproporcional rigorismo¹¹ fulcra-se na “implícita presunção de má-fé, uma vez que são declaradas nulas ambas as filiações”¹²

É de se considerar, *ab initio*, que este desligamento não poderia ser imposto de ofício, eis que, ante seu nítido caráter sancionatório, somente poderia decorrer da conclusão de um processo, tal como delineado por garantias

¹⁰ RIBEIRO, op. cit., p. 327.

¹¹ De fato, neste particular o Tribunal Superior Eleitoral tem-se mostrado bastante rigoroso, servindo de exemplo o precedente dos autos de Recurso Especial Eleitoral n. 18736, relatado pelo Ministro Waldemar ZVEITER e publicado em sessão em 7.11.00, segundo o qual não basta a comunicação da desfiliação ao Diretório Regional, é necessário que esta seja realizada perante o Diretório Municipal, sob pena de não surtir efeitos para o registro de candidatura a vereador. Afirmou o Ministro que “Tendo em vista a comunicação feita pelo Recorrido, ao Diretório Regional do PFL, não ter resultado no seu efetivo desligamento do quadro de filiados do Diretório Municipal do Partido, persistindo a sua condição de duplamente filiado, é de se aplicar a supracitada jurisprudência.” A jurisprudência referida é a seguinte: “Recurso especial. Registro de candidatura. Filiação partidária. Duplicidade. Lei 9096/95, art. 22, § único. Aquele que se filia a outro partido deve comunicar ao partido ao qual era anteriormente filiado e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral o cancelamento de sua filiação no dia imediato ao da nova filiação sob pena de restar caracterizada a dupla filiação. Diante da verificação da dupla filiação partidária pela falta de comunicação oportuna, indefere-se o pedido de registro de candidatura (Lei 9.096/95. Art. 22, parágrafo único). Precedentes. Recurso não conhecido.” Tribunal Superior Eleitoral. RESPE n. 16.410-PR, Publicado em Sessão 12.09.00.

¹² RIBEIRO, op. cit., p. 327.

constitucionais. Bastaria, ademais, cancelar-se apenas uma das filiações: a anterior, sendo claro que a posterior é resultante da mais atual manifestação de vontade do novel filiado, devendo, por este motivo, permanecer intocada.

Ao integrante da bancada partidária, não se reserva o mesmo rigor punitivo, pois o art. 26, da Lei nº. 9096/95, ao prever a perda automática da função ou cargo que esteja sendo exercido pelo parlamentar, no órgão legislativo, por haver abandonado o partido vinculado em seu diploma eletivo, não impõe a perda da filiação ao novo partido.

Assevera ainda Fávila RIBEIRO que, se por um lado a mudança de legenda inabilita o parlamentar a se expressar em nome do partido que renegou, pois “ao trocar de legenda o parlamentar, esse fato deve ser equivalente à perda da contemporânea filiação, e assim tendo que ser declarada e, por essa via, logicamente, dar-se-ia a privação do mandato eletivo, por não subsistir à filiação, por ser pressuposto essencial à persistência do direito à elegibilidade, vale dizer, a não ser fulminado por sanção que o afete com inelegibilidade, levado a indagar-se qual a sanção cabível, igual ou diferente da que se aplica ao filiado?”¹³

O Constituinte brasileiro, ao teor do § 1º do art. 17 da CF, houve por bem remeter à normação interna de cada partido o tratamento da fidelidade partidária, o que tem recebido críticas de alguns e encômios de outros políticos e doutrinadores.

O fato de a Constituição delegar à normatividade interna do partido a questão da fidelidade partidária, obriga-o a necessariamente discipliná-la, sob pena de cassação de seu registro provisório¹⁴ ou de negação de pedido de

¹³ RIBEIRO, op. cit., p. 330.

¹⁴ Neste sentido, o precedente do Tribunal Superior Eleitoral, relatado no processo de Registro e Cancelamento de Partido n. 219/DF, proferido em 12/03/1991 e relatado pelo

registro definitivo¹⁵, não se limitando a assinalar mera faculdade de, em querendo, exercer sua competência normativa também sobre este assunto. Esta conclusão segue autorizada com ênfase ainda maior pela já aludida previsão do artigo 15 da LOPP.

Note-se que o partido deve discipliná-la, mas o modo pelo qual o fará está integrado na sua competência privativa, abrangida que se encontra pela autonomia partidária constitucionalmente consagrada.¹⁶

O elenco das sanções a serem aplicadas aos transgressores das diretrizes partidárias também se encontra na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, espuriamente, no entender de Fávila RIBEIRO, pois ao prevê-lo “o legislador

Ministro Célio BORJA, que decidiu: “Partido político. Partido social trabalhista — PST. Registro definitivo. Extinção do partido social cristão — PSC. Alegação de descumprimento na incorporação aos seus estatutos das normas de fidelidade e disciplina partidárias. (RES. n. 16.357, de 29.03.1990). Reiterado o entendimento jurisprudencial desta Corte que admite a extinção dos efeitos dos registros somente aos partidos com organização provisória, não importando o cancelamento de registro do partido quando não incorporados aos estatutos as normas em questão. (LOPP, art. 12). Julgado improcedente.” Tribunal Superior Eleitoral. Diário de Justiça da União, 29.4.91, p. 5244. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, vol. 3, Tomo 2, p. 400.

¹⁵ Neste sentido já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral em julgado proferido no RECAP nº. 174/DF, relatado pelo Ministro Célio Borja, assim ementado: “Partido político. Registro definitivo do partido social cristão — PSC. Pedido deferido sob a condição da incorporação aos seus estatutos das normas de fidelidade e disciplina partidárias. Aprovada pelas Convenções Municipais, Regionais e Nacional, no prazo de 180 dias a contar da publicação da presente decisão.” Tribunal Superior Eleitoral. Diário de Justiça da União 10.5.90, p. 3982, *Revista de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, vol. 1, Tomo 2, p. 470.

¹⁶ Neste sentido o precedente do Tribunal Superior Eleitoral: “Em face do novo texto constitucional, a exigência da lei, no que concerne à aprovação em face do novo texto constitucional, a exigência da lei, no que concerne à aprovação dos Estatutos Partidários pela maioria das Convenções Estaduais e Municipais (art. 20, da LOPP e Resolução n. 10.785, de 15.02.80, art. 26, § 3º, alíneas “a”, “b” e “c”). Está revogada, por ser incompatível com o princípio da autonomia dos partidos políticos para definirem sua estrutura interna, organização e funcionamento (CF, art. 17, §1º). Precedente: Acórdão n. 12120, de 29.10.91.” Tribunal Superior Eleitoral. Processo n. 17990-DF. Relator: Ministro Sepúlveda PERTENCE. Julgamento: 2.4.92. *Diário de Justiça da União* 6.5.92, p. 6090, *Revista de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, vol. 4, Tomo 2, p. 398.

ordinário esbulhou uma área de normatividade que lhe estava interdita, subtraindo preceituações colocadas à discricção das organizações partidárias, a estas deixando, nesse tocante, com escassa disponibilidade inédita. Assim o fez, estabelecendo modalidades de sanções disciplinares, que haviam sido colocadas pela Constituição Federal como assuntos de economia interna de cada partido, e mormente porque estava fazendo apenas com superficial alcance, para permitir que a questão da fidelidade partidária fosse apropriadamente tratada nas instâncias normativas partidárias. Por exemplo, podem ser apontadas as seguintes hipóteses: ‘desligamento temporário da bancada’, ‘suspensão do direito de voto nas reuniões internas’, ‘perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária’ (tudo menos enfrentar a matéria em o seu exato alcance, quando nada disso cabia no contexto da lei, por ser matéria reservada à normação partidária).”¹⁷

Não assiste, contudo, integral razão a Fávila RIBEIRO, pois este ato do legislador ordinário teve por intuito fornecer especial reforço de legalidade às penalidades aplicadas pelos partidos, sendo de se ver que, na falta desta previsão, seria profundamente questionável a aplicação, por estes, de qualquer espécie de punição, já que, na coerência da previsão constitucional, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” (art. 5º, II, da CF).

Com esta previsão, o sistema jurídico brasileiro deu aos partidos políticos a prerrogativa de auto-executoriedade de seus atos, permitindo-lhes a aplicação de restrições, sanções, sem a participação do Poder Judiciário, que somente poderá questioná-las do ponto de vista formal, mas jamais no tocante à

¹⁷ RIBEIRO, op. cit., p. 330.

opção política feita pelo partido quando da aplicação ou não da sanção. Pode-se cogitar, neste particular, de um mérito político.

Para Fávila RIBEIRO, o legislador ordinário “pretendeu afastar, com pura e excessiva simplicidade, a sanção verdadeira da perda de mandato, pondo-se em condição de ostensiva infringência ao invocado no art. 17, § 1º, da Constituição Federal, que colocou o problema da fidelidade partidária a ser obrigatória e compativelmente enfrentada nos estatutos partidários. A matéria não pode escapar do disciplinamento estatutário, por ser terreno defeso à ingerência da lei, caracterizando-se abuso de poder normativo, por usurpação de competência reservada pela Constituição Federal aos partidos políticos, como aspectos interesses exclusivos de suas disponibilidades estatutárias, competência das quais não se podem eximir os partidos políticos por ser matéria de sua específica responsabilidade, e que não pode, absolutamente, deixar de ser contemplada.”¹⁸

Para este autor, a LOPP neste particular é inconstitucional.

Também neste particular cabe discordar do ilustre doutrinador, pois a aplicação da sanção de perda do mandato por infidelidade partidária já fora de antemão vedada pela Constituição na previsão taxativa do artigo 55.¹⁹ Previsão

¹⁸ RIBEIRO, op. cit., p. 331.

¹⁹ Neste sentido o precedente do Tribunal Superior Eleitoral que decidiu: “Infidelidade partidária. Perda de mandato. Arguição de nulidade do julgamento improcedente. (CPC, art. 249, §2º). Revogadas pela Carta de 1988 as normas infraconstitucionais dispendo sobre a perda de mandato por infidelidade partidária (Res. n. 15.135), carece o recurso de pressuposto para sua admissibilidade.” (Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 8535. Relator: Ministro Célio BORJA, *Diário de Justiça da União*, 15.5.90, p. 1. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*, vol. 1, Tomo 2, p. 84). No mesmo sentido a decisão proferida pelo Ministro Roberto FERREIRA ROSAS: “Filiação partidária. Situação do filiado, eleito por partido e que posteriormente cancela essa filiação. Manutenção do mandato. Questão discutida no MS n. 20916 do STF.” (Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 8527-SP. Relator: Ministro Roberto FERREIRA ROSAS. Boletim Eleitoral, v. 467, p. 743. *Diário de Justiça da União*, 21.11.89, p. 1). Assim também consulta respondida pelo Ministro Roberto FERREIRA ROSAS: “Vereador. Eleição por

destoante quebraria a harmonia da disciplina constitucional. Por conseqüência, também não perderá o direito à suplência aquele que, nesta condição, muda de partido.²⁰

Ademais, a LOPP limitou-se a enunciar quais podem ser as sanções, não tendo abordado aspectos processuais e não operando, tampouco, a ligação entre a *fattispecie* (a ser prevista por cada partido, segundo sua linha ideológica, traçada no gozo da autonomia que a CF lhe conferiu) e a sanção. Também não tornou obrigatória a adoção de todas as sanções que enuncia, pois as prevê modo meramente exemplificativo. Preservou-se, ainda, nas mãos do próprio partido, a conveniência (num juízo de discricionariedade política) de iniciar ou não o processo que deve culminar na aplicação de sanção, por este motivo.

Claro é que a conjuntura desta regulamentação pode causar grave desfalque à própria aplicação do instituto, não sendo difícil imaginar a hipótese de um partido que opte por disciplinar a fidelidade partidária de forma bastante superficial, buscando justamente afastar a efetividade do dispositivo constitucional.

Não parece, contudo, possível impor-se aos partidos políticos a auto-aplicabilidade dos incisos XVII-XXI do art. 5º da CF, tão-somente pelo fato de

determinada legenda. Ingresso em outro partido. Não há perda de mandato.” Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 9948-DF. Relator: Ministro Roberto FERREIRA ROSAS. *Diário de Justiça da União*, 20.4.89, p. 5825. Boletim Eleitoral, vol. 445, Tomo I, p. 797).

²⁰ Neste sentido manifestou-se o Supremo Tribunal Federal em decisão cuja ementa segue, na parte que interessa: “Mandado de segurança. Fidelidade partidária. Suplente de deputado federal. Em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela Justiça Eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu. A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da Constituição e da lei, aos respectivos suplentes. Mandado de segurança indeferido.”(Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20927-DF. Relator: Ministro Moreira ALVES. Julgamento: 11.10.89. Tribunal Pleno. *Diário de Justiça da União*, 15.4.94, p. 08061. Ementário vol. 01740-01, p. 00130.

que são associações civis. São-no, realmente, mas de uma categoria especial, merecedora de previsão apartada - como de fato existe, em virtude de seu especial relevo para o Estado.

Em nome da autonomia partidária está interditada à interferência legislativa a edição de normas para definir estrutura interna dos partidos políticos, a organização e funcionamento, devendo em seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina, matérias que pertencem à economia interna da agremiação, em conformidade com o disposto no artigo 17, § 1º, da Constituição Federal.

Como enfatiza Clèmerson MERLIN CLÈVE, “Se é certo, porém, que aos próprios partidos compete a definição da respectiva estrutura interna, não é menos certo que pode a lei, respeitada a autonomia conferida pela Constituição, fixar determinadas regras para efeito de compatibilizar a liberdade partidária com outros postulados constitucionais de observância obrigatória. Cumpre, então, deixar claro que a autonomia do partido imuniza a agremiação da interferência indevida do legislador ordinário, mas não impede totalmente a agremiação contra o atuar normativo do legislador, desde que compatível com os parâmetros fixados pela Constituição. De modo que, não se tratando de soberania, mas de autonomia, pode, com efeito, o legislador, observado sempre o núcleo essencial do conceito, estabelecer alguns parâmetros para a atuação partidária que servirão, inclusive, de base para a elaboração dos respectivos estatutos pelas agremiações. Não é outro, aliás, o caminho seguido pelo legislador brasileiro com a edição da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9.096, de 19/09/95).”²¹

²¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária*. Curitiba: Juruá, 2000. p. 20.

4.3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA SEM MANDATO IMPERATIVO

Segundo John STUART-MILL, não seria necessária a introdução de um sistema de mandato imperativo como recurso para forçar a observância, pelo Legislador, da vontade de seu eleitorado. Tal questão, referida pelo teórico como “uma questão de moralidade constitucional — a ética do governo representativo”, encontraria solução se os eleitores se recusarem a eleger qualquer um que não se comprometa com seus ideais ou que, pelo menos, não respeita suas opiniões. Quando isto ocorrer, poderão transformá-lo num porta-voz, ou compeli-lo a entregar seu mandato, caso não consinta agir nestas condições.²²

Uma certa modalidade, não de mandato imperativo, mas de controle e coerção na representação política pode ser encontrada na atuação dos chamados grupos de pressão, como deixa claro Ernest S. GRIFFITH, ao comentar que estes grupos “usam naturalmente membros de suas próprias regiões como porta-vozes. Eles fazem o que podem legitimamente para convencer os membros de outras regiões, da justiça e da razão de seus pontos de vista [...] Um sistema de dois partidos não é suficientemente preciso para refletir o intrincado padrão de dois pontos de vista sobre uma multidão de assuntos.”²³

No caso dos partidos políticos, não obstante a Constituição Federal de 1988 tenha remetido a disciplina da fidelidade partidária, como visto, ao tratamento pelos respectivos estatutos, as penalidades reservadas pela Lei n. 9.096/95, nos artigos 23, 24 e 25, forçosamente impõem a restrição da punição ao nível intrapartidário, pois somente poderão ser aplicadas as penas de “desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões

²² STUART-MILL, op. cit., p.122.

²³ GRIFFITH, Ernest S. *O sistema americano de governo*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1983. p. 70.

internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária na respectiva casa legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.”

A doutrina eleitoralista tradicional é unânime em afirmar que a Constituição Federal, não permite a perda do mandato por infidelidade partidária, já que reserva a aplicação desta penalidade apenas aos estritos casos enunciados no artigo 55. Segue-se, neste particular, o modelo alemão, no qual “Mesmo quando o Deputado não quiser concordar com a política de seu partido e por isso se desligar de sua bancada partidária, não perde seu mandato parlamentar.”²⁴

Nesta medida, como assinala Celso RIBEIRO BASTOS, a Constituição Federal de 1988 não opera um “retorno integral à antiga fidelidade e disciplina partidárias. Isto porque eram elas impostas pela Constituição e regulamentadas na legislação infraconstitucional. No momento, a Lei Maior exige simplesmente que os estatutos incorporem normas de fidelidade e disciplina partidárias, o que, necessariamente, envolve a outorga de uma certa margem discricionária para que os partidos regulem esses institutos com maior ou menor rigor. Possibilidade existente no regime anterior, quando as regras eram todas heterônomas.”²⁵

Contudo, a remessa da disciplina da fidelidade partidária à regulamentação pelo estatuto partidário não fragilizou a democracia brasileira e tampouco depreciou a importância do mandato. Como sublinha Clèmerson

²⁴ PETERS, Joachim. *Um país e seu povo: a República Federal da Alemanha se apresenta*. Sulzbach: Editora Altes Schulhaus, 1984. p. 20.

²⁵ BASTOS, *Comentários.....*, op. cit., p. 613.

MERLIN CLÈVE, “nem por isso a natureza do mandato parlamentar sofreu radical deslocamento de significação.”²⁶

Ao revés, engendrou-se a criação de um sistema de fidelidade partidária que conjuga a tutela da autonomia partidária, engrandece a democracia representativa e aprimora o sistema presidencialista de governo.

Trata-se de um mandato representativo, mitigado pela exigência de fidelidade, pois já não mais se pode dizer que o parlamentar ficará adstrito tão-somente aos ditames de sua consciência, devendo considerar os tópicos do programa partidário. Nos casos em que sua liberdade de consciência afrontar o programa do partido, deverá o mandatário abster-se ou previamente desfiliar-se.

Quando a Lei Orgânica dos Partidos Políticos pede que o parlamentar pautar sua atuação nas “diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários” (art. 25), impõe-lhe as regras democraticamente gizadas, necessariamente genéricas e abrangentes, que jamais poderão dispor pontuadamente sobre temas específicos. Não seria lícito, por exemplo, insculpir no programa do partido a regra segundo a qual todos os integrantes de sua bancada devem ser contrários à prática do abortamento. Seria admissível, contudo, que a diretriz partidária impusesse a observância da regra segundo a qual o partido é contrário a toda forma violenta de agressão à vida.

Como assinala Arnaldo MALHEIROS, “por diretriz legitimamente estabelecida há de se entender a fixação de uma norma de conduta, resultante da tomada de posição oficial de um órgão diretivo partidário convocado expressamente para esse fim, tendente a compatibilizar a atuação de seus

²⁶ CLÈVE, op. cit., p. 27.

representantes com as normas programáticas ou estatutárias da agremiação, em face de determinada matéria sujeita a deliberação parlamentar.”²⁷

Não será lícita, porque não será diretriz, a regra do programa partidário que tolha dos integrantes de sua bancada a possibilidade de opção. A possibilidade de optar por vários caminhos, todos comportados na regra programática.

Descer-se a filigranas no tracejamento do programa partidário desfiguraria, em primeira mão, a previsão de que o partido fixa apenas diretrizes, genéricas por definição, constituindo-se em afronta à liberdade de atuação do mandatário, que seria transformado em mero autômato, em “boca sem vontade” para usar a expressão de Clèmerson MERLIN CLÈVE.²⁸

Se a democracia contemporânea, como antes se concluiu, é construída e sustentada a partir de elementos democráticos, e será mais democrático um regime quanto mais democráticos forem os seus elementos, não se pode tolher do integrante da bancada a possibilidade de optar, de pensar e agir de modo distinto dos demais integrantes daquela, e ainda assim estar conformado às diretrizes partidárias.

Os partidos, assim como a democracia, devem sancionar a liberdade da diferença.²⁹ Somente os que assumem comportamento francamente contrário à diretriz partidária podem ser punidos por infidelidade³⁰.

²⁷ MALHEIROS, Arnaldo. Fidelidade partidária. *Boletim Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*, n. 5, p. 3, jan./mar. 1977.

²⁸ CLÈVE, op. cit., p. 26.

²⁹ Nesse sentido, alude René RÉMOND a uma “fragmentação do cenário político”. RÉMOND, René. *La politique n'est plus ce qu'elle était*. Paris: Calmann-Lévy, 1993. p. 58.

³⁰ O Partido Democrático Trabalhista considera o desligamento do partido após a obtenção do mandato, sem prévia renúncia ao mandato, em seu Estatuto: “Art. 61 — É norma fundamental de fidelidade e disciplina partidárias, obrigatória a todos os filiados, o respeito e o cumprimento do Programa, dos Estatutos e das diretrizes e deliberações legitimamente adotadas pelo Partido. §2º — Equipara-se à violação de norma de fidelidade e disciplina

Pensar o contrário redundaria transformar o mandatário em alguém que não tem a mínima condição de expressar sua vontade, mas tão-somente a do partido, fazendo com que o mandato, que ao menos em certa medida deve ser titularizado por quem o recebe na escolha das urnas, passaria a pertencer unicamente ao partido.

Endossando este raciocínio, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução 12.017, de 27/11/84, asseverando que “Não pode o Partido Político fixar, como diretriz partidária, a ser observada por parlamentar a ele filiado, membro do Colégio Eleitoral, a obrigação de voto em favor de determinado candidato.” Note-se, contudo, que a análise da diretriz pelo Poder Judiciário não poderá abranger a matéria de fundo, devendo se ater apenas à análise dos requisitos formais.³¹

Resta claro desta análise que toda a controvérsia acerca dos limites da fidelidade partidária centra-se na definição do grau de generalidade de que deve revestir-se o programa partidário.

Trata-se, nesse sentido, de precisar o papel das diretrizes partidárias.

partidárias, o desligamento de filiado que, após obter mandato legislativo através da Legenda do PDT, abandone o partido sem renunciar a este mandato.”

³¹ Neste sentido, decisão do Tribunal Superior Eleitoral que foi assim ementada: “Medida cautelar. Efeito suspensivo a RESPE. Hipótese na qual o Diretório Regional do Partido editou resolução, estabelecendo diretrizes no sentido de excluir, das eleições de 2000, filiados incluídos na CPI do FUNDEF. Decisão do TRE que: I) reconheceu a legitimidade da resolução do partido; II) valorou a autonomia partidária; III) reconheceu que a matéria é *interna corporis*; IV) indeferiu registro de candidatura. Decisão do TRE que se ajusta à jurisprudência do TSE (Acórdãos 13.688 e 13.738). Ausente o requisito da plausibilidade. Medida cautelar julgada improcedente.” (Tribunal Superior Eleitoral. MC n. 853-CE. Relator: Ministro Nelson Azevedo Jobim. Publicado em Sessão, 29.9.00).

4.3.1 O tipo na função partidária sancionatória

O papel do tipo no estatuto do partido é o de definir quais condutas não podem ser assumidas sob pena de restar caracterizada a infidelidade partidária.

Se o programa partidário pode até não estar claramente previsto no estatuto, as condutas defesas aos integrantes da bancada devem ser previstas de modo a não ensejar equívocos de exegese, sendo comum ocorrer que o programa do partido venha deduzido dessas vedações.

O partido não pode punir quem pensa diferente, mas tão-somente quem pensa de modo contrário.³² No espaço que medeia a distância do diferente para o contrário encontra-se o espaço de liberdade do titular do mandato. Daí porque, as diretrizes partidárias devem ser entendidas como modelos genéricos de conduta, como tipos abertos, caracterizados, na lição de Eugenio Raúl ZAFARONI como sendo os que “não individualizam totalmente a conduta proibida, exigindo que o juiz o faça, para o que deverá recorrer a pautas ou regras gerais que estão fora do tipo penal.”³³

A diretriz, nesta situação, cumpre, a um só tempo, duas funções: (1) a de garantir a liberdade do exercício do mandato parlamentar, já que se encontram vedadas apenas condutas claramente contrárias ao programa partidário, pois, como reza o artigo 23, § 1º da LOPP, “*filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto*

³² Nesse sentido, ilustrativa é a previsão do Estatuto do Partido da Frente Liberal — PFL, *verbis*: “Art. 100, § 4º — Considera-se ato de infidelidade partidária, sujeitando o infrator à aplicação sumária da pena de cancelamento do registro da candidatura na Justiça Eleitoral e expulsão simultânea do Partido, ao candidato do PFL que, contrariando as deliberações de Convenção e os interesses partidários, fizer campanha eleitoral para candidato ou partido adversários.”

³³ ZAFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. São Paulo: RT, 1997. p. 449.

do partido político”; e (2) a de permitir, nos estritos casos de caracterizado perfazimento da conduta tida como relevante³⁴, o exercício do poder punitivo do partido, pois “*na casa Legislativa, o integrante da bancada do partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.*” (art. 24 da LOPP).

Assim delineada, a diretriz surge como elemento fundamental de resguardo do princípio democrático na organização partidária, pois, amparada na função da garantia análoga à do tipo penal, impede a prevalência de uma única vontade (autocrática) ou da vontade de um pequeno grupo (oligárquica), em detrimento da manifestada em sentido distinto por todos os demais filiados.

Deste modo, não obstante deva ser um tipo aberto, ficam afastadas da previsão pela diretriz regras análogas às que tão bem caracterizaram os totalitarismos como o da Alemanha nazista, quando prevalecia o princípio do “*Gesetz ist was Fuehrer sprechen*” (O direito é o que o líder diz), e a fluidez da previsão da reserva legal, estampada no artigo 2º do Código Penal alemão (após a reforma de 1935) para definir crime como “ofensa ao são sentimento do povo alemão ou ao espírito fundamental da uma lei”, como relata Luiz, Alberto MACHADO.³⁵

Todas as condutas previstas nos estatutos partidários, sob este título, deverão ter por *Leitbild* a franca contrariedade à diretriz partidária. Como ensina Luiz JIMÉNEZ DE ASÚA. “*sólo el Leitbild hace posible que podamos reunir um Typus de lo injusto y un Typus de culpabilidad en el sentido de constituir ‘éste’ determinado Deliktstypus.*”

³⁴ Na qualificação do tipo como delineador da conduta relevante, BETTIOL, Giuseppe. *Diritto penale*. 7ª ed. Milano: CEDAM, 1969. p. 203.

³⁵ MACHADO, Luiz Alberto. *Direito Criminal*. São Paulo: RT, 1987. p. 36.

De nada adiantaria a previsão legal estatutária (*Tatbestand*), pois seria vazia sem um *Leitbild*.

O que dá sentido à previsão de infidelidade, é a caracterização da contrariedade à diretriz partidária, identificada na conduta assumida pelo filiado, “pela atitude ou pelo voto”, como bem esclarece o artigo 25 da LOPP. É dizer, por mais que a conduta assumida se amolde à previsão estatutária, não haverá ato a ser punido a esse título se de fato não se encontrar caracterizado o *Leitbild* de contrariar a diretriz do partido.

Como afirma Luiz Alberto MACHADO, “ o tipo é a imagem retora (*leitbild*) a que se deve ajustar a conduta para constituir-se em crime”³⁶, sendo de se afirmar, seguindo na aplicação da terminologia penal, que não poderá haver punição da infidelidade na figura culposa, mas apenas na forma dolosa.

Subsumida a conduta de integrante da bancada ao tipo previsto no estatuto partidário, abre-se a oportunidade para o exercício da prerrogativa sancionatória do partido, sendo passíveis de aplicação quaisquer das penalidades previstas no artigo 25, graduadas, por força do princípio implícito da proporcionalidade, conforme a gravidade da conduta praticada.

4.3.2 O processo intrapartidário

Seja por força do que prevê o artigo 23, § 2º da LOPP, no sentido de que “*Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa*”, seja ainda porque os partidos devem necessariamente dispor em seus estatutos, sobre “fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito à defesa” (artigo 15 da LOPP), seja ainda

³⁶ MACHADO, op. cit., p. 95.

mais porque a própria Constituição, no artigo 5º, LV, dispõe que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”, forçoso é admitir que a aplicação das sanções reservadas pelo estatuto partidário ao ato de infidelidade apenas poderá resultar de um processo, definido segundo os contornos constitucionais.

Este processo sancionatório intrapartidário alimenta-se de um “núcleo comum de processualidade”, embaixador da noção segundo a qual a definição de processo, não importando a que ramo do direito venha a ser aplicada, sempre será constitucional.³⁷

Fala-se em “núcleo comum de processualidade”, na acepção de Romeu Felipe BACELLAR FILHO e, em consonância com a lição de Elio FAZZALARI ao frisar que “se o processo é o modelo eletivo das atividades jurisdicionais, estas últimas não detêm sua exclusividade. Esse modelo vem utilizado também na realização de outras atividades fundamentais do Estado distintas da jurisdição: assim a atividade administrativa.”³⁸ Continuando a asseverar que “o processo é uma estrutura na qual se desenvolvem numerosas atividades de direito público (em especial, mas não somente, funções fundamentais do Estado).³⁹

Portanto, apesar de a LOPP apenas fazer referência à ampla defesa, deve-se entender esta alusão como genérica ao núcleo comum de

³⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*: de acordo com as emendas constitucionais n. 18 (DOU 06/02/98) e n. 19 (DOU 05/06/98). São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 53.

³⁸ FAZZALARI, Elio. *Processo: teoria generale. Novissimo Digesto Italiano*, Pádua, v. 13, p. 1068-69, 1966.

³⁹ FAZZALARI, Elio. *Instituzioni di diritto processuale*. Pádua: CEDAM, 1975. p. 3.

processualidade, preenchidos por todos os demais princípios conformadores da garantia constitucional do processo.

Deste modo, deverá o estatuto, dentre outros, esposar, ainda que implicitamente, o princípio da publicidade, do juiz natural (dispondo sobre o órgão competente para julgar e punir os atos de infidelidade, situados numa escala superior à do acusado, dentro da hierarquia partidária), do duplo grau, garantindo ao acusado ao menos uma via recursal, também estruturada segundo os graus hierárquicos do partido⁴⁰.

Assim definido, o processo como leciona Romeu Felipe BACELLAR FILHO, “enquanto garantia constitucional – possibilita a regulação do exercício da competência (garantia geral da estrutura do ordenamento jurídico) e age como instrumento e proteção do indivíduo perante a ação daquela competência.”⁴¹

Deste modo, o processo intrapartidário afirma-se como instrumento de resguardo da liberdade no exercício do mandato.

4.3.3 A fidelidade partidária nas propostas de reforma política

Tem sido comumente noticiado em todos os meios de comunicação que o Brasil deve passar por uma reestruturação constitucional que, reformando seu sistema político, institua a fidelidade partidária.

⁴⁰ Neste sentido ruma a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, como demonstra a decisão cuja ementa segue reproduzida: “Partido político. Órgãos partidários. Intervenção. Ato disciplinar. Recurso *interna corporis* do ato partidário decretando intervenção em órgão de hierarquia inferior. Cabe, no caso, recurso ‘interna corporis’ para o de hierarquia superior, consoante o Código de Ética do partido, previsto em seus Estatutos. Inexistência, contudo, de eficácia suspensiva. Preliminar de intempestividade afastada. Seguimento à norma do recurso que se impõe assegurar. Mandado de segurança concedido, em parte.” (Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de segurança n. 1167-PI. Relator: Ministro Bueno de Souza. Boletim Eleitoral, vol. 467, p. 747. *Diário de Justiça da União*, 11.12.1989, p. 18120.

⁴¹ BACELLAR FILHO, op. cit., p. 60.

Almeja-se, como afirmado pela Comissão Temporária Interna destinada a estudar a reforma partidária, do Senado Federal, “o fortalecimento dos partidos. Acreditamos que este fortalecimento resultará na estabilidade política, consolidação das instituições democráticas, e garantia da governabilidade, na medida em que permite o estabelecimento de canais de manifestação da vontade popular facilmente indentificáveis.”⁴²

Até mesmo um dos jornais de maior circulação no Brasil (Folha de São Paulo) já abriu uma de suas seções com a pergunta: “ O sistema de fidelidade partidária deve ser adotado numa eventual reforma política?”⁴³

Com efeito, basta ter olhos para ler o § 1º do artigo 17 da Constituição Federal para concluir que o Brasil já adota, inclusive como cláusula obrigatória do corpo de todo estatuto partidário, a fidelidade partidária.

Deixando de lado a má formulação da questão (evidenciada apenas para ressaltar o modo equivocado como a imprensa em geral tem tratado este tópico da proposta de reforma política) tem-se claro que objetivo destas propostas é alterar o artigo 55 da CF para permitir a punição de um ato de infidelidade partidária com a perda do mandato⁴⁴, utilizando instrumentos que

⁴² Relatório nº. 01/98.

⁴³ Tendências e debates. *Folha de São Paulo*. 30.12.00. p. A3.

⁴⁴ Foram apresentados, neste sentido, os seguintes Projetos de Emenda Constitucional, segundo o Relatório n. 1 de 1998, da Comissão Temporária do Senado Federal para estudo da reforma política:

PROJETO	AUTOR	POSICAO DO PARLAMENTAR
PEC.041/96	SEN. JOSÉ SERRA	Torna inelergíveis durante 2 anos os que se desfilarem voluntariamente do partido político. Exceção: fusão ou incorporação do partido ou para participar, como criador, de um novo partido.
PEC.050/96	SEN. PEDRO SIMON	Propõe perda de mandato para deputado ou senador que se desfiliar do partido pelo qual se elegeu. Dá um prazo para mudança de partido, antes do dispositivo entrar em vigor.

isentem o poder executivo de um controle parlamentar mais efetivo, que permaneça reduzido às instâncias formais, criando conjuntura que propicia o surgimento de um despotismo, a exemplo do que ocorrera no Brasil no período militar. É, contudo, historicamente demonstrado que “todas as tentativas que foram feitas para substituir o sistema democrático representativo por governos autoritários, civis e militares, dos quais conhecemos duas longas aplicações na

PEC.137/95	DEP. HÉLIO ROSAS	<p>Propõe perda de mandato para senadores, deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores que se opuserem aos princípios fundamentais do estatuto partidário, por atitude ou pelo voto, ou deixarem o partido pelo qual se elegeram, salvo se para constituir novo partido como fundador.</p> <p>OBS.: a perda de mandato será decretada pela Justiça Eleitoral.</p>
PEC.090/95	DEP. PAULO GOUVEIA	<p>Propõe perda de mandato para dep. Federal, senador, dep. Estadual, vereador, presidente e vice que deixar o partido pelo qual foi eleito, salvo se para fundar novo partido desde que tenha cumprido metade de seu mandato.</p>
PEC.060/95	DEP. SILVIO TORRES	<p>Propõe perda de mandato o dep. ou senador que se filiar a partido distinto daquele pelo qual foi eleito.</p>
PEC.051/95	DEP. MURILO PINHEIRO	<p>Propõe perda de mandato para deputado ou senador que mudar de partido antes de completar pelo menos a metade de seu mandato.</p>
PEC.042/95	DEP. RITA CAMATA	<p>Propõe perda de mandato para deputado ou senador que voluntariamente se desfiliar do partido pelo qual foi</p>
PEC.085/95	DEP. ADYLSO MOTA	<p>Propõe perda de mandato para deputado ou senador que se filiar a partido diverso daquele pelo qual foi eleito.</p>
PEC.166/95	DEP. MENDONÇA FILHO	<p>Torna inelegíveis durante dois anos os detentores de mandato eletivo que se desfiliarem, voluntariamente do partido político, salvo nos casos de fusão, incorporação ou extinção.</p>
PEC.283/95	DEP. TELMO KIRST	<p>Propõe perda de mandato para senador, deputado federal, deputado estadual e vereador que deixar o partido pelo qual foi eleito antes de completar pelo menos dois terços de seu mandato.</p>

República, foram incapazes de criar uma teoria política de governo, bem como fracassaram em uma ação governativa que indicasse solução convincente aos problemas do nosso povo.”⁴⁵

Norteadas pelas experiências “neoliberais” implantadas nos países centrais, estas propostas de reforma pretendem estabelecer no cenário político a mesma parceria entre o espaço público (político) e o (capital) privado, entregando a este, no manuseio das diretrizes partidárias, a total controlabilidade das opções realizadas no exercício do mandato político. Centram-se no enrijecimento das penalidades reservadas ao ato de infidelidade partidária, transplantando a disciplina do tema para o nível legal, em evidente diminuição da autonomia partidária e da liberdade no exercício do mandato político.

Com efeito, a permeabilidade da soberania dos Estados periféricos restará demasiadamente acentuada se, por esta via da reforma política, debilitar-se a liberdade política, restando seriamente comprometida a efetividade dos postulados democráticos. Surge como necessidade inarredável, acentua Noam CHOMSKY, “defender e fortalecer elementos da autoridade do Estado que, embora ilegítimos em aspectos fundamentais, são decisivamente necessários agora para impedir os esforços dedicados para ‘retroceder’ o progresso alcançado com a extensão da democracia e dos direitos humanos. A autoridade do Estado encontra-se, atualmente, sob severos ataques nas sociedades mais democráticas, mas não porque conflita com a visão libertadora. Exatamente o oposto: porque oferece (fraca) proteção a alguns aspectos dessa visão. Os governos têm uma falha fatal: diferentes autoridades oferecem ao público menosprezado uma oportunidade de desempenhar algum papel, embora

⁴⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Os partidos políticos brasileiros. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 2, p. 8, mai./ago. 1982.

limitado, em coordenar seus próprios interesses. Essa imperfeição é intolerável para os dominadores que sentem agora, com alguma justificação, que mudanças na ordem política e econômica internacionais oferecem perspectivas de criação de um tipo de ‘utopia para os dominadores’, com perspectivas sombrias para a grande maioria dos restantes.’⁴⁶

O principal argumento em favor da aprovação destas propostas é o de que a ameaça de cassação do mandato diante de ato afrontoso às regras da fidelidade partidária estaria a impedir a dança de políticos, de um partido para outro⁴⁷. Nessa linha, constata o Deputado Federal Inocêncio de OLIVEIRA que “A prática de ser eleito por um partido e pular para outro tornou-se tão natural entre nós que nem sequer merece questionamento. É corrente, no reino da infidelidade. O eleitor, único responsável pelos mandatos, é desrespeitado, como

⁴⁶ CHOMSKY, Noam. *Os caminhos do poder*. Porto Alegre: Artmed, 1998. p. 88-89.

⁴⁷ Curioso é o tópico do Relatório nº. 01/98 da Comissão Temporária para estudo da reforma partidária, que propõe a perda do mandato por infidelidade até mesmo para a chefia do executivo. Diz o relatório: “Propusemos, ainda, a pena de perda de mandato na hipótese de violação grave da disciplina partidária, tanto para cargos legislativos, quanto para os chefes do Executivo. Como grave violação à disciplina deve-se considerar aquelas que violem as diretrizes programáticas constantes dos estatutos e as deliberações adotadas em Convenção. A matéria foi discutida pela Comissão na reunião do dia 26 de fevereiro de 1997. Na oportunidade, o Senador Jáder BARBALHO ponderou a necessidade da aplicação imediata do instituto pela exigência da estabilização do quadro partidário. Naquela oportunidade, o Senador José Roberto ARRUDA, deixou consignado o seu entendimento, nos seguintes termos: “Penso que a fidelidade partidária, como conceito, é um complemento indispensável ao primeiro ganho, à primeira conquista do voto distrital misto, que é exatamente a existência de partidos políticos fortes e que, no raciocínio coerente do Senador José Fogaça, é o único caminho que leva a um Congresso prpositivo. Eu também sou favorável à fidelidade partidária. A maneira de se controlar a fidelidade partidária e ela ter formas pré-acordadas de vigilância. É o caso de discutirmos aqui e, fatalmente, haverá várias sugestões, creio que todos os Parlamentares teriam sugestões. Mas é preciso reconhecer que a fidelidade partidária só pode ter vigência a partir da existência do voto distrital misto, por razão de coerência conceitual, e penso que é muito interessante, como consta do relatório, que exista a questão do prazo de filiação. Entendo também que, nas questões programáticas a nível das estruturas partidárias, dever-se-ia ter cláusulas claras de julgamento partidário. Parece-me que são esses os dois pontos fundamentais que devem ser colocados.”

se não fosse parte do processo. Ora, o 'troca-troca' partidário, longe de lembrar uma brincadeira de criança, possui um sentido comercial, de preço, de barganha, destoante da democracia que se quer consolidada."⁴⁸ No mesmo texto, o Deputado refere-se a esta liberdade de troca de partidos como "estelionato político", "adultério político", para concluir simplesmente que a prática deve ser obstada por se constituir numa "distorção".

Contudo, abordadas mais criticamente, evidencia-se que a real pretensão destas propostas de emenda constitucional, veiculadoras da chamada reforma política (a reforma não implica necessariamente evolução), buscam resgatar o modelo já vigente no período de ditadura militar (que conjugava a cláusula de exclusão à fidelidade partidária fechada), ceifando na raiz a autonomia partidária e a liberdade no exercício do mandato, tornando mais fácil a imposição dos cabrestos da oligarquia partidária e, deste modo, podendo a efetividade do controle a ser executado sobre a atuação do Poder Executivo ao qual bastará, para ver-se imune a este, firmar conchavos de abrangência limitada à cúpula partidária.⁴⁹ "A propaganda anti-democrática"- frisa José Roberto BATOCHIO, "quando fala em fidelidade partidária, na verdade está pretendendo a quebra da independência parlamentar, quando fala em cláusula de desempenho, na verdade, está pensando em cláusula de exclusão — ou algo como morte por asfixia —, que pode ser apressada com a proibição de

⁴⁸ OLIVEIRA, Inocêncio. O fim do escambo. *Folha de São Paulo*. 30.12.00. Tendências e debates. p. A 3.

⁴⁹ Neste sentido, interessante é o argumento apresentado pela Comissão Temporária do Senado para estudo da reforma partidária: "Os partidos devem ter os seus líderes, mas há que se considerar que as lideranças só se formarão e serão representativas na medida em que haja identidade entre os ideários programáticos do partido e seus quadros. Havendo essa comunhão de idéias, a mudança do eixo das grandes discussões nacionais entre Executivo x Legislativo torna-se possível, passando a ser tratada diretamente com os partidos e não isoladamente com figuras proeminentes."

coligações partidárias em eleições proporcionais, com a quebra da isonomia na destinação dos recursos do fundo partidário ou na utilização do horário eleitoral. Quando fala em legendas de aluguel, na verdade está pretendendo a extinção da pluralidade partidária. Quando fala em voto distrital, na verdade está pretendendo o voto majoritário, com a supressão da representação das minorias.”⁵⁰

Busca-se, em síntese, sob o mote de aprimorar a democracia brasileira, eliminar suas características fundamentais, pois “o discurso de legitimação de uma democracia não só obriga a mesma a ser democrática no seu conteúdo [...]”, como assevera Friedrich MÜLLER, mas “[...] também no próprio procedimento que designa, deveria portanto, ser correlativamente estruturado, i. é: Não formular afirmações em bloco, que se imunizam contra a discussão, não apresentar-se qual dedução cogente, não falar por intermédio de resultados antecipados.”⁵¹

A padronização do exercício do mandato imposta pela disciplina de uma fidelidade partidária fechada aponta, nessa cadência, um remédio que matará o paciente, pois “a liberdade individual de expressão das tendências políticas põe-se como pressuposto essencial da ordem democrática. A disputa pelos sufrágios. No embate eleitoral, é condição indispensável da democracia representativa.”⁵²

Como constata Pierre MILZA, “A busca do consenso pela política externa, visando a integrar as massas e a transcender as ideologias antagônicas e

⁵⁰ BATOCHIO, José Roberto. Uma questão dos partidos. *Folha de São Paulo*. 30 de dezembro de 2000. Tendências e debates. p. A-3.

⁵¹ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 108.

⁵² SILVEIRA, José Néri da. Democracia, liberdade do sufrágio e Justiça eleitoral. *Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 34, p. 15, 1999.

as lutas partidárias , pode inclinar os estadistas e os grupos dirigentes a propor ao país ‘um grande projeto’ mobilizador cujo objetivo principal é construir a unidade da nação, diante do jogo dissolvente das forças centrífugas.”⁵³

Como já exposto, a coerência da previsão constitucional apenas admite a aplicação de alguma sanção se a conclusão que a indica derivar de um processo, entendido como tal a partir do núcleo comum de processualidade.

Contudo, nenhuma das propostas de emenda à Constituição volta-se a disciplinar os aspectos do processo destinado à punição por infidelidade, o que é no mínimo curioso, já que o transplante da disciplina da fidelidade para o nível legal. Levará a reboque a disciplina do processo.

Nesta medida, é de se perguntar se de fato remanescerá interesse dos que estão a propagandear a reforma política na efetiva aplicação do regime que pretendem conferir à fidelidade partidária, pois ao se dar paridade de armas à acusação e ao acusado, como é próprio do contraditório processual, poderiam ser trazidos à tona, na defesa do acusado, dados comprometedores dos integrantes da direção do partido, tornando-o extremamente desgastante e talvez desastroso diante dos objetivos visados pelos patrocinadores do processo, pois “ofereceria ao acusado direito não só de defesa, mas também de ataque. Isso as cúpulas não gostariam de enfrentar.”⁵⁴

Não obstante, o risco de que as garantias processuais sejam eliminadas pela letra da Constituição também não está afastado, por mais questionável que possa ser.

⁵³ MILZA, op. cit., p. 380.

⁵⁴ BATOCHIO, Uma questão..., op. cit., p. A-3.

4.4 SISTEMA DE GOVERNO E FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Desde a classificação platônica de formas de governo, o poder exercido por apenas um, seja na forma monárquica, seja na tirânica, sempre se mostrou o mais estável.

Tal premissa, entretanto, não pode ser repetida para o presidencialismo, pois, se por um lado, é muito mais estável do que o parlamentarismo, em face da irresponsabilidade parlamentar do Presidente, que cumpre um mandato com termo certo, mostra-se extremamente débil quando se constata que a atuação do poder executivo tem sua viabilidade condicionada à concordância da maioria parlamentar, mormente nas hipóteses em que, tal como ocorre no Brasil, dá-se ao Poder Legislativo sobejas prerrogativas de controle sobre a atuação do Poder Executivo.

Este controle também se mostra efetivo quando abordado sob o prisma da incerteza imanente ao aguardo do resultado eleitoral,, “pois onde apenas o fato de ganhar as eleições”, ressalva Niklas LUHMANN, “leva ao poder legítimo e perdê-las significa perder o poder, os partidos têm de se colocar perante os conflitos sociais em aberto e que carecem urgentemente de decisão. Senão durante, então antes ou depois das eleições, têm de procurar vias para reconciliar mutuamente as exigências diferentes, contentar umas e outras, reformá-las ou desviá-las para uma irrelevância política — quer mediante processos de compensação, ou de acordo partidário interno, quer através de negociações interpartidárias de coligação.”⁵⁵

Para que esta maioria parlamentar de fato se concerte, é necessário que os partidos abram mão, cedam na maioria das vezes nos pontos principais, de

⁵⁵ LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Edunb, 1980. p. 136.

sua plataforma ideológica. Giovanni SARTORI enumera três princípios dos quais depende este concerto, a saber: “a falta de adesão a princípios ideológicos partidos fracos e indisciplinados e uma vida política centrada nos interesses locais. Devido a esses fatores o presidente pode conseguir no Congresso os votos de que necessita, barganhando favores eleitorais. Terminamos assim, com a institucionalização da *pork-barrel politics* — nada que mereça admiração. E temos, na verdade, um Estado estruturalmente débil.”⁵⁶

Resta claro que a consolidação da maioria parlamentar nos regimes presidencialistas demandará a existência de partidos em que o apego aos princípios partidários, e com mais razão a disciplina partidária, sejam demasiado débeis, pois, a se ter poucos partidos, ou dois apenas, com rígida disciplina partidária, a falta de maioria parlamentar do Presidente praticamente inviabilizará a atuação do Poder Executivo, comprometendo o grau de governabilidade.

É tendencial, então, que no Presidencialismo se constate um multipartidarismo, com rara ocorrência dos partidos parlamentares, e com acentuada disseminação dos partidos eleitorais, para usar a terminologia de Giovanni SARTORI,⁵⁷ sendo também bastante comum que as maiorias se concentrem em torno de um candidato nos períodos de eleição presidencial, dissolvendo-se logo após. “Se um partido emerge vencedor das urnas, como ocorreu com a representação do PFL na Câmara Federal, em 1998, e, logo depois, essa representação perde posição de liderança, explicar essa realidade é um complicador”, constata o Deputado Federal Inocêncio de OLIVEIRA.⁵⁸ “Por ocasião das eleições”, observa Fábio KONDER COMPARATO, “lançam-se

⁵⁶ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p. 106.

⁵⁷ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p.105.

⁵⁸ OLIVEIRA, Inocêncio, op. cit., p. A 3.

todos à caça dos 'puxadores de votos', de modo a atingir um elevado quociente partidário. Não é de se espantar que os ídolos populares, uma vez eleitos, considerem-se desvinculados do partido que os procurou tão-só para o desempenho eleitoral, pois em termos formais as obrigações de ambas as partes, nesse "contrato-político", foram rigorosamente adimplidas: nenhuma deve mais nada à outra."⁵⁹

É portanto constatável que “a tendência predominante, diz Francisco WEFFORT (A democracia como proposta) — é a de partidos que apenas elegem governos (ou seja, a tendência predominante é a de partidos que não governam, mesmo quando elegem governos). São, por isso, partidos que tendem a condutas eleitorais irresponsáveis, ou seja, condutas de quem não se considera responsável pelos governos que ajudaram a eleger.”⁶⁰

Diante deste quadro, contudo, facilmente se conclui que as maiorias que viabilizam o presidencialismo devem ser flutuantes, ocasionais e pouco confiáveis, mantidas, como observa Karl DEUTSCH⁶¹, por “uma coesão frouxa e flexível, por meio do ‘log-rolling’ — ou seja, por meio da negociação de favores políticos”, mormente nos casos em que os partidos de grande relevo eleitoral diluem-se na atuação parlamentar — “o que quer dizer que o fator ou variável em questão é a falta de fidelidade partidária na votação.”⁶²

Na mesma linha argumenta o referido Deputado Federal ao vaticinar que “no Poder Legislativo o conceito de fidelidade partidária emergirá com

⁵⁹ COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: *Direito eleitoral*, op. cit., p. 64.

⁶⁰ BATOCHIO, Fidelidade..., op. cit., p. 1209.

⁶¹ DEUTSCH, op. cit., p. 83. *Log-rolling* é o método pelo qual um político se compromete a votar favoravelmente ao projeto de outro, caso este faça o mesmo em relação a projetos apresentados por aquele.

⁶² SARTORI, *Engenharia...* op. cit., p. 106.

naturalidade, pois não são compatíveis um Congresso poderoso e partidos que flutuem ao sabor das circunstâncias e das conveniências. Na ausência de fidelidade, os partidos, sem fisionomia nítida e sem unidade para um trabalho político eficiente, podem ganhar sinônimos como: cindido, dividido, fragmentado e quebrado.”⁶³

Se no Parlamentarismo a maioria escolhe e conserva o exercente do Poder Executivo, no Presidencialismo a implantação de uma plataforma de governo somente será possível com o assentimento da maioria parlamentar, sempre submetida ao crivo da minoria. Esta disputa entre maioria e minoria, como sublinha Adam PRZEWORSKY, “tem vencedores e perdedores, e é do interesse dos grupos que acabam tendo pouca influência sobre o Estado para contrarrestar, na medida do possível, as ações do Estado Assim, a terceira linha de conflitos coloca os órgãos governamentais em confronto com os atores sociais cujos interesses são adversamente afetados pela política pública. Quando o Estado é simpático aos interesses de alguns grupos sociais, suas políticas enfrentam resistências de outros grupos.”⁶⁴

Tendo claro que *“la presenza di gruppi minoritari in grado di esprimere il loro dissenso, unita alla pubblicità del procedimento legislativo che fa conoscere ai mezzi d’informazione e ai cittadini le limitazione che si stanno approvando e gli eventuali rischi per la libertà, é una forte garanzia democratica”*⁶⁵, vale a ressalva de que o óbice à manifestação das minoriais, o reiterado repelimento, pelas políticas públicas, dos interesses que manifestam, ou

⁶³ OLIVEIRA, Inocêncio, op. cit., p. A3.

⁶⁴ PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. p. 69.

⁶⁵ CARLASSARE, Lorenza. *Le garanzie di una democrazia pluralista*. In: LANFRANCHI (org). *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1997. p. 453.

até mesmo sua constante contrariedade, não impedirão que se manifestem, pois, apenas a via do acesso institucional lhes foi obstada, outras várias havendo, inclusive a revolucionária, como a levada a cabo pelo movimento zapatista mexicano⁶⁶, a par da manutenção de um regime supostamente democrático

Servindo-se do modelo inglês, observa Sir Ivor JENNINGS que a rigidez da fidelidade partidária, neste caso, pode ser até mesmo observada na disposição de cadeiras na Câmara dos Comuns, constatando que esta, “ao contrário de muitas outras legislaturas, tem seus assentos dispostos não em semicírculo, mas encarando um ao outro, em dois grandes blocos separados por uma passagem. À direita do presidente encontram-se o governo e seus partidários; à esquerda, está a oposição. Não há graduação da esquerda para a direita, mas uma clara divisão. Um membro que gradualmente perde a fé no governo não pode prosseguir por etapas leves; deve esperar até que esteja pronto para tomar a grande decisão de atravessar a tribuna [...] Fundamentalmente, porém, a topografia da Casa reconhece a divisão rigorosa do sistema partidário.”⁶⁷

Por esta razão, o Parlamentarismo deve se assentar em partidos de disciplina rígida e autêntica (sofrendo certa relativização nos gabinetes de coalizão), enquanto o presidencialismo, necessariamente, deve contar com partidos em que estes aspectos sejam mais elásticos, sob pena de completa inviabilização, nos casos em que o Presidente não mais tenha condições de formar maiorias. Neste sentido, recorrendo mais uma vez ao exemplo inglês, observa Sir Ivor JENNINGS que “um membro trabalhista que discorde se opõe à maioria e espera-se que ele não faça mais que se abster de votar. O Partido

⁶⁶ CEPAT INFORMA. n.º. 16.2001. p. 40.

⁶⁷ JENNINGS, op. cit., p. 61.

Trabalhista, como o velho Partido Liberal e, na verdade, qualquer partido progressista, contém alguns políticos rebeldes, tendo portanto de exercer um controle mais rigoroso. Os conservadores, por definição, não fazem travessuras consigo mesmo. A verdade, entretanto, é que um membro da maioria do governo não quer derrubá-lo. Normalmente é leal com seus dirigentes e votar contra eles equivaleria perder a confiança, não só deles, mas também de seus eleitores: estes o elegeram não por suas opiniões, nem porque pensaram que fosse capaz de um raciocínio independente, mas porque demonstrara lealdade ao partido.”⁶⁸

É em função destas flutuações, e da possibilidade de inviabilização da atuação do Poder Executivo diante de um fortalecido bipartidarismo, enquanto não formadas as maiorias no decurso do mandato presidencial, que Giovanni SARTORI chega a afirmar que “o sistema norte-americano funciona (à sua maneira), porque os americanos estão determinados a fazê-lo funcionar. É simplesmente isto e, pela mesma razão, aí reside a maior dificuldade: os Estados Unidos possuem uma maquinaria constitucional voltada para produzir complicações, um defeito que mostra a sua força quando esse tipo de presidencialismo é exportado.”⁶⁹

No presidencialismo, a estabilidade das maiorias pode acarretar, de um lado, a formação de uma obstáculo intransponível à atuação do poder executivo, mediante a sustentação de uma maioria absolutamente intransigente, ou, de outro, o surgimento de uma maioria dócil, caracterizada pelo desinteresse em exercer qualquer forma de controle sobre a atuação do poder executivo com o qual compactua, já que, como descreve Paulo BONAVIDES, “os grandes partidos coligados não governam, embora estejam no poder a que dão respaldo.

⁶⁸ JENNINGS, op. cit., p. 58.

⁶⁹ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p. 107.

São na fisionomia do *status quo* correntes caudatárias da vontade imperial de um Presidente da República que, à primeira vista, não traça limites políticos a sua jurisdição executiva do poder. São complexos de facções cuja dependência clientelista os reduz a instrumentos tão-somente coadjuutores de um decisionismo que o Poder Central tende a monopolizar. São agregações que, desfalcadas de legitimidade do nome partidário, caem subservientes ao pé do governo, e já não logram sequer traçar — pela feitura das leis, cuja iniciativa de fato perderam em grande parte — os rumos executivos da política nacional. São, enfim, correntes de mandatários, que não chegam no Congresso como partidos e, diante do governo, não sabem como resistir à onda avassaladora das medidas provisórias, mediante as quais se opera a ressurreição nada democrática dos decretos-leis da ditadura, sempre de funesta memória.”⁷⁰

O que Giovanni SARTORI define como defeito⁷¹, é justamente a grande virtude do presidencialismo, pois a fluabilidade das maiorias impõe ao poder executivo uma autodisciplina, no sentido de que não poderá atuar de forma a desagradar grande parte dos partidos. O Presidente, neste sentido, jamais governa sozinho. Já o Primeiro-Ministro, enquanto mantido como tal, poderá

⁷⁰ BONAVIDES, A decadência..., op. cit., p. 38.

⁷¹ No mesmo sentido discursou o ex-Governador do Rio Grande do Sul, Antonio BRITO, perante a Comissão Temporária Interna destinada a estudar a Reforma Partidária (Relatório nº. 1/98), dizendo: “Hoje o Estado brasileiro, o setor público do País vive algumas impotências, decorrentes em grande parte do fato de que o aparato político-partidário dificilmente conseguirá viabilizar organização de maiorias e expressão de maioria organizada e uma gestão da coisa pública condizente com as necessidades do País [...] Para nós, as eleições têm funcionado como a geração de alguns gerentes, com alguns programas pouco específicos, em torno dos quais não se constitui nenhuma maioria. E por isso esse exercício penoso que se registra em todo o País, de os governos, não importa a que partido pertençam, tentarem a cada momento reconstruir maiorias, o que me parece um trave importante à vida política brasileira. Digo isso com alguma e modesta autoridade porque no Rio Grande do Sul não se tem tido esse problema; no Rio Grande do Sul se tem tido uma possibilidade permanente de trabalhar com maiorias.”

fazê-lo, e poderá continuar a fazê-lo se contar com a rígida maioria, tão rígida quanto a disciplina parlamentar.⁷²

A tentativa de alterar este panorama mediante a aprovação das propostas governistas de reforma política não permite negar razão a José Roberto BATOCHIO quando conclui que “o Palácio do Planalto e sua base no Congresso, com apoio de setores mal-informados da mídia, homeopaticamente instilam na opinião pública a falsa idéia de que o sistema partidário brasileiro é irremediável e precisa de uma cirurgia profunda. Mas o bisturi governamental salva a doença e mutila a parte saudável do organismo eleitoral.”⁷³

O controle do parlamento sobre o presidente terá como sanção a própria inviabilização da atuação deste, sendo nesta medida bastante efetivo.

Tal controle, entretanto, pode ser esvaziado — e neste sentido é de se falar de fato em defeito do presidencialismo, muito mais até da engenharia da separação de poderes — quando se dá ao Poder Executivo competência legislativa ampla, alforriando-se o Presidente do controle parlamentar.

Afora esse detalhe, quanto maior for o número de partidos, mais minucioso será o controle sobre o Poder Executivo e mais dificultosa será a reunião da maioria, pois mais variados serão os interesses a serem conjugados no concerto daquela. A diversidade fomenta a democracia, como bem frisa Alain TOURAINE ao observar que “se nos distanciamos desta situação e se os partidos políticos são coalizões de grupos de interesse, alguns deles, ainda

⁷² Opinião semelhante é manifestada por Sylvio Fernando PAES DE BARROS, “essa multiplicidade partidária excessiva impede o funcionamento de qualquer regime, com maior influência deletéria, evidentemente, no parlamentarismo, mas também causando males irreparáveis no presidencialismo.” BARROS, Sylvio Fernando Paes de. Os sistemas eleitorais e os partidos políticos: bipartidarismo ou multipartidarismo. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 3, n. 1, p. 97, 1969.

⁷³ BATOCHIO, Uma questão.... op. cit., p. A-3.

quando sejam minoritários, serão capazes de fazer inclinar a balança para um ou outro lado e adquirir portanto uma influência sem relação com sua importância objetiva. É por isso que a democracia nunca é mais forte do que quando se assenta sobre uma oposição social de alcance geral — por exemplo sobre o que a tradição ocidental chamou luta de classes — combinada com a aceitação da liberdade política.”⁷⁴

Não é por outro motivo que Hans KELSEN asseverou que “a hostilidade à formação dos partidos e, portanto, em última análise, à democracia serve - consciente ou inconsciente - a forças políticas que visam ao domínio absoluto de interesses de um só grupo”⁷⁵

O maior controle que o poder legislativo pode exercer sobre o poder executivo funda-se na diversidade de opiniões, de interesses, que seu corpo encerra, sendo claro que o Poder Executivo, ao longo de história brasileira, incomodado que sempre fora pelas investidas do controle do poder executivo, tudo fará para eliminá-lo ou restringí-lo, nem que seja pela via do golpe institucional, para usar expressão de Paulo BONAVIDES, promovida pelo patrocínio de emendas que entrecortam não apenas a coerência do texto constitucional, mas, com ela, a própria seqüência da história política brasileira.

Lembra o Ministro Carlos Mário da SILVA VELLOSO “que os donos do poder concorrem para o esfarinhamento dos partidos. Por três vezes, em menos de quarenta anos, os partidos foram extintos. A partir daí registra o Ministro *Paulo Brossard*, no discurso de posse na presidência desta Casa, que ‘por lei inconstitucional, as portas até então avaramente fechadas, foram escancaradas. Afinal, depois de tudo isso, forçoso é convir não ser estranhável a

⁷⁴ TOURAINE, op. cit., p. 79.

⁷⁵ Apud CUNHA, Sérgio Sérulo da. A lei dos partidos políticos. In: *Direito eleitoral...*, op. cit., p. 139.

paisagem lunar existente em matéria partidária. Como parece ser do nosso feitio oscilar do zero ao infinito e do infinito ao zero, ontem eram dois e não mais de dois e hoje são vinte, com registro definitivo, quatorze com registro provisório, e seis com os seus registros em processamento.”⁷⁶

É fundamental que a maioria seja fragmentada em vários partidos, pois, na linha de Jorge REIS NOVAIS, “é exatamente neste plano que a dimensão democrática do Estado de Direito adquire a maior relevância, já que, numa sociedade politicamente heterogênea, pluralista, atravessada por profundos conflitos sociais e dissensões ideológicas, não se pode pretender — a não ser recorrendo a soluções autoritárias excluídas por definição — chegar a uma decisão unívoca e consensual sobre esta matéria.”

Estes partidos, por sua vez, não podem se constituir numa massa amorfa, numa reunião desordenada de políticos. É necessário que se construam em torno de linhas ideológicas identificáveis, mas jamais fechadas, sob pena de inviabilizarem sua participação no concerto das maiorias, e muito mais, sob pena de ocasionarem sua auto-exclusão do exercício do controle sobre o poder executivo.

Segue que o presidencialismo restará melhor estruturado à vista de um sistema eleitoral proporcional, tendencialmente destinado à proliferação de partidos. Nesta medida, sequer se poder dizer que o Brasil tem partidos em excesso, “tem 30, o mesmo número dos Estados Unidos. O Reino Unido tem 32; a Alemanha 41; a Índia 55; e a Espanha, 94. Em nenhum desses países há movimentos para diminuir ou concentrar a representação dos cidadãos no sistema eleitoral”, como observa o *battonier* José Roberto BATOCHIO.⁷⁷

⁷⁶ VELLOSO, op. cit., p. 16-17.

⁷⁷ BATOCHIO, Uma questão..., op. cit., p. A 3

Conclusão da qual discorda radicalmente Giovanni SARTORI, para quem, taxativamente, “é um erro combinar o presidencialismo com a representação proporcional. Como sabemos, um sistema partidário forte, estruturado solidamente, pode bloquear por si mesmo a proliferação dos partidos. Mas a regra é que, se se deseja a representação proporcional, não se deve pretender o presidencialismo. Até mesmo o semipresidencialismo — a despeito da sua adaptabilidade às maiorias divididas — tende a encontrar mais dificuldades do que o normal, se não dispõe de um sistema eleitoral majoritário (tal como o sistema francês em dois turnos). A fórmula que pode funcionar em qualquer arranjo eleitoral é a do presidencialismo alternado. Inversamente, a fórmula mais prejudicada pela representação proporcional é a presidencialista.”⁷⁸

De fato, a tentativa de podar a autenticidade das criações da história brasileira, quando estas raramente aparecem, avivam, e cada vez com maior ênfase, o mau vezo da doutrina em criticar o que se faz de modo discordante dos padrões europeus.

Já não é sem tempo perceber que os arquétipos da experiência europeia não se encaixam na realidade brasileira, a exemplo do que ocorre com a busca de um sistema bipartidário, com a fidelidade partidária fechada, sancionada até mesmo com a perda do mandato, bem como com a adoção do sistema de governo parlamentarista, notoriamente incompatível — ao menos se conservados os moldes das experiências europeias — à realidade brasileira.

Frisa Giovanni SARTORI que os traços integrantes do substrato cultural indispensável à implantação de um parlamentarismo (a exemplo da *trusteeship* de que já falava John Locke) “são todos elementos notavelmente ausentes no Brasil. Além disso, o credo e a retórica antipartidária que permeiam

⁷⁸ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p.108.

o país (para não falar da legislação eleitoral tipicamente antipartidária) fazem com que o desenvolvimento de qualquer tipo de partido apto ao parlamentarismo seja não só improvável, mas totalmente inconcebível. O ponto é que a tradição e a cultura política atual do Brasil alimentam partidos inaptos para o parlamentarismo. Em tais circunstâncias, o argumento de que uma experiência parlamentarista tiraria o país do caos, criando algum tipo de governo parlamentarista eficiente é, na minha opinião, altamente improvável.”⁷⁹

Muito antes de se falar em uma relação de confiança lockiana, estabelecida entre o povo e seus mandatários, pode-se falar, sem medo de errar, numa relação de autêntica desconfiança. “A sociedade, segundo se infere das pesquisas de opinião”, constata Paulo BONAVIDES, “parece nutrir pelos membros da classe parlamentar uma enorme e severa desconfiança, para não dizermos um surdo desprezo e um ódio latente.”⁸⁰

Aos que comungam desta tendência soam até mesmo escandalosos os exemplos da prática política brasileira, como ocorre com Giovanni SARTORI, ao afirmar que “o Brasil nunca vai conseguir organizar adequadamente seu sistema político enquanto depender de ‘partidos atomizados, uma situação em que os partidos não são mais do que um nome para políticos que se reúnem e se dispersam livremente.”⁸¹

Este trânsito de políticos, contudo, não decorre da existência de partidos atomizados, mas sim do fato de que deve-se dar àqueles a possibilidade de discordar das posturas de seus partidos, buscando outros nos quais encontrem melhor trânsito, livrando-se do jugo da liderança partidária da qual muitas vezes divergem.

⁷⁹ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p. 113.

⁸⁰ BONAVIDES, *A decadência...*, op. cit., p. 38.

⁸¹ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p. 112.

Um partido não se define em função dos homens que o compõem — e nesta medida pouco importa para o partido em si o trânsito de políticos, sendo tema fundamental para a conjuntura democrática — mas sim em torno das idéias que inspiraram sua criação — incentivam sua atuação sendo democrática e constantemente trabalhadas na disciplina intrapartidária. Homens são, contudo, instrumentos de identificação e de realização. Como lembra Giovanni SARTORI, “em um processo decisório concebido de modo apropriado, a posição a ser assumida pelo partido a respeito dos assuntos que chegam ao parlamento deve ser primeiramente objeto de debate e deliberação, de forma democrática, dentro da estrutura partidária. O Japão, por exemplo, vai muito longe na busca de uma unidade de ação política baseada no consenso, mesmo a custo de uma perda de rapidez no processo decisório. A questão é que, quando os procedimentos intrapartidários se esgotam, a opinião das minorias precisa ceder, e o partido deve votar com uma só voz. Em uma palavra, quando o governo depende do parlamento, ele precisa do apoio partidário; o que, por sua vez, implica disciplina na votação, seguindo a linha traçada pelo partido.”⁸²

Claro é que quanto mais incisivo for o partido na defesa de seus princípios, mais efetiva será sua atuação no controle sobre o Poder Executivo, mais indelével será sua marca na atuação parlamentar, e maior destaque terá portanto, mormente na *mass media*, deixando claro que a verdadeira fidelidade é a tributada pelo partido ao seu programa e, portanto, ao eleitor que, motivado pelo programa, manifestou-se nas urnas.⁸³

Obviamente que, no mercado político, a busca pelo ingresso nos quadros deste partido — que mais se destacará como “organização-chave para a

⁸² SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p. 206.

⁸³ BATOCHIO, *Uma questão...*, op. cit., p. A-3.

obtenção de resultados sociais e políticos”⁸⁴ naturalmente conduzirá à formação, ao longo do tempo, de um eleitorado cativo — será mais concorrida, e será suficiente à preservação da fidelidade, porque extremamente grave, a punição consistente na exclusão de seus quadros.

Chega-se à conclusão de que o fortalecimento do papel dos partidos políticos, e, de conseqüência, da fidelidade partidária, não é assunto que possa ser eficazmente disciplinado pelas ameaças do flagelo da lei, porque brota da realidade, do contexto político caracterizado segundo o rosto de cada povo, historicamente amoldado. “A metamorfose de um sistema desestruturado em um sistema estruturado, frisa Giovanni SARTORI, “sempre é provocada por um contágio ou assalto exógeno.”⁸⁵

Marco Antônio de OLIVEIRA MACIEL trata como “uma inconsistência preconizarmos que a lei deva resolver a questão da fidelidade ou infidelidade partidária. Quando falamos em fidelidade ou infidelidade do sistema político, estamos nos referindo, obviamente, à fidelidade ou à infidelidade na relação partido-representante. É, portanto, uma questão política, saliente-se bem, do âmbito partidário, e não do âmbito legal. Não podemos criar uma exceção a mais, pois nenhum país do mundo resolveu este problema pela via legal. É a própria mecânica dos sistemas partidários que a resolve, na forma mais conveniente para cada um.”⁸⁶

Este rumo que tem sido seguramente trilhado pela democracia brasileira, como têm deixado patente as eleições presidenciais cada vez mais polarizadas, demandará ainda um certo amadurecimento histórico, conquistado

⁸⁴ DEUTSCH, op. cit., p. 83.

⁸⁵ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p.112.

⁸⁶ MACIEL, Marco Antonio de Oliveira. Reforma político-partidária: o essencial e o acessório. In: *Direito eleitoral...*, op. cit., p. 22-23.

sem os saltos que a doutrina inspirada nos exemplos europeus quer impor. “Antonio Lavareda, em texto sobre ‘A Democracias nas urnas’, mostra que ‘quanto maior a ‘idade’ do sistema partidário, maior a tendência à regularidade na distribuição de forças em seu interior (Rose & Urwin, 1970) [...], é exatamente nos países que sofreram interrupção mais prolongada da institucionalidade democrática que durante algum tempo costumam ocorrer, mais freqüentemente, maiores flutuações das votações de uma eleição a outra’.”⁸⁷

O momento histórico em que a democracia brasileira se encontra ainda a lastreia em homens, submetidos contudo às linhas gerais de seus partidos, pois os votos (com as ressalvas já feitas em relação ao sistema proporcional), como depósito de confiança e de aspirações que são, são dados àquele e não a estes.⁸⁸ Nesta linha, Hans Kelsen pondera que “esse é o princípio da democracia, o princípio da democracia radical. Como só quero obedecer à lei para cuja criação contribuí, na formação da vontade do Estado, só posso reconhecer como meu representante — se é que devo reconhecer um — alguém que tenha sido designado como tal por mim e não contra minha vontade.”⁸⁹

Buscar-se hoje o fortalecimento dos partidos, nos moldes da rigidez disciplinar européia, seria incentivar o caudilhismo deixando amplamente aberta a porta para a monopolização do cenário político por poucos personagens, e

⁸⁷ BATOCHIO, Fidelidade..., op. cit., p. 1207.

⁸⁸ Do que discordava o então Governador de São Paulo Mário Covas, em manifestação perante a Comissão Temporária do Senado para estudo da reforma partidária, afirmando na oportunidade: “[...] se é verdade a tese inicial de que o mandato pertence ao partido, tendo em vista até a existência da proporcionalidade na eleição, o afastamento deve gerar, por via de consequência, a perda do mandato. A fidelidade partidária não se faz apenas nisso, faz-se inclusive nas matérias que o partido considere fundamentais. Portanto, quem entra num partido deveria conhecer regras existentes no estatuto do partido, de tal maneira que ficasse clara sua margem de manobra e de liberdade em relação aos temas em consideração.”

⁸⁹ KELSEN, op. cit., p. 72.

talvez por nenhum partido. A tendência à oligarquização e à tiranização do fenômeno partidário seria ainda mais exacerbada. Com toda propriedade, interroga José Carlos GRAÇA WAGNER que “se os partidos se tornam oligárquicos, pela distorção provocada pela ‘organização’, dominada pelos burocratas, e se a organização, dentro de seus limites, é indispensável à existência dos partidos, como evitar a inviabilização da democracia, pelo ímpeto da burocracia de, a partir de uma posição de poder administrativo, impor seus próprios interesses ao partido a que servem?”⁹⁰

Nessa linha, referindo-se às propostas de reforma política brasileira, observa José Roberto BATOCHIO que “quando a propaganda fala em fortalecimento dos partidos políticos, não se refere ao fortalecimento do quadro partidário como veículo de representação da sociedade e canal de suas aspirações, mas pensa no espúrio inchaço de algumas legendas grandes, de modo a sufocar e engolir as pequenas, para suporte da prática oligárquica de governar com poucos para muitos.”⁹¹

Na medida em que se busca dar ao mandato político uma feição imperativa, vinculando seu exercente ao programa partidário sem dar-lhe possibilidade de oposição, este passará a ter pouca vinculação com a vontade popular, mantendo um vínculo bastante concreto com o partido, traduzido na responsabilidade de realizar o programa partidário dentro das diretrizes fixadas. É desta premissa que partem todas as propostas de Reforma Política apresentadas ao Parlamento brasileiro.⁹²

⁹⁰ WAGNER, José Carlos Graça. *Partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985. p. 43.

⁹¹ BATOCHIO, Uma questão..., op. cit., p. A-3

⁹² Pondera a Comissão Temporária do Senado, para estudo da reforma partidária: “Uma questão a nosso ver indiscutível, já que para ser candidato há a necessidade de filiação a um partido político, é que o mandato pertence ao partido sendo o eleito um representante desse

Levada esta constatação às últimas conseqüências seria possível afirmar-se que os mandatários serão eleitos para realizar a vontade dos partidos, e não a dos representados, mormente nos casos em que, como no Brasil, a representação política se opera exclusivamente através dos partidos.

Com efeito, não se pode centrar a questão da disciplina da fidelidade partidária numa disputa pelo exercício do mandato estabelecida entre o eleito e o partido, considerando-se que a personalização do mandato é inversamente proporcional à representatividade, como o afirmou a Comissão Temporária Interna do Senado Federal, ao noticiar que “nos debates e depoimentos realizados, a Comissão diagnosticou que o principal problema é a fragilidade da vida partidária brasileira. A nossa legislação tem conduzido, sempre, ao enfraquecimento dos partidos políticos e ao reforço da atuação individual. Isso pode ser verificado a partir do nosso sistema eleitoral, proporcional com listas abertas, que, conforme asseverou o Ministro Jobim, além do Brasil, só é praticado na Finlândia. Tal sistema incentiva a disputa no seio dos partidos, dificultando, sobremaneira, a coesão partidária.”⁹³

Muito antes de se estabelecer esta concorrência, mandatário e partido devem estabelecer uma relação de mútua colaboração, harmonizando-se no

partido. É preciso ter em conta, ainda, que durante a campanha eleitoral o candidato vai às praças públicas carregando a bandeira e as cores do partido ao qual pertence. Estamos nos referindo a bandeiras tanto no sentido eleitoral quanto, e principalmente, no sentido figurado, da defesa da plataforma partidária. Corrobora essa linha de argumentação a análise do desempenho eleitoral dos Deputados Federais tanto nas eleições de 1.994, quanto nestas eleições de 1.998, já que, dos quinhentos e treze deputados federais eleitos em 1.994, somente treze conquistaram o mandato com seus próprios votos, enquanto que em 1.998 este número subiu para vinte e oito. Em tese, só estes poderiam se dizer, impropriamente, “donos” dos seus mandatos. Disso decorre a conseqüência lógica de que, ao mudar de partido, após conquistar um mandato sob aquela legenda, o eleito estará violando a vontade do eleitor. Isto fica ainda mais evidenciado quando se trata de mandato proporcional, em que o desempenho partidário é que define, entre os mais votados, aqueles que ocuparão as cadeiras conquistadas pela legenda.” (Relatório n. 01/98).

⁹³ Relatório n. 1/98.

exercício do mandato segundo as linhas gerais democraticamente sedimentadas pelo partido. mas em primeira mão conforme a vontade pessoal de seu titular, submetido ao policiamento exercido por seus eleitores e pelo seu partido.

Uma disciplina partidária extremamente rígida — que viesse a impor a perda do mandato por infidelidade — excluiria aqueles que discordassem da elite intrapartidária. Prega Giovanni SARTORI que “precisamos, apenas, de um partido sólido, que participe de um sistema partidário estruturado e contribua para ele, que tenha a consistência suficiente para controlar a votação dos seus membros no parlamento.”⁹⁴ Tampouco estes serviriam à realidade brasileira.

Deve-se considerar que a disciplina partidária presta-se a dar os contornos da democracia intrapartidária, e não a supedanear sua eliminação. Já é tempo, como enfatiza Sérgio SÉRVULO DA CUNHA, “de se fazer o partido co-responsável, politicamente, por atos praticados, no exercício do mandato, por representantes eleitos sob sua legenda. A co-responsabilidade do partido é fator de fortalecimento, desindividualização da prática política.”⁹⁵

Se é certo que o trânsito de integrantes de bancada não é algo a ser incentivado ou elogiado, por ser causa do enfraquecimento do sistema partidário, também o é que não pode ser absolutamente suprimido. Trata-se de dar efetividade às disposições que já são consagradas pelo sistema jurídico brasileiro sobre fidelidade partidária. construindo-se “um mínimo de coerência partidária em torno de opções políticas. sejam elas programáticas ou não, a fim de se evitar essa disfunção permanente das atividades parlamentares.”⁹⁶

A autenticidade política seria completamente diluída na rigidez da disciplina partidária, simplificando sobremaneira — num mundo em que os

⁹⁴ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p. 202.

⁹⁵ CUNHA, op. cit., p. 203.

⁹⁶ COMPARATO, op. cit., p. 64/65.

tentáculos dos países centrais cada vez mais avançam sobre os periféricos — a renúncia institucionalizada da soberania nacional, bastando para tanto granjear — e pode-se até prever que não seria difícil — a simpatia dos caciques partidários.

Enquanto houver vários partidos, e até mesmo vários políticos, com condições de se manifestarem autenticamente, esta tomada será dificultada, volte-se ao tema, pela dificuldade na obtenção do consenso. Neste particular, é curiosa a constatação de Giovanni SARTORI quando afirma que “a defesa de disciplina partidária soa aos nossos ouvidos de forma desagradável. Muitas lágrimas já foram vertidas pelo destino do parlamentar sem grande projeção pessoal, o *back-bencher* (que ocupa um assento na parte de trás do plenário), os ‘soldados rasos’ da luta parlamentar; muitas invectivas são dirigidas contra o membro do parlamento que se limita a seguir instruções da liderança. Simpatizo com essas críticas, porque eu também não gostaria de estar nessa situação.”⁹⁷

A disciplina na votação não necessariamente deverá vir acompanhada da ameaça de sanção. Pode ser espontânea, sem traços impositivos, como de fato ocorre nos partidos fortemente ideológicos ou religiosos. Com lastro nesta constatação, Giovanni SARTORI, separa os seguintes tipos, que podem aparecer combinados:

a) a disciplina é imposta pela direção do partido, como ocorre no caciquismo político ou nas raras hipóteses de parlamentarismo com multiplicidade de partidos;

b) a disciplina é espontânea, pois é comungada por todos os integrantes do partido na consciência de que sua manutenção é saudável para a associação partidária;

⁹⁷ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p 203.

c) a disciplina é racional, resultando de interesse do próprio partido em exercer o poder ou de estar próximo dele. É bastante comum no sistema de gabinete;

d) a disciplina por contágio ou realimentação, nasce da necessidade de se estruturar o partido segundo um padrão disciplinar que já fora de antemão adotado por outros, e destacado como forma de valorização no mercado político.

⁹⁸

Deve-se considerar, porém, que somente há sentido em falar-se em disciplina partidária nos casos em que o partido goze de respaldo suficiente para intimidar seus integrantes com a ameaça de uma sanção, colocando-se em uma posição superior em relação a estes.

Tal fato ocorre nas seguintes hipóteses: (i) em sistemas eleitorais nos quais, tais como o brasileiro (art. 14, § 3º, V, da CF), que exige a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade, e em todos os proporcionais, em que não é admitida a candidatura autônoma, sendo necessário o concurso da legenda partidária; (ii) ainda nas hipóteses em que o financiamento de campanha somente possa ser suportado por recursos partidários, seja por imposição legal, seja em função das vultosas quantias que normalmente são dispendidas (nessa medida, poderá deixar de se submeter à disciplina partidária se tiver condições de arcar com os custos de campanha); (iii) em que, embora se possa até admitir a candidatura autônoma, o grau de elegibilidade ficará profundamente comprometido se não houver vinculação a um partido, em função da proximidade deste com as bases eleitorais.

Na Índia, impõe-se a perda do mandato aos integrantes da Casa do Povo (*Lok Sabha*), que abandonarem o partido pelo qual se elegeram.

⁹⁸ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p. 203.

Deste modo, desestimulam-se, de um lado, as defecções individuais, incentivando-se, de outro, as cisões de partido, que na Índia ocorrem quando o partido é abandonado, num único ato, por um terço de seus membros.

Tal disciplina, muito antes de fortalecer o sistema partidário, o debilita, pois favorece a multiplicação de pequenos partidos, razão pela qual não se pode concordar com a afirmação de Giovanni SARTORI no sentido de que “não há dúvida de que os impedimentos e penas existentes na Índia contêm uma lição para países como o Brasil, assim como para os partidos ‘fluidos’ que caracterizam o início da política competitiva nos países pós-comunistas.”⁹⁹

Nos casos em que o parlamentar apenas possa se eleger se filiado a um partido, é possível dizer que o aquele não é soberano no exercício de seu mandato — pois somente viabilizou sua candidatura através da filiação a um partido — mas autônomo, pois deverá exercer o mandato que recebeu como integrante de um partido político.¹⁰⁰

⁹⁹ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p.205.

¹⁰⁰ Previsão em sentido contrário é encontrada no estatuto do Partido dos Trabalhadores — PT, inclusive com questionável previsão de perda do mandato, *verbis*: “ Art. 14 - O Partido concebe os mandatos executivos ou parlamentares como mandatos partidários.

§ 1º - O mandato de parlamentares eleitos pela legenda do Partido deve estar a serviço do programa do Partido.

§ 2º - As instâncias partidárias e as bancadas respectivas procurarão sempre praticar o exercício coletivo das decisões e dos mandatos, assegurando a todos os parlamentares o acesso ao processo decisório e obrigando todos ao cumprimento das decisões coletivas.

§ 3º - As bancadas parlamentares estão subordinadas às deliberações das instâncias de direção partidárias. Em caso do titular abandonar a legenda ou dela for desligado perderá seu mandato, que será automaticamente assumido pelo suplente.

§ 4º - Os candidatos a cargos eletivos do PT, considerando o caráter partidário do seu mandato, reconhecem ao Partido dos Trabalhadores o direito de tomar todas as medidas necessárias para manter esse mandato contra eventuais decisões dos eleitos que, fraudando a vontade do eleitorado, por qualquer razão, rompam com o programa pelo qual foram eleitos e decidam não permanecer no Partido.

§ 5º - O parlamentar que desobedecer as deliberações ou diretrizes legitimamente estabelecidas pelas instâncias dirigentes do Partido poderá perder o mandato, por deliberação do Encontro respectivo, cabendo recurso às instâncias superiores.”

Por este motivo, como ocorre nos sistemas proporcionais em geral, seja no de listas abertas, como é o caso do Brasil e da Finlândia, seja nos de listas fechadas, mais comuns, é possível afirmar-se que o mandato fora entregue ao candidato sob a condição de submeter-se às diretrizes partidárias, imposta pelo partido e não pelos eleitores, que aliás como ocorre amiúde, sequer levam em consideração a capacidade de seu candidato em realizar o programa partidário. Quem se elege é o candidato, e não o partido. Este chega ao poder através de seus integrantes, sendo contudo instrumento para a eleição.

Não é dado ao partido punir seu integrante com a cassação do mandato, pois o mandato não lhe pertence (ao menos não com tal exclusividade), podendo chegar no máximo à imposição da pena de exclusão dos quadros. Esta penalização, reputada até mesmo por SARTORI, como “excessiva e desnecessária”¹⁰¹, somente poderia ter aplicação cogitada nos sistemas eleitorais de listas fechadas, pois nestes pode-se reputar com maior certeza que o mandato fora entregue ao partido.

Uma das possibilidades das penalidades voltadas à desestimulação do exagerado trânsito de políticos de um partido para outro é a proibição de ingresso em outro, após a desfiliação daquele pelo qual se elegeu. Esta disciplina, é fácil prever, enfraqueceria o sistema partidário mais do que a constante troca de partido. O remédio mataria o paciente, pois, dependendo do grau de desfiliação, criaria um conjunto de parlamentares sem partido que poderiam atuar independentemente de qualquer disciplina partidária, a ponto de inviabilizar a atuação do próprio Parlamento.

Não se pode, antes de tudo, olvidar que a função disciplinar do partido, traduzida no policiamento da atuação de seus membros, é uma função acessória,

¹⁰¹ SARTORI, *Engenharia...*, op. cit., p. 205.

eis que posta a serviço do atingimento de funções maiores. Por esta razão, jamais poderá chegar a comprometer as funções tidas como principais. Trata-se, na verdade, do equacionamento da fidelidade partidária dentro de um padrão de razoabilidade.

Esta dependência do parlamentar em relação à disciplina partidária, muito antes de ser exaltada, ou até mesmo exacerbada, quando então se torna disfuncional, deve ser entendida, como “um mal necessário.”¹⁰²

¹⁰² SARTORI, *Engenharia...*, op.cit., p.206.

5 DA FIDELIDADE À PROPAGANDA ELEITORAL

Muito antes de se mostrar fiel às diretrizes partidárias, deve o parlamentar mostrar-se fiel também às promessas que ele mesmo sustentou, como modo de granjear a simpatia do eleitorado e de obter, como consequência, êxito eleitoral.

Ao prever que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”, o artigo 87 do Código Eleitoral consagrou a vinculação a um partido, aos seus quadros e à sua doutrina, como requisito legal para o lançamento de candidatura, iniciando o gizamento de uma relação de continente e conteúdo entre a propaganda partidária e a eleitoral, reforçada pela jurisprudência¹, com foros de necessidade. A propaganda eleitoral está sempre contida na partidária. Aquela não pode ser veiculada sem estar acompanhada desta, ainda que implicitamente.

A própria propaganda eleitoral somente é possível após a escolha em convenção (art. 240 do CE), o que leva a afirmar que (i) a disputa eleitoral realmente se inicia apenas após as convenções partidárias; (ii) a propaganda deverá obrigatoriamente vincular o partido político. Esta última conclusão se reforça pela previsão de que “toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos Partidos e por eles paga, imputando-se-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos” (art. 241 do CE) e ainda pela obrigação de que a propaganda “mencionará sempre a legenda partidária” (art. 242, primeira parte, do CE).

¹ Neste sentido, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, em acórdão assim ementado: “Representação. Propaganda partidária. A disciplina imposta pela Lei 9.096/95 à divulgação de propaganda partidária admite a exposição do desempenho de parlamentar ou governante, como demonstração concreta da aplicação dos princípios e do ideário político defendidos pela agremiação. Vedada, no entanto, a simples promoção pessoal de filiado, ocupante ou não de cargo eletivo, ou a propaganda eleitoral, sendo irrelevante o fato de não haver candidatos indicados, oficialmente escolhidos em convenção ou registrados. Precedentes do TSE. Procedência da representação.” (Tribunal Superior Eleitoral. Representação n. 267. Relator: Ministro Jacy Garcia Vieira. *Diário de Justiça da União*, vol. 1, 8.11.00, p. 169).

Deste modo, insta considerar que, se a fidelidade partidária é tema que genuinamente interessa ao partido, sendo de suma importância à eficácia de seu programa e à autenticidade dos rumos de sua atuação à estrita observância de sua opção ideológica, não menos verdadeiro é que muitos dos votos recebidos pelo parlamentar, fizeram-no motivados pela linha ideológica do partido ao qual pertence este parlamentar, levando a concluir que a fidelidade partidária não é tema cujo tratamento deva se restringir ao nível interno do partido, tendo também sérias consequências externas, mormente no que tange à relação com o eleitorado, que passará a estar eivada de inequívoca má-fé, na forma de um *venire contra factum proprium*, como se passa a expor

E não há como negar que a propaganda eleitoral, permeada de planos e promessas, é um dos instrumentos mais eficazes na motivação do eleitoral em favor de um certo candidato.

5.1. A PROPAGANDA

O papel da propaganda é o de agir sobre a vida de cada indivíduo, apontando caminhos, opções a serem seguidas a partir do convencimento de que diante de certas situações concretas são as mais indicadas. Trata-se de um discurso retórico, que busca a persuasão consentida com base na lógica do razoável.²

Quanto mais necessária se mostrou a formação deste convencimento ao longo da história, mais se adaptaram as técnicas de propaganda, com notável

² SANTOS, Boaventura de Sousa. *O discurso e o poder*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. p. 94.

ênfase para a de índole política, em épocas de guerra ou em regimes totalitários, tendo se tornado instrumento indispensável para qualquer governo.

Numa classificação que se aplica a todas as formas de propaganda política (governamental, eleitoral ou partidária), separa Maurice DUVERGER³:

a) **A propaganda clássica:** utiliza todos os meios necessários para convencer os governados em obedecer as ordens governamentais. Não é por outra razão que Maurice DUVERGER, reportando-se a autor que não identifica, define-a como “*la viol des foules*”.⁴ Neste tipo de propaganda, o limite entre a persuasão e a ameaça, entre o convencimento e o medo fica bastante tênue, pois tudo o que faz o governante tem por objetivo sustentar uma propaganda que se volta a fomentar sua permanência no poder. Esta classificação aplica-se com mais propriedade à propaganda governamental.

b) **A propaganda moderna:** a proliferação do sufrágio universal para quase todo o ocidente e a sensível elevação do nível geral de instrução forçou uma adaptação dos meios de propaganda — tornando mais distantes o convencimento racional e o temor — mediante o recurso a regras de psicologia social que leva 1) ao emprego de afirmações diretas, muitas vezes de impacto⁵, aplicando um marcado compasso maniqueísta (“o governo é bom e seus

³ DUVERGER, *Institutions...*, op. cit., p. 30.

⁴ DUVERGER, *Institutions...*, op. cit., p. 30.

⁵ Comentado este recurso de propaganda, Gustave LE BON enfatiza que “No momento, os exageros produzem bastante efeito e não comprometem o futuro. O eleitor não se preocupa nada em saber se o eleito obedeceu à profissão de fé aplaudida e à qual deve a vitória. Reconhecem-se aqui todos os fatores de persuasão acima descritos. Vamos encontrá-los ainda na acção das palavras e das fórmulas cujo poder já mostrámos. O orador que sabe manejá-las conduz as multidões a seu bel-prazer. Expressões como: o infame capital, os vis exploradores, o operário admirável, a socialização das riquezas, etc., produzem sempre um efeito seguro, embora já se encontrem um pouco gastas. Mas o candidato que consegue descobrir uma fórmula nova, bastante destituída de significado preciso e por consequência adaptável às mais diversas aspirações, obtém um sucesso infalível.” LE BON, Gustave. *Psicologia das multidões*. Lisboa: Livros Europa América, 1987. p. 108-109.

opositores ruins”); 2) à identificação de um ou mais opositores, adredemente escolhidos, como causa de todos os males⁶; 3) a adoção de um idealismo⁷ lastreado na convencimento de que, no futuro, tudo será melhor; 4) o apelo a argumentações repetitivas, a idéias obsessivas, que podem até ser expressadas por formas diferentes, mas serão sempre a mesma idéia; 5) o apelo a técnicas não racionais, mas notoriamente emocionais; 6) a adoção de um caráter místico, voltado ao incensamento de uma legitimidade carismática, ou à exaltação de uma missão histórica a ser cumprida pelo governo, sendo indispensável a colaboração dos governados.

Não raro, servem-se as técnicas de propaganda de meios de persuasão que guiam-se por motivações não racionais, mas emocionais, manuseados por profissionais informados da ideologia partidária, aos quais incumbe disseminá-la de modo convincente e persuasivo, conclamando os cidadãos a participarem da vida política, sob a bandeira de um certo partido ou candidato, ou ainda a cumprirem uma função histórica.⁸

Por mais diversificados que sejam os motivos, contudo, o resultado buscado é um só: o êxito eleitoral, não sendo sem razão afirmar que é na

⁶ Também Gustave LE BON mostra-se interessante quando discorre: “Quanto ao candidato contrário, há que esmagá-lo, decretando pela afirmação, repetição e contágio que ele é o maior dos malandros e que ninguém, ignora que cometeu vários crimes. É inútil, evidentemente, procurar qualquer simulacro de prova. Se o adversário conhece mal a psicologia das multidões, tentará justificar-se utilizando argumentos, em vez de responder simplesmente às afirmações caluniosas com outras afirmações igualmente caluniosas; a partir desse momento, não terá quaisquer hipóteses de triunfar.” LE BON, op. cit., p. 108-109.

⁷ Ainda LE BON, quando esclarece que “o eleitor gosta que seus anseios e vaidades sejam lisonjeados; o candidato deve bajulá-lo e fazer-lhe as promessas mais fantásticas.” LE BON, op. cit., p. 108.

⁸ MENEZES, Aderson de. *Teoria geral do estado*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 340.

propaganda eleitoral que mais nitidamente se pode capatar o elemento teleológico presente na formação da agremiação partidária.⁹

5.1.1 Propaganda e boa-fé

O tratamento adequado deste tema não pode confundir duas idéias que são radicalmente distintas: a idéia comum de boa fé e o princípio geral da boa fé. Boa fé, como define Franz WIEACKER, é um conceito técnico-jurídico que se insere na multiplicidade de normas jurídicas para descrever ou limitar um suposto de fato. Por exemplo: o matrimônio contraído de boa fé produz efeitos civis ainda que seja declarado nulo¹⁰; o possuidor de boa fé faz seus os frutos percebidos enquanto não se interrompa legalmente a prescrição; para que a renúncia do contrato de sociedade surta efeito, deve ser feita de boa fé em tempo oportuno.¹¹

O princípio geral da boa-fé, por sua vez, sobrepõem-se à norma, erigindo-se num *prius* de toda e qualquer relação jurídica, induzindo todos os envolvidos a se comportarem com lealdade na fase prévia, constitutiva, da relação (*diligencia in contrahendo*); bem assim em seu desenvolvimento.

O princípio da boa-fé traça assim um modelo, um *standart*, de conduta social que, conquanto idealizado, permite uma certa objetivação, deixando de lado eventuais pesquisas psicológicas, tratadas sob o mote de intenção do agente.

Resulta claro que a idéia de boa fé encontra-se, como afirma Franz WIEACKER, penetrada de alguns ingredientes éticos que a situam nos confins

⁹ JENNINGS, op. cit., p. 137.

¹⁰ OLIVEIRA, José Lamartine Corrêa de; MUNIZ, Francisco José Ferreira. *Direito de família: direito matrimonial*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993. p. 274-275.

¹¹ WIEACKER, Franz. *El principio general de la buena fé*. 2ª ed. Madrid: Civitas, 1986. p.30.

do direito e da moral. A conotação de virtude — bondade — que se atribui à *fides*¹², a põe em evidência de forma terminante.¹³

Esta utilização de um *standart* ético por uma norma jurídica dá lugar ao preenchimento deste quadro, um quadro vazio, não por padrões a-temporais, que possam ser considerados universalmente válidos, e tampouco pelos padrões imperantes em cada sociedade, variáveis temporal e espacialmente. Tem-se sim de um ética cujos parâmetros são ditados por juristas, agrupados em estamentos. Trata-se, em suma, como leciona Franz WIEACKER, de uma ética jurídica¹⁴, em cuja construção desponta o papel da jurisprudência no balizamento do legalismo exacerbado.

A par de ser considerada como causa de exclusão ou atenuação de culpabilidade de um ato caracterizadamente ilícito, como fonte de criação de deveres especiais de conduta, a boa-fé também é fator de limitação de um direito subjetivo ou de qualquer outra prerrogativa prevista em lei.

A boa-fé é uma cláusula geral em toda e qualquer relação jurídica ou até mesmo em um ato jurídico de que possa resultar efeitos perante terceiros, sem contudo vinculá-los.

Trata-se de limitações que as partes envolvidas numa relação jurídica determinam, muitas vezes implicitamente, à vista das peculiaridades do caso concreto¹⁵, observando juízos de valor, e não critérios lógicos.¹⁶ A quebra de

¹² CASTRESANA, Amélia. *Fides, bona fides: un concepto para la creación del derecho*. Madrid: Editorial Tecnos, 1991. p. 10.

¹³ WIEACKER, op. cit., p. 31.

¹⁴ WIEACKER, op. cit., p. 46.

¹⁵ LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1983. p. 263.

¹⁶ A este respeito pontua Pietro RESCIGNO que “*Nozioni come quella di buona fede, del resto, non possono non attingere alla realtà sociale di un certo momento storico: l’esperienza rivela che nozioni riferite ad ambienti ed momenti diversi possono assumere*

uma destas limitações será entendida como infringência ao dever de lealdade de uma parte frente à outra, posto como requisito de validade do desenvolvimento da relação jurídica estabelecida.

Caracterizada a infringência, a experiência romana clássica punha em favor do lesado a *exceptio doli*, como instrumento de proteção diante da quebra do dever de boa-fé, sustando os efeitos de qualquer ato que se encontrasse nessa condição.

Embora se possa questionar a permanência de uma *exceptio doli* no Direito contemporâneo, não obstante as recorrentes argumentações da jurisprudência em sentido afirmativo, não se pode olvidar que a boa-fé remanesce consagrada como parâmetro de lealdade de qualquer relação jurídica, podendo ser afrontada em situações tipificadas, como segue:

a) ***venire contra factum proprium***: caracteriza-se quando o agente, na conduta que assume, põe-se em contradição (este é o conceito nuclear) com o sentido que objetivamente apontara na conduta anterior. Trata-se, em suma, de atuar em contradição com os parâmetros que foram objetivamente fixados, e portanto insinuados como razoavelmente esperados nas condutas a serem posteriormente assumidas. Com base em alguns textos romanos e na elaboração levada a cabo sobre eles pela doutrina posterior, vem-se repetindo que nada pode vir contra seus próprios atos¹⁷.

b) **O atraso desleal (*Verwirkung*)**: ocorre quando o período razoavelmente aguardado para o exercício de um direito subjetivo foi ultrapassado, ou então quando seu titular assume conduta que induz no contrapólo da relação a certeza de que não mais irá fazê-lo. Como afirmado na

significati e contenuti differenti." RESCIGNO, Pietro. *Notazioni generali sul principio di buona fede*. Milano: Giuffrè, 1987. p. 33. Quaderni della scuola superiore, vol. III.

¹⁷ WIEACKER, op. cit., 60-61.

obra citada. “três são os elementos da figura que examinamos: a omissão do exercício do direito; o transcurso de um período de tempo e a objetiva deslealdade e intolerabilidade do posterior exercício atrasado.”¹⁸

c) **O abuso da nulidade por motivos formais:** trata-se sinteticamente da aplicação do princípio da instrumentalidade das formas, na medida em que, mesmo sendo formalmente inválida, a relação jurídica produzirá efeitos se for de boa-fé cumprida por ambas as partes. Argüir-se a nulidade posteriormente ao adimplemento de ambas as partes caracterizaria infringência ao dever de boa-fé.

d) **O cumprimento parcial e a moderação dos prazos contratuais:** de regra, não se pode exigir que uma das partes da relação jurídica seja compelida a aceitar prestação menor do que a avençada ou seu cumprimento em prazo maior. Contudo, a boa-fé está indicar a aceitação da oferta nos casos em que a diferença com o que fora inicialmente avençada for mínima — no que tange ao objeto da relação — ou for exíguo no que tange ao prazo, mormente quando este tenha sido fixado nos justos limites do que seria necessário para o cumprimento da obrigação.

e) *Dolo facit qui petit quod statim redditurus esset.* traduz a regra da *exceptio non adimpleti contractus*, na medida em que define a transgressão à boa-fé praticada por quem reclama o cumprimento da obrigação assumida pela contraparte, sem ter antes contudo cumprido a sua. “Contravem os ditados da boa fé que reclama o cumprimento de uma prestação quando deve restituí-la ou devolvê-la imediatamente.”

Citadas as cinco formas consagradas na classificação de Franz WIEACKER, como meio de completar a noção de conjunto do princípio geral da boa-fé, interessa de perto ao tema a primeira forma, na medida em que se

¹⁸ WIEACKER, op. cit., p. 21.

deve conceber que a propaganda eleitoral é a preliminar da relação que mais tarde se adensará entre eleitor e eleito.

Cumpra aceitar, nessa medida, que a propaganda, a par de ser meio de formação e cooptação da vontade dos eleitores, recheia-se de promessas, de planos de governo, que devem ser entendidos como obrigações auto-impostas pelo candidato

Postas estas promessas como preliminares da relação jurídico-política que será ulteriormente definida pela entrega do mandato, incide o dever de lealdade do eleito em favor do eleitor, na medida em que àquele não será dado transgredir as limitações que se impusera, sob pena de restar caracterizado um abuso no exercício das prerrogativas conferidas pelo mandato político.

No mercado político, quanto mais claras e empolgantes forem as promessas de campanha, mais eficazes se mostrarão no cumprimento do papel de motivar, de impelir o eleitorado no proferimento do voto. Não obstante, uma vez entregue o mandato, constituir-se-ão em supedâneo para um policiamento mais próximo e efetivo do cumprimento de um mandato que exigirá especial empenho de seu titular.

O cumprimento do mandato não se encontrará disciplinado apenas pela regra legislada, mas também, e de forma ainda mais específica, pelas limitações auto-impostas pelo candidato eleito. A propaganda eleitoral integra o regramento do mandato.

Resta claro que o descumprimento doloso das promessas postas como motivação da propaganda eleitoral caracterizam má-fé no cumprimento do mandato, na forma de um *venire contra factum proprium*.

Vale frisar que não se trata de sustentar a institucionalização de um mandato imperativo tão-somente pelo dever de observância da cláusula geral da

boa-fé, mas de resgatar o dever de lealdade no exercício do mandato, com lastro seguro nesta obrigação que permeia toda e qualquer relação jurídica.

Ademais, ainda que em tese se pudesse objetar que esta relação é, antes de tudo de índole política e não jurídica, não seria sustentável o descarte do dever de boa-fé, seja porque é plenamente defensável que a boa-fé é um requisito de convivência social — que portanto não se restringe à disciplina jurídica — seja porque o tão-só fato de se tratar de uma relação eminentemente política não seria suficiente para cancelar a prática de algum ato de má-fé.

Embora em outra seara, a experiência jurídica brasileira já consagrou a previsão da má-fé caracterizada na forma de um *venire contra factum proprium* quando previu no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº. 8.078, e 11.09.90) que a oferta integra o contrato.¹⁹

Seguindo, analogicamente, a mesma concepção, pode-se afirmar que a oferta política lançada nas promessas da propaganda eleitoral integra a relação de mandato estabelecida entre eleitor e eleito de modo que um ato de transgressão desta autolimitação será em verdade um ato de infidelidade, que muito antes de ser partidária, é eleitoral.

Porém, tal fato não retira do partido a prerrogativa de controle e o dever de punir atos que tais, pois foi erigido, como fruto de toda a construção histórica antes assinalada, como via mor de canalização dos anseios dos eleitores. Mormente na experiência brasileira, na medida em que não se admitem candidaturas autônomas, o partido existe para os eleitores e existe apenas a partir da conjunção destes.

¹⁹ Literalmente: “Art. 30 – Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou ela se utilizar e integra contrato que vier a ser celebrado.”

O partido é, em síntese, seus eleitores, e nessa medida deve policiar o exercício do mandato balizado pelas linhas da propaganda eleitoral, feita sempre em conjunto e em harmonia com a do partido, pois, se é verdade que a propaganda partidária pode ser veiculada sem referência a qualquer candidato, pois se a admite mesmo fora do período eleitoral, o mesmo já não ocorre com a propaganda eleitoral, sempre norteadas pela orientação partidária.

5.3 OUTROS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO CONTROLE DE MORALIDADE NO EXERCÍCIO DO MANDATO POLÍTICO

A Constituição Federal limita-se a apresentar o regramento, em tipificação sobremaneira aberta, de alguns casos que poderiam induzir a quebra da moralidade no exercício do mandato parlamentar, adiantando-se em já punir a conduta meramente indiciária.

Fá-lo no artigo 54, inciso I, quando prevê vedações impostas a deputados e senadores a partir da expedição do diploma:

Na letra da alínea 'a', não poderão *"firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando contrato obedecer a cláusulas uniformes."*

A redação encontra-se, *data venia*, imprecisa, pois, ao assinalar a proibição de contratar com pessoa jurídica de direito público já está vedando a contratação com autarquias.

Na alínea 'b', proíbe a aceitação ou o exercício de *"cargo ou função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis ad nutum nas entidades constantes da alínea anterior"*.

Observe-se, neste particular, que a perfeição desta hipótese dispensa a existência de vínculo formal de emprego.

O inciso II do mesmo artigo estabelece ainda outras proibições, desde a posse, ficando vedado, na redação da alínea 'a', "*ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada*"; e na alínea 'b', "*ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades a que se refere o inciso I, a.*"

Não serão jamais cargos, pois compreendem atribuições a serem desempenhadas na estrutura de pessoas de direito privado (não há sentido na figura da concessão firmada em favor de entidade de direito público, ao qual se dá não apenas o exercício de função pública — como o que decorre de contrato — mas a própria titularidade, decorrente de lei). Sempre serão demissíveis *ad nutum*, pois o regime é de emprego.

Encontram-se ainda vedados pela alínea 'c' do mesmo dispositivo o patrocínio de "*causa em que seja interessada quaisquer das entidades a que se refere o inciso I, a;*", assim como a cumulação de titularidade "*de mais de um cargo ou mandato público eletivo.*"

Esta última hipótese fora objeto de disciplina pela Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 19.534, de 25.04.1996, que em resposta formulada pelo Ministro Ilmar GALVÃO à Consulta 123, dispôs: "Vice-Prefeito. Investidura no mandato de deputado federal antes dos seis meses anteriores ao pleito. Inelegibilidade. 'O Vice-Prefeito é inelegível para o mesmo cargo (Súmula 8 do TSE)." No entanto, tal previsão perdeu vigência na medida em que expressamente permite a CF uma reeleição para a Chefia do Executivo Federal.

O desempenho de quaisquer destas condutas será punido com a perda do mandato, como taxativamente prevê o artigo 55 da CF.

A análise deste artigo 55 é a fonte primeira para o delineamento da padronização moral do exercício do mandato parlamentar, pois apresenta lista das faltas que o regramento Constitucional considera mais graves, tanto que punidas com a cassação do mandato.

Segundo a previsão do § 2º do artigo 55, “nos casos dos incisos I, II e IV, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.”

Nada obsta a quem um partido represente contra seu próprio membro — e neste sentido estaria a zelar com maior rigor pelo bom cumprimento do mandato confiado a seus integrantes — embora a prática demonstre ser mais comum a denúncia de membro de outro partido, principalmente se de oposição. Nos casos assinalados neste inciso, não se admite a representação apresentada individualmente por parlamentar. Busca-se desestimular deste modo o desafogo de divergências pessoais, por esta via.

Merece ressalva o § 3º do artigo 55 quando reza que “*Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.*” Evidencia-se o defeito de redação na medida em que facilmente se conclui que o que pode ser procedido de ofício ou mediante provocação é o início de processo, jamais a própria perda do mandato, sem que a renúncia, na

pendência do processo, produza efeitos, pois terá seus efeitos suspensos até a conclusão daquele (§ 4º).

A renúncia, portanto, não tolherá os efeitos da cassação, pois, embora seja verdadeiro afirmar que quem não mais tem o mandato não pode perdê-lo, por evidente ausência de objeto, não é menos verdadeiro afirmar que cassação e renúncia são institutos suficientemente distintos. A renúncia somente surtirá efeitos enquanto não sobrevier a cassação. Sobrevindo esta, seus efeitos suplantarão os daquela, operando-se uma convolação *ex nunc*.

Poderão levar à perda do mandato, além das condutas já abordadas:

a) a falta de assiduidade do parlamentar que “*deixar de comparecer em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada*” (inc. III). O controle de assiduidade é, sem dúvida, um aspecto do controle de moralidade:

b) a perda ou a suspensão dos direitos políticos (alínea IV). Embora a perda ou suspensão dos direitos políticos tenha por consequência direta a perda ou suspensão do mandato, tal dispositivo é também preventivo do extrapolamento do padrão moral do exercício do mandato parlamentar, sendo de se considerar que, em alguns casos, a causa da suspensão ou da perda pode ser exatamente a prática de um ato imoral. Visa-se a evitar a possibilidade de repetição do mesmo ato, ou até mesmo a impedir a permanência no exercício do mandato parlamentar a quem dera exemplos de não corresponder ao padrão moral esperado;

c) o enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade, quando decretadas pela Justiça Eleitoral, à luz dos casos assinalados na Constituição (inciso V);

d) a “*condenação criminal em sentença transitada em julgado*” (inciso VI). É de se ver que não importa o tipo penal infringido como causa da condenação. Basta a condenação. Maior cautela, no entanto, requer a análise dos tipos penais abrangidos pela Lei nº. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Nesta hipótese, a transação penal não dará azo à cassação do mandato, pois não decorre de condenação:

e) a caracterização de incompatibilidade com o decoro parlamentar (inciso II), de antemão definido pelo § 1º do artigo 55 como qualquer espécie de “*abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.*”²⁰

Previsão mais específica será encontrada no Regimento Interno de cada Casa, assim como, no que toca à responsabilização dos integrantes do Legislativo Municipal, no Decreto-lei nº. 201, de 27 de fevereiro de 1967, regulador-mor da conduta moral dos vereadores no cumprimento do mandato, prevendo inclusive regras sobre o processo de cassação.

5.3.1 Disposições procedimentais para a punição da quebra do decoro parlamentar

Quando deveria ser ampliativa, e poderia tê-lo sido em seu papel regulamentador, a Resolução nº. 20/93, do Senado Federal mostra-se muito mais

²⁰ Decidiu o Supremo Tribunal Federal que o julgamento por quebra de decoro é exclusivamente político, descabendo o crivo judicial, à exceção do incidente sobre a análise de aspectos formais. Segue a ementa da decisão, na parte que interessa: “Inviável qualquer controle sobre o julgamento do mérito da acusação feita ao impetrante, por procedimento incompatível com o decoro parlamentar. 6. Hipótese em que se cumpriu o rito do art. 240, § 3º e incisos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, havendo o impetrante acompanhado o feito e nele se defendido, de forma ampla. 7. Mandado de segurança denegado.” Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21861-DF. Relator: Ministro Néri da SILVEIRA.

restrita do que a previsão constitucional, instituindo o Código de Ética e Decoro Parlamentar, para limitar o atrelamento do conceito de ética e decoro a uma conduta que não importe efetivo ou possível enriquecimento de seu autor.

O respaldo desta conclusão encontra-se na exposição dos deveres (art. 2º) do Senador e das vedações que lhe são impostas (art. 3º).

Também os §§ 1º e 2º do Regimento Interno da Câmara repetem a mesma disposição.

Realmente, não se pode afirmar que os atos normativos da Câmara Federal, do Senado e do Congresso Nacional esgotam toda a disciplina do padrão moral no desempenho do mandato parlamentar, pois restringem-se a reger apenas a relação do mandatário com a coisa pública, o Erário e o patrimônio públicos.

É inegável que o padrão de conduta moral do parlamentar é muito maior, pois como já exposto, estende-se também em outro sentido, qual seja: o do relacionamento com seu partido e com seu eleitorado.

O órgão responsável pela condução do processo de aplicação de sanção disciplinar é o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, previsto nos artigos 22 a 25 da Resolução 20/93. Suas decisões, neste particular, por se revestirem de natureza política e se caracterizarem como atos *interna corporis* do poder legislativo, apenas poderão ser revistos pelo poder judiciário em seus aspectos formais, ou nos casos em que tenham sido proferidas com evidenciado abuso ou desvio de poder.²¹ Também por esta razão é prescindível a representação por advogado.²²

²¹ Neste sentido a decisão do Supremo Tribunal Federal, que foi assim ementada: "Deputado. Cassação de mandato. Competência do Judiciário para apreciar o ato da Assembléia Legislativa. O ato de cassação do mandato de membro do Poder Legislativo só pode ser objeto de censura do Judiciário, quando se ressinta de preterição formal, ou resultar

É constituído por quinze membros titulares e igual número de suplentes, eleitos para mandato de dois anos, distribuídos em observação ao princípio da proporcionalidade partidária e do rodízio entre Partidos Políticos ou Blocos Parlamentares não representados.

Não há previsão de recondução, sendo esta portanto vedada, pois, em não se encontrando expressamente permitida, será o mandato de dois anos, somente.

As indicações referidas no parágrafo anterior serão acompanhadas pelas declarações atualizadas, de cada Senador indicado, onde constarão as informações referentes aos seus bens, fontes de renda, atividades econômicas e profissionais (elencadas nos incisos I, II e III do artigo 6º), assim como de declaração assinada pelo Presidente da Mesa, certificando a inexistência de quaisquer registros, nos arquivos e anais do Senado, referentes à prática de atos

de evidente abuso ou desvio de poder. Indeferimento do mandado de segurança, por não se achar o ato impugnado eivado de tais defeitos. (Supremo Tribunal Federal. RMS n. 8893-SC. Relator: Ministro RIBEIRO DA COSTA. Julgamento: 9.8.61. Tribunal Pleno. *Diário de Justiça da União*, 21.09.61, p. 02003, Ementário vol. 00477-01, p. 00290).

²² Neste sentido a decisão do STF, ementada como segue: "Ampla defesa. Parlamentar. Perda de mandato. Representação do advogado no âmbito da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Sustentação da tribuna. A expressão 'ampla defesa' contida no §2º do artigo 55 da Constituição Federal não encerra, necessariamente, a representação do Parlamentar por profissional da advocacia, a ponto de impor, a qualquer das Casas do Legislativo, a admissão deste na Tribuna. O processo de perda de mandato não é administrativo, nem judicial, mas político, sendo regido por normas *interna corporis*. Mesmo no campo jurisdicional, em que se tem o advogado como indispensável à administração da Justiça — artigo 133, Capítulo III — "Do Poder Judiciário" — da Constituição Federal, é possível encontrar recursos que não ensejam a sustentação da Tribuna, sem que, com isto, a norma restritiva possa ser tida como merecedora da pecha de inconstitucional. Tanto quanto possível, deve ser preservada a disciplina do funcionamento dos órgãos dos Poderes da União, buscando-se, dessa forma, a eficácia da cláusula constitucional que lhe é inerente — da harmonia e independência. A solução emprestada ao processo político de perda de mandato não obstaculiza o acesso ao Judiciário, cuja atuação se faz, sob o ângulo da legalidade, com a inestimável colaboração do profissional da advocacia. (Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21360-DF. Relator: Ministro Néri da SILVEIRA. Relator para o Acórdão: Ministro Marco AURÉLIO. Julgamento: 12.3.92. Tribunal Pleno. *Diário de Justiça da União*, 23.4.93, p. 06922, Ementário vol. 01700-04, p. 00630).

ou irregularidades que tenham acarretado a aplicação de advertência e censura, verbal ou escrita, independentemente da legislatura ou sessão legislativa em que tenham ocorrido.

A quebra do sigilo inerente à função poderá acarretar imediato desligamento e substituição, impondo-se também o desligamento do membro que não comparecer, sem justificativa, a três reuniões, consecutivas ou não, bem assim o que faltar, ainda que justificadamente, a mais de seis reuniões, durante a sessão legislativa.

O Corregedor do Senado participará das deliberações do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, com direito a voz e voto, tendo a função de promover o esclarecimento dos fatos em investigação.

Adaptando a função a ser desempenhada por uma estrutura mais simplificada, a Resolução nº. 20/93 trata em verdade de três procedimentos distintos, amoldados à gravidade da sanção a ser aplicada.

a) Primeiro procedimento

Para as condutas às quais se reserva a aplicação de censura, que poderá ser verbal²³ ou escrita²⁴, a competência será repartida. Se escrita será aplicada

²³ “Art. 9º, § 1º A censura verbal será aplicada pelos Presidentes do Senado, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de Comissão, no âmbito desta, quando não couber penalidade mais grave, ao Senador que: I - deixar de observar, salvo motivo justificado, os deveres inerentes ao mandato ou os preceitos do Regimento Interno; II - praticar atos que infrinjam as regras da boa conduta nas dependências da Casa; III - perturbar a ordem das sessões ou das reuniões.”

²⁴ “Art. 9º, §2º Ao Senador que: I - usar, em discurso ou proposição, de expressões atentatórias ao decoro parlamentar; II - praticar ofensas físicas ou morais a qualquer pessoa, no edifício do Senado, ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou Comissão, ou os respectivos Presidentes.”

pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e homologada pela Mesa. Nestas hipóteses poderá ainda o Conselho atuar de ofício.

Se verbal, será diretamente aplicada pela Mesa.

Perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, poderão ser diretamente oferecidas, por qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica, denúncias relativas ao descumprimento, por Senador, de preceitos contidos no Regimento Interno e neste Código, não sendo admitidas denúncias anônimas.

Recebida a denúncia, o Conselho promoverá apuração preliminar e sumária dos fatos, ouvido o denunciado e providenciadas as diligências que entender necessárias, dentro do prazo de trinta dias.

Considerada procedente a denúncia, será aplicada a sanção cabível.

No entanto, tratando-se de infrações às quais se comina a pena de perda temporária do exercício do mandato ou ainda de perda do mandato, adotar-se-ão as etapas próprias do procedimento referido na letra 'c'.

b) Segundo procedimento

Nos casos em que o Senador faltar, sem motivo justificado, a dez sessões ordinárias consecutivas ou a quarenta e cinco intercaladas, dentro da sessão legislativa ordinária ou extraordinária (art. 10, V) a sanção será aplicada, de ofício, pela Mesa, resguardado, em qualquer caso, o princípio da ampla defesa.

Uma ressalva deve ser feita, não será legal o proceder da mesa se aplicar, de ofício, a sanção. Poderá de fato iniciar de ofício o processo, em meio ao qual se garantirá ao acusado o exercício da ampla defesa e do contraditório, mas jamais será permitida, em função do conceito de processo já delineado, a aplicação *ex officio* de sanção.

c) Terceiro procedimento

Nas hipóteses para as quais se reserva a pena de perda do mandato ou de perda temporária do exercício do mandato, não poderá a Mesa atuar de ofício, mas dependerá de representação.

Recebida a representação, será encaminhada ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, exceto na hipótese de a denúncia já ter sido diretamente apresentada ao Conselho.

Recebida a representação, o Presidente do Conselho, sempre que considerar necessário, designará três membros titulares do mesmo para compor Comissão de Inquérito, destinada a promover as devidas apurações dos fatos e das responsabilidades.

Note-se que esta Comissão de Inquérito não é a mesma Comissão Parlamentar de Inquérito de que fala o artigo 58, § 3º da CF, diferindo-se daquela na amplitude do objeto, na competência para constituí-la, na forma de composição e no número de membros, sendo ainda de constituição facultativa, reservada para as hipóteses em que o Presidente do Conselho considerar necessário apurar fatos e responsabilidades.

Em todo caso, independentemente da constituição da comissão, será oferecida cópia da representação ao acusado, que terá o prazo de cinco sessões ordinárias para apresentar defesa escrita e provas.

Transcorrido *in albis* o prazo, o Presidente do Conselho nomeará defensor dativo para oferecê-la, reabrindo-lhe igual prazo.

Será sempre facultado ao Senador, em qualquer caso, constituir advogado para sua defesa, a este assegurado atuar em todas as fases do processo.

Apresentada a defesa, o Conselho ou, quando for o caso, a Comissão de Inquérito, procederá as diligências e a instrução probatória que entender

necessárias, findas as quais proferirá parecer no prazo de cinco sessões ordinárias do Senado (salvo no caso em que devam ser requeridas ao Ministério Público ou à autoridade policial) concluindo pela procedência da representação ou pelo arquivamento da mesma, oferecendo-se, na primeira hipótese, o Projeto de Resolução apropriado para a declaração da perda do mandato ou da suspensão temporária do exercício do mandato.

Nos casos de recomendação de aplicação da pena extrema, o parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar será encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania — CCJC para exame dos aspectos constitucional, legal e jurídico, o que deverá ser feito no prazo de cinco sessões ordinárias. Frise-se que a análise da CCJC cingir-se-á à averiguação de aspectos formais.

Retornando o feito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, será o mesmo encaminhado à Mesa do Senado e, uma vez lido no Expediente, será publicado no Diário do Congresso Nacional e distribuído em avulsos para inclusão em Ordem do Dia do Plenário, como órgão competente para impor a perda do mandato, em escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos, mediante iniciativa da Mesa, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de Partido Político representado no Congresso Nacional, na forma prevista nos arts. 14 e 15 (Constituição Federal, art. 55, § 2º).

Nas hipóteses previstas nos incisos III, IV e V do art. 55 da Constituição, a Mesa poderá iniciar o procedimento de ofício, independentemente de representação, resguardado, em qualquer caso, o princípio da ampla defesa.

5.4 INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E ATO DE IMPROBIDADE

Soa equivocado tratar-se o ato de infidelidade partidária, isoladamente considerado, como ato de improbidade administrativa, pois, como resultado de toda a construção histórica do delineamento institucional dos partidos políticos, estes não podem ser definidos como entes integrantes da estrutura estatal, sob pena de extirpação de suas funções principais, e, nessa medida, um ato de infidelidade, atentatório ao programa do partido ou às pretensões dos eleitores não pode ser interpretado como vitimador do patrimônio público ou do interesse público.

É assim desbordante do intuito do legislador operar-se a exegese de que quando a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992) define em seu artigo 11, como ato de improbidade, todos os que atentem “*contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições [...]*” também quis induzir que por lealdade às instituições se possa concluir que um ato praticado por parlamentar, atentatório ao programa partidário, possa ser qualificado como de improbidade, ainda que sem qualquer proveito material para o autor.

Entretanto, nada obsta que um ato de infidelidade possa ser praticado em concurso formal com um ato de improbidade administrativa²⁵, como por exemplo, no caso em que um membro do partido utiliza em proveito pessoal recursos canalizados pela União ao partido como parcela do fundo partidário —

²⁵ O Estatuto do Partido do Movimento Democrático Brasileiro — PMDB — os pune com idêntica penalidade, seguindo a previsão do art. 10, VI, *verbis*: “*Art. 10. Os membros e filiados do Partido, mediante a apuração em processo em que lhes seja assegurada ampla defesa, ficarão sujeitos a medidas disciplinares, quando considerados responsáveis por: IV - improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo, bem como no de órgão partidário ou de função administrativa.*”

caso em que terá aplicação o artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa — ou mesmo nos casos em que a mera conduta do integrante do partido venha a ofender a higidez da Administração Pública por infringência a princípio.

Nestes casos, teria aplicação a previsão do artigo 2º da Lei de Improbidade que, consagrando os contornos da doutrina administrativa tradicional, apresenta o conceito de agente público como sendo *“todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”*

Nesta hipótese, o autor será punido por ambas as espécies, podendo ocorrer a perda de objeto da penalização imposta pelo partido por força da aplicação da penalidade de suspensão dos direitos políticos, ditada como condenação do ato de improbidade.

Há casos ainda em que se deve reconhecer a legitimidade ativa do partido para impugnar a elegibilidade de candidatura sustentada nos quadros de um seu opositor.²⁶

²⁶ Como já afirmou o Supremo Tribunal Federal na decisão que recebe a seguinte ementa: “Eleitoral. Recurso extraordinário. Diretório Municipal de Partido Político. Legitimidade recursal. Prefeito Municipal. Desaprovação de contas em mandato anterior. Improbidade administrativa por ausência de aplicação do percentual mínimo no ensino. Inocorrência. Inelegibilidade afastada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Matéria concernente à legislação eleitoral infraconstitucional. Recurso extraordinário não conhecido. Os pronunciamentos jurisdicionais do Tribunal Superior Eleitoral, que se esgotem na esfera do ordenamento positivo infraconstitucional qualificam-se como manifestações revestidas de definitividade, insuscetíveis em consequência, de revisão pelo Supremo Tribunal Federal na via recursal extraordinária, cuja instauração pressupõe, sempre, a ocorrência de conflito direto, imediato e frontal com o texto da Constituição. O Diretório Municipal de partido político dispõe de legitimidade recursal para interpor recurso extraordinário dirigido ao Supremo Tribunal Federal, especialmente quando esse órgão partidário é o autor, perante a justiça eleitoral, da arguição de inelegibilidade de candidato filiado a outro partido. (Supremo Tribunal Federal. RE n. 160432-SP. Relator: Ministro Celso de MELLO. Julgamento:

De regra, não há comunicabilidade de instâncias entre o processo judicial e o político, desenvolvido no seio do partido, que se desenvolverão paralelamente, regidos, um pela Lei de Improbidade e outro pelo Estatuto Partidário. É de se a excepcionar, contudo, nas hipóteses em que o processo judicial concluir pela negação da autoria ou do fato.

CONCLUSÕES

1. A história demonstra, recorrentemente, o esforço do homem na busca de um elemento a-histórico que, como os mitos, transcenda a transitoriedade da existência humana, servindo como base permanente e imutável para a explicação da realidade.

2. Como exemplificam as teorizações sobre formas de governo de PLATÃO e ARISTÓTELES, o apego a um elemento a-histórico, como fundamento de uma verdade universal contraindica a democracia, que deve admitir a diferença.

3. Não há como se definir democracia sem referência ao seu contexto histórico. É fundamental precisar a qual democracia se busca referir.

4. No período de vigência da doutrina teocêntrica, as teorizações sobre a democracia limitaram-se a reproduzir, no essencial, os paradigmas da Antigüidade grega, alterando-se o conceito apenas na Modernidade, a partir da estruturação da noção de República, por Jean BODIN, calcada na distinção entre titularidade e exercício da soberania, sendo este ontologicamente limitado.

5. Na modernidade, o contratualismo, derivado do fortalecimento da gnoseologia empirista, leva à concepção de estado não como sociedade natural (criada pelo *politikon zoon* de ARISTÓTELES), mas como sociedade intencionalmente criada pelos homens (*societas civilis*), sobre a qual, por esta razão, exercem absoluto controle.

6. No liberalismo político inglês, este controle é afirmado na lei (o estado apenas poderá fazer o que estiver expressamente previsto em lei), enquanto a liberdade individual, no contratermo, afirma-se diante da lei (o homem pode fazer tudo que a lei não proíbe). Afirmada a liberdade do homem diante do poder estatal nos vazios da lei, molda-se o modelo político de estado liberal.

7. O pragmatismo do liberalismo inglês espraia-se para a experiência norte-americana dos *pilgrims* do *Mayflower*, repetindo o monarquismo

constitucional inglês através da fundação de um presidencialismo, controlado por um legislativo cujos integrantes estão reunidos em partidos de quadros com feição marcadamente regionalizada. A *house of representatives* manifesta-se por deliberação da maioria (paradigma populista), consagrando instrumentos de preservação dos interesses das minorais, que não poderão ser eliminados (paradigma madisoniano).

8. Construída paralelamente, a experiência francesa marca-se pela importação de alguns dos resultados da monarquia constitucional inglesa, ganhando foros de autenticidade no engendramento do modelo de estado democrático, consagrador da liberdade positiva, afirmada na lei, (receptáculo da vontade geral) tanto quanto as limitações do próprio poder estatal.

9. Consagrada a abertura da participação política como característica do estado moderno, consolida-se a democracia representativa. Na Modernidade, não pode haver república que não seja democrática. Não pode haver democracia que não seja representativa. Translada-se, destarte, a tônica da teorização sobre a soberania para as formas de seu exercício (o mandato). Aos eleitos poderia ser entregue o encargo de tornar real a vontade de seus eleitores, permanecendo como mandatário enquanto o fizesse (mandato imperativo), ou então a obrigação de enformar e reproduzir em lei a vontade da nação (mandato livre).

10. Em adaptações pelas quais passou a democracia representativa por força de contingências históricas, foram sendo construídos modelos de apreensão da vontade dos eleitores na escolha dos mandatários (os sistemas eleitorais), todos empenhados na fiel expressão das intenções do eleitorado.

11. Dentre estes sistemas eleitorais, destacou-se pelo ineditismo o sistema proporcional, que conclui pela escolha do representante a partir de uma proporção de votos dados ao partidos. Surge um inequívoco sintoma de

valorização dos partidos políticos, como decorrência da ascensão do modelo político de estado social.

12. Embora o instituto do mandato tenha se destacado como elemento fulcral da democracia, a concepção originária desta, na Modernidade, não pressupôs a existência de partidos políticos, pois a defesa de interesses de classe a ser individualmente desempenhada pelos titulares dos mandatos longe estava de cumprir o papel reservado ao mandato. Não obstante, a democracia representativa não teria condições de evoluir organizadamente, mormente a partir da universalização do sufrágio, sem contar com os partidos políticos, que passam a desempenhar a função de intermediação na relação eleitor-eleito, agora bipartida nas relações eleitor-partido e partido-eleito.

13. Os partidos surgem como elementos de compartimentalização da vontade geral, expressando-a pelas vias institucionais perante as instâncias de reivindicação estatais. No cumprimento deste papel, embutem também a veiculação da vontade da própria instituição partidária ou de seus líderes, pois os partidos são instituições tendencialmente oligárquicas. Reforça-se o elemento teleológico na criação do partido político, identificado pela busca da satisfação, em maior ou menor grau, do interesse individual e nutrido pela perspectiva de obtenção do exercício do poder.

14. Acentuado o traço oligárquico dos partidos de massa mediante a importância que passaram a ter como fontes de realização de interesses de classe, mediante a imposição de obrigações de prestar a uma estrutura de estado social, sua interposição na relação indivíduo-poder público passou a comprometer a permanência da democracia representativa. Partidos políticos e governo agora se relacionam em padrões de uma curiosa simbiose: não há democracia representativa sem partidos e não há partidos sem democracia; o

poder estatal reforça o poder dos partidos, sendo por estes mesmos ameaçado. Surge o *Parteienstaat* ou a partitocracia.

15. Na partitocracia, a estrutura dos partidos agiganta-se tanto quanto a estrutura administrativa do estado social, tornando-se complexa no concerto do relacionamento entre simpatizantes, adeptos, militantes, dirigentes e integrantes de bancada, todos voltados à realização das funções assumidas pelos partidos: policiamento no exercício do mandato, pedagógica, agremiação dos eleitos, controle e comunicação.

16. Reforçada pela obrigatoriedade do voto, pelo financiamento público dos partidos, pela distribuição de cargos na estrutura da administração pública restrita aos filiados ao partido, a partitocracia evidencia a necessidade de limitar a atuação dos partidos políticos, sem contudo incorporá-los à estrutura estatal. Jurisdicizam-se os partidos políticos mediante a instituição de um controle interno, de um controle programático-ideológico e de um controle externo. A disciplina constitucional volta-se para a busca do meio termo: diante de um controle maximalista, criando o risco de tolher do partido a possibilidade de opção que ao longo da histórica caracterizou a democracia. Diante de um controle minimalista, persiste a ameaça de oligarquização, com conseqüente prevalência do interesse do partido sobre o interesse geral..

17. A autonomia reconhecida por lei, aliada à crescente importância do papel que foram assumindo no estado social, propiciou a multiplicação de partidos políticos, tornando possível referir um multipartidarismo (freqüentemente limitado por cláusulas de exclusão), a par de um bipartidarismo e de um monopartidarismo.

18. No Brasil, a construção histórica dos partidos políticos, fortemente marcada pelas experiências estrangeiras, levou a Constituição Federal de 1988 a

estabelecer as bases para a disciplina dos partidos políticos: no resguardo da autonomia partidária, definida em função dos parâmetros de qualificação de partido nacional; vedação do uso de organização paramilitar; previsão obrigatória de diretrizes de organização interna; observância dos princípios democráticos, da obrigatoriedade de previsão estatutária da disciplina intrapartidária e da fidelidade ao partido.

19. A amplitude da competência reconhecida à normatização intrapartidária é inversamente proporcional à dimensão da disciplina legal do partido. Nessa medida, a previsão constitucional da matéria a ser disciplinada no estatuto do partido é a garantia de sua autonomia.

20. O estatuto deve recepcionar a plataforma partidária, que deve conter em potência o que será o partido em ato, ou seja, quando lograr alcançar seu objetivo maior: a conquista do poder. Desta forma, propicia-se ao partido o exercício da função de enformar a vontade popular segundo suas diretrizes, sua plataforma de governo, tornando-os titulares dos objetivos a serem perseguidos na atuação do Estado.

21. Ao longo da história, a teorização sobre a representação política na modernidade pôde contentar-se com a bipartição mandato livre, mandato imperativo. A diversificação de interesses, surgida da pulverização, em escala cada vez mais larga, das classes sociais (e, de conseqüência, dos interesses de classe), conduziu não apenas à insuficiência, mas ao completo esvaziamento da importância desta classificação. Não há mais como se trabalhar, a não ser num patamar teórico desgarrado da realidade, com um conceito fechado de “opinião pública”, “vontade do eleitorado” ou “interesse da nação”. Não é sequer possível acalentar a expectativa objetiva de que se possa dar a cargo de alguém — algum eleito — o dever de atender fielmente a todos os anseios do eleitorado. Trata-se,

hodiernamente, de considerar o nível de correspondência do desempenho do mandato eletivo por seus titulares, policiados pelos partidos e pelo próprio parlamento, com as pretensões de toda a população, aferida num patamar necessariamente genérico, mediano.

22. Com o risco constante de completo esvaziamento desta correspondência, tem sido cada vez mais comum buscar-se sua objetivação em padrões de moralidade (e de fidelidade), gradativamente encampados pelo fenômeno jurídico. Se não há como objetivamente apontar qual é de fato a vontade do eleitorado, há como dizer-se que a este repugnará qualquer atitude do eleito que possa ser definida como imoral ou infiel.

23. A filtragem preventiva deste padrão de moralidade ocorre já na definição legal dos padrões de elegibilidade, sendo seguida, no exercício do mandato, pelo controle da fidelidade partidária e da prática de atos de improbidade.

24. No Brasil, o § 1º do art. 17 da Constituição Federal, impõe, como requisito para regular constituição do partido, a previsão em estatuto da disciplina da fidelidade partidária. Deve fazê-lo no tracejamento de diretrizes, estas entendidas, na analogia com os tipos abertos do direito penal, como parâmetros genéricos de conduta que galvanizem a ideologia partidária sem tolher a possibilidade de os filiados atuarem de modo distinto, em nome da liberdade no exercício do mandato. O que não se permite é a atuação francamente contrária à diretriz partidária, esta sim caracterizada como ato de infidelidade.

25. Em função da previsão fechada do art. 55 da Constituição Federal, não se admite a punição do ato de infidelidade com a cassação do mandato,

sendo imprescindível, contudo, que a aplicação de qualquer penalidade resulte de um processo, tal como constitucionalmente delineado.

26. No controle genérico da moralidade, a prática de atos de improbidade, no exercício do mandato, poderá acarretar dupla penalização de seu autor: a decorrente da lei e a eventualmente prevista pelo estatuto partidário, resguardada a incomunicabilidade de instâncias, à exceção das tradicionais hipóteses de prova cabal da inexistência do fato ou da autoria.

27. Há também a necessidade de se controlar o exercício do mandato segundo a fidelidade de seu titular às promessas veiculadas na propaganda eleitoral (meio de persuasão à obtenção do voto). *De lege ferenda*, impõe-se esta forma de controle já que o desatendimento ao afirmado em campanha patenteia má fé na forma de um *venire contra factum proprium*, merecendo punição a ser aplicada pelo partido, já que a este incumbe o encargo de zelar pela fidelidade de seus membros, inclusive no que tange à propaganda veiculada sob sua legenda.

28. Enquanto na vigência dos modelos de estado liberal e social o controle do mandato voltava-se a fazer estampar em lei a vontade da maioria, expressada pela maioria, na Pós-Modernidade centra-se em fazer prevalecer o interesse nacional. Fragilizada que está pela acentuada crise de governabilidade gerada pelo *deficit* público e pela ineficiência da estrutura do estado social frente às demandas sociais, a soberania nacional, sustentada por uma estrutura estatal em franco desmonte, mostra-se permeável diante das investidas dos interesses estrangeiros, de que são mensageiros os capitais transacionais ou instituições supra-estatais. Inaugura-se uma nova forma de colonialismo exercido pelos países centrais sobre os economicamente periféricos. Insta redimensionar os padrões de representatividade, neste contexto.

29. Sem esta visão de conjunto, são apresentadas propostas de reforma política que buscam encontrar na multiplicação de partidos políticos no Brasil e na ausência de previsão da perda do mandato como punição de um ato de infidelidade partidária, a causa da crise de representatividade. Pregando o retorno de uma cláusula de exclusão ao lado da instituição da pena de cassação como punição por infidelidade, pretendem, em verdade, retirar dos partidos políticos a função de resistência democrática, mediante o completo tolhimento da liberdade no exercício do mandato. Quer-se eliminar a diversidade, fulminar a democracia nela amparada, a fim de facilitar a “globalização”, a submissão do interesse nacional àquele que não tem nação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÃO, Bernadette Siqueira. *História da filosofia: os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. *Cadernos ENAP*, Brasília, 1997.
- AMORTH, Antonio et al. *I partiti politici nello stato democratico*. Roma: Studim, 1959.
- ARISTÓTELES. *Os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- ARON, Raymond. *Estudos políticos*. 2ª ed. Brasília: Edunb, 1985.
- ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar: de acordo com as emendas constitucionais n. 18 (DOU 06/02/98) e n. 19 (DOU 05/06/98)*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- BACOT, Guillaume. La situation juridique des non-citoyens d'après J.-J. Rousseau. *Revue du droit public*, Paris, 2000.
- BAINVILLE, Jacques. *Historia de Francia*. Barcelona: Iberia S.A., 1950.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Representatividade e democracia. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- BARROS, Sylvio Fernando Paes de. Os sistemas eleitorais e os partidos políticos: bipartidarismo ou multipartidarismo. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 3, n. 1, 1969.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Teoria do estado e ciência política*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____: GANDRA MARTINS, Ives. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988/89.

BATOCHIO, José Roberto. Fidelidade Partidária. Anais da XVII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. *Justiça: realidade ou Utopia*. Rio de Janeiro, p. 1206, 29 de agosto a 2 de setembro de 1999.

_____. Uma questão dos partidos. *Folha de São Paulo*. 30 de dezembro de 2000. Tendências e debates.

BELOFF, Max. *Jefferson e a democracia americana*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

BÉNOIT, Francis-Paul. Montesquieu inspirateur des jacobins. *Revue du droit public*, Paris, 1995.

BERL, Emmanuel. *La politique et les partis*. Paris: Éditions Rieder, 1932.

BETTIOL, Giuseppe. *Diritto penale*. 7ª ed. Milano: CEDAM, 1969.

BIELSA, Rafael. *Democracia e república*. Buenos Aires: Depalma, 1985.

BIRCH, A. H.. Natureza e funções da representação. In: KING, Preston (org.). *O estudo da política*. Brasília: Edunb, 1980.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 6ª ed. Brasília: Edunb, 1992.

- _____. *As ideologias e o poder em crise*. 3ª ed. Brasília: Edunb, 1994.
- _____. *Dalla struttura alla funzione*. 2ª ed. Milano: Edizioni di Comunità, 1977.
- _____. *Estado, governo e sociedade*. 7ª ed. São Paulo: Paz e terra, 1999.
- _____. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- _____. *Norberto Bobbio: el filósofo y la política: antología*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- _____. *Teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- _____. *Thomas Hobbes*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- BOBBIO, Norberto et. *Dicionário de política*. Brasília: Edunb, 1991.
- BONAVIDES, Paulo. A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- _____. *Ciência política*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.
- _____. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- _____. *Do estado liberal ao estado social*. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- _____. *Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

- BOUTET, Didier. *Vers l'état e droit: la théorie de l'Etat et du droit*. Paris: Editions L'Harmattan, 1991.
- BULFINCH, Thomas. *O livro de ouro da mitologia: história de deuses e heróis*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.
- BRUCKNER, Pascal. *La mélancolie démocratique: comment vivre sans ennemis?* Paris: Éditions du Seuil, 1992.
- BRUNET, Ferran. Formas políticas y representatividad. *Revista de ciência política*, Rio de Janeiro, vol. 30, n. 3, jul./set. 1987.
- BURDEAU, Georges. *Cours de méthode de la science politique*. Paris: Les Cours de Droit, 1958.
- _____. *La démocratie: essai syntétique*. Bruxelas: Office de Publicité, 1958.
- BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a revolução em França*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- CABRAL DE MONCADA, Luís. *Filosofia do direito e do estado*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.
- CAETANO, Marcelo. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1996. Tomo I.
- CAMBY, Jean Pierre. L'article 4 de la Constitution: d'une reconnaissance de la liberté des partis politiques à des exigences de droit. *Revue du Droit Public*, Paris, mar./abr. 1998.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 1991.
- CARLASSARE, Lorenza. *Le garanzie di una democrazia pluralista*. In: LANFRANCHI (org). *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1997.
- CARVALHO, Orlando M. Ensaios de sociologia eleitoral: estudos sociais e políticos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Rio de Janeiro, 1958.
- CASSESE, Sabino; PEREZ, Rita. *Manuale di diritto pubblico*. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1995.
- CASTRESANA, Amélia. *Fides, bona fides: un concepto para la creación del derecho*. Madrid: Editorial Tecnos, 1991.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. A democracia como sistema político. *Revista de Ciência Política*, São Paulo, vol. 1, n. 1, jan./mar. 1968.
- _____. Representação e participação. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 18, p. 22, nov. 1975.
- CHARLOT, Jean. *Les partis politiques et le système partidaire en France*. Paris: Ministère des affaires étrangères: 1988.
- _____. *Os partidos políticos*. Brasília: Edunb, 1982.
- CHÂTELET, François et al. *História das idéias políticas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. 12ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1999.

- CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Agir, 1999.
- CHOMSKY, Noam. *Os caminhos do poder*. Porto Alegre: Artmed, 1998.
- CHURCHIL, Winston S. *História dos povos de língua inglesa*. São Paulo: Ibrasa, 1960. Volume II.
- CINTRA, Miguel Gonçalves de Ulhôa. Os partidos políticos e a representação popular. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 4, out./dez. 1977.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária*. Curitiba: Juruá, 2000.
- COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- COMPARATO, Maria Lúcia F. Fidelidade partidária. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 96, out./dez. 1990.
- CONSTANT, Benjamin. *Mémoires sur les cent jours en forme de lettres*. Paris: Chez Béchét Fils Librairie, 1820.
- CORRÊA, Oscar Dias. Os partidos políticos: os sistemas eleitorais. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, 1971.
- CORWIN, Edward S. *A constituição norte-americana e seu significado atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1986.
- COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1993.

CRESPIGNY, Anthony de; CRONIN, Jeremy. *Ideologias políticas*. 2ª ed. Brasília: Edunb, 1999.

_____; MINOGUE, Kenneth R. *Filosofia política contemporânea*. Brasília: Edunb, 1979.

CROSSMAN, R.H.S. *Biografia del estado moderno*. 4ª ed. Ciudad del Mexico: Fondo de cultura economica, 1992.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. A lei dos partidos políticos. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CUNHA, Alcides Alberto Munhoz da. Justiça eleitoral e a autenticidade do sistema representativo. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 33, 1999.

DAHL, Robert A. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DAVID, René. *O direito inglês*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

DEUTSCH, Karl. *Política e governo*. 2ª ed. Brasília: Edunb, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DIGGINS, John Patrick. *Max Weber: a política e o espírito da tragédia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

- DUAILIBI, Roberto. *Dualibi das citações*. São Paulo: Mandarim, 2000.
- DUGUIT, Léon. *Droit constitutionnel*. Paris: Fontemoing & Cia, 1911. Vol. I.
- DUVERGER, Maurice. *Introducción a la política*. Barcelona: Ariel, 1963.
- _____. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France, 1960.
- _____. *Les partis politiques*. Paris: Librairie Armand Colin, 1951.
- FAZZALARI, Elio. *Processo: teoria generale*. *Novissimo Digesto Italiano*, Pádua, v. 13, 1966.
- FÉDER, João. *Estado sem poder*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- FERLIE, Ewan et al. *A nova administração pública em ação*. Brasília: Edunb, 1999.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Refoma constitucional: o sistema eleitoral e partidário. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria geral do estado*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FILMER, Robert. *Le patriarche*. Paris: Dalloz, 1958.
- FINER, Samuel E. *Governo comparado*. Brasília: Edunb, 1981.
- FINKELKRAUT, Alain. *A derrota do pensamento*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Os partidos políticos brasileiros. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, vol. 25, n. 2, mai./ago. 1982.
- FREITAS, Juarez. *As grandes linhas da filosofia do direito*. 2ª edição. Caxias do Sul: EDUCAS, 1986.
- GANZIN, Michel. *La pensee politique d'Edmund Burke*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972.
- GIRAUD, Émile. *La crise de la democratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif*. Paris: Marcel Girard, 1925.
- GOGUEL, François; GROSSER, Alfred. *La politique en France*. Paris: Librairie Armand Colin, 1964.
- GRAEF, Aldino. Mudança de governo: propostas para uma reforma administrativa democrática. *Cadernos ENAP*, Brasília, 1994.
- GRIFFITH, Ernest S. *O sistema americano de governo*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1983.
- GUÉHENNO, Jean-Marie. *O fim da democracia*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- HAURIOU, Maurice. *Teoria dell'istituzione e della fundazione*. Giuffrè: Milano, 1967.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *The philosophy of right*. Londres: Encyclopedia Britannica, 1952.

- HELLERN, Victor et al. *O livro das religiões*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- HERAS, Jorge Xifra. *Formas y fuerzas politicas*. Barcelona: Cultural, 1958.
- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- HIND'S, Joel. *Precedents of the house of representatives*. Washington: Library, 1907.
- HUBERMAN, Leo. *A história da riqueza dos EUA*. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- HUME, David. *Investigação acerca da racionalidade humana*. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1998.
- JABLONSKI, Leonel. A imagem do político brasileiro: piorando o que já era ruim. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 32, n. 3, mai./jul. 1989.
- JENNINGS, Sir Ivor. *A constituição britânica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- JOUVENEL, Bertrand. *As origens do estado moderno: uma história das idéias políticas no século XIX*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *El mapa fragmentado del pensamiento liberal: Hayek, Rawls, Nozick*. Madrid: Revista de las cortes generales, 1999.

- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1983.
- LAVAN, Gabriel. *Le comunisme en France*. Paris: Dalloz, 1969.
- LE BON, Gustave. *Psicologia das multidões*. Lisboa: Livros Europa América, 1987.
- LEFORT, Claude. *Pensando o político*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva Publicações, 1989.
- LIPPMANN, Walter. *Crépuscule des démocraties?* Paris: Fasquele Éditeurs, 1952.
- LOPES, José Reinaldo Lima. *O direito na história*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- LUCAS, Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: Edunb, 1985.
- LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Edunb, 1980.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- KUNTZ, Rolf. *Locke, liberdade, igualdade, propriedade*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- MACABU, Adilson Vieira. A formação do poder: os partidos políticos: o eleitorado: a representação. *Revista de Ciência Política*, vol. 7, n. 3, jul./ set. 1973.

- MACHADO, Luiz Alberto. *Direito Criminal*. São Paulo: RT, 1987.
- MACIEL, Marco Antonio de Oliveira. Reforma político-partidária: o essencial e o acessório. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- MADISON, James et al. *O federalista*. Brasília: Edunb, 1984.
- MALHEIROS, Arnaldo. Fidelidade partidária. *Boletim Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*, n. 5, jan./mar. 1977.
- MAQUIAVEL, Nicollo. *O príncipe*. Curitiba: Juruá, 2001.
- MARUDO, Lídice Aparecida Pontes. O processo político-partidário. *Revista de Ciência Política*, vol. 6, n. 4, out./dez. 1972.
- MCPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su epoca*. 5ª ed. Madrid: Alianza editorial, 1997.
- MENDONÇA, Otávio. Partidos políticos brasileiros. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, jan./abr. 1981.
- MENEZES, Aderson de. *Teoria geral do estado*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- MENEZES, Djacir. Os temas da liberdade e da democracia em Pontes de Miranda. *Revista de ciência política*, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 3, set./dez. 1982.
- MICHELET, Jules. *O povo*. São Paulo: Martins Fontes, 1988.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Edunb, 1982.

- MILZA, Pierre. Política interna política externa. In: RÉMOD, René (org.). *Por uma história da política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.
- MONTESQUIEU. *Du principe de la démocratie*. Paris: Librairie de Médicis, 1958.
- _____. *L'esprit des lois*. Paris: Garnier, 1956.
- _____. *O espírito das leis*. Curitiba: Juruá, 2001.
- MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2000.
- MOREIRA, Adriano. *Ciência política*. Coimbra: Almedina, 1992.
- MUKAI, Toshio. *Sistemas eleitorais no Brasil*. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.
- MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* São Paulo: Max Limonad, 1998.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistema eleitoral e reforma política*. Rio de Janeiro: Foglio Editora, 1993.
- NUNES, António José Avelãs. Industrialização e desenvolvimento. *Boletim da faculdade de direito*, Coimbra, vol. XXIX/XXV, 1992.
- OLIVEIRA, Inocência. O fim do escambo. *Folha de São Paulo*. 30.12.00. Tendências e debates.

- RABIER, Jacques-René. *La participation ouvrière*. Paris: Editions Domat Montchrestien, 1957.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Brasília: Edunb, 1981.
- REALI, Giovanni; ANTISERI, Dario. *História da filosofia*. São Paulo: Edições Paulinas, 1990. Volume I.
- _____. _____. _____. _____. _____. Volume III.
- RÉMOND, René. *La politique n'est plus ce qu'elle était*. Paris: Calmann-Lévy, 1993.
- RESCIGNO, Pietro. *Notazioni generali sul principio di buona fede*. Milano: Giuffrè, 1987.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco. *Clássicos da política*. 9ª ed. São Paulo: Ática, 1998.
- RIVERO, Jean. *Les libertés publiques*. 3ª ed. Paris: Presses universitaires de France, 1977. Volume II.
- ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Justiça eleitoral e representação democrática. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- ROSSI, Adeloir. *"Démocrates" électoralistes et le sommeil du Leviathan: en exercice d'analyse du discours politique*. Curitiba: HD Livros Editora, 1995.

- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 3ª ed. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1969.
- RUBIO, David Sanchez. *Filosofia, derecho y libertación en América Latina*. Bilbao: Editorial Desclé de Brouwer, 1999.
- RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Diritto costituzionale: lo stato democratico moderno*. Napoli: Casa Editrice Eugenio Jovene, 1950. Vol. II.
- RUDOLPH, Enno. Les mythes politiques comme phénomènes de culture selon Ernst Cassirer. *Cahiers de philosophie politique et juridique*, Caen, n. 26, 1994.
- SALDANHA, Nelson. *O estado moderno e a separação de poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987.
- SALDANHA, Nelson Nogueira. Liberdade moderna e história da liberdade. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 2, n.3, 1968.
- SALASSA, Josefa Saez de. *La participación política*. Buenos Aires: Ciudad argentina, 1999.
- SALVO, Washington. Democratización interna de los partidos políticos. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 37, 1994.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. Os partidos políticos na IV República. In: BONAVIDES, Paulo et al. *As tendências atuais do direito público: estudos em homenagem ao professor Afonso Arinos*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

- _____. Perda de mandato por infidelidade partidária? *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 19, n. 76, out./dez. 1982.
- SANDBURG, Carl. *Lincoln*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1960.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *O discurso e o poder*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- SANTOS, Jair Ferreira dos. *O que é pós-moderno*. 19ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as Constituições*. Brasília: Edunb, 1996.
- _____. *La democracia después del comunismo*. 2ª ed. Barcelona: Alianza Editorial, 1994.
- SERRANO, Rafael de Agapito. *El principio de la división de poderes*. Madrid: Tecnos, 1989.
- SFEZ, Lucien. Duguit et la théorie de l'Etat. *Archives de philosophie du droit*, Paris, n. 21, 1967.
- SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: o que é o terceiro estado*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- SILVEIRA, José Néri da. Democracia, liberdade do sufrágio e Justiça eleitoral. *Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 34, 1999.

- SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SOARES, Orlando. Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. *Revista de Ciência Política*, vol. 32, n. 4, ago./out. 1989.
- SORIANO, Ramón. *Las libertades públicas*. Madrid: Tecnos, 1990.
- SORMAN, Guy. *O estado mínimo*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1988.
- SPITZ, Jean-Fabien. La conception dworkienne de la démocratie et ses critiques. *Archives de philosophie du droit*, Paris, Tomo 45, 2001.
- STRECK, Lênio Luiz ; MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- STUART- MILL, John. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Edunb, 1981.
- THOREAU, Henry David. *A desobediência civil*. Porto Alegre: L&PM, 2000.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na américa: sentimentos e opiniões*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- TOURRAINE, Alain. *Crítica da modernidade*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- _____. *Que es la democracia?* Buenos Aires: Fondo de cultura economica de Argentina, 1995.

- TRICOT, Bernard et al. *Les institutions politiques françaises*. 12^a ed. Paris: Dalloz e Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1999.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio. *História da filosofia do direito e do estado*. 7^a ed. Madrid: Alianza Editorial, 1985. Volumes I e II.
- VALETTE, Jean-Paul. Le pouvoir chez John Locke. *Revue du droit public*, Paris, n.1, jan./fev. 2001.
- VANOSI, Jorge Reinaldo. *El misterio de la representación política*. Buenos Aires: Depalma, 1972.
- VASCONCELOS, Evandro Ferreira. Princípios da reforma administrativa. *Cadernos ENAP*, Brasília, 1994.
- VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *A separação dos poderes na constituição americana: do veto legislativo ao executivo unitário, a crise regulatória*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- VERNANT, Jacques. *Les conditionnements internes de la politique étrangère, em L'élaboration de la politique étrangère*. Paris: PUF, 1996.
- VILLASANTE, Tomás R. *Las democracias participativas*. Madrid: Ediciones Hoac, 1995.

- VINCENT, André. *Les révolutions et le droit*. 2^a ed. Paris: Dalloz, 1975.
- VIRGA, Pietro. *Il partito nell'ordinamento giuridico*. Milano: Giuffrè, 1948.
- VOLTERRA, Sara. *Sistemi elettorali e partiti in America*. Giuffrè: Millão, 1963.
- WAGNER, José Carlos Graça. *Partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.
- WIEACKER, Franz. *El principio general de la buena fé*. 2^a ed. Madrid: Civitas, 1986.
- WIGHT, Martin. *A política do poder*. Brasília: Edunb, 1985.
- WOLKMER, Antonio Carlos. Sociedade, estado e o direito. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, vol. 26, n. 3, set./dez. 1983.
- WYKES, Alan. *Goebbels*. Rio de Janeiro: Editora Renes, 1975.
- ZAFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. São Paulo: RT, 1997.
- ZAPATERO, Virgilio et al. *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.