

## OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS E UMA NOVA FORMAÇÃO POLÍTICA

Nara Maria de Freitas Nonnenmacher<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este trabalho aborda a representação política no Brasil, elaborando um entendimento do papel dos partidos políticos na reconstrução da democracia, entendendo-se os partidos políticos como instrumentos de suma importância para a representação política. Da representação política como gênero, atinge-se a discussão sobre a representação política por partidos, como espécie, na sociedade democrática. A última parte é seguramente a mais importante, inicia-se pela abordagem da atual Constituição e a construção de uma nova democracia política, porquanto vincula, de um lado, a questão da reconstrução da democracia e, de outro, discute a representação política em uma sociedade complexa e desigual como a brasileira. Concluindo com um estudo da complexidade e importância da representação política no âmbito brasileiro para a reconstrução democrática, dentro de uma nova formação política.

**PALAVRAS-CHAVE:** Representação Política; Sociedade Democrática; Reconstrução Democrática; Partidos Políticos.

## THE BRAZILIAN POLITICAL PARTIES AND A NEW POLITICAL FORMATION

**Abstract:** This work presents the political representation in Brazil, elaborating an understanding of the role of the political parties in the reconstruction of the democracy, understanding the political parties as important means for the political representation. As gender the discussion will be about the political representation by parties, as species, in the democratic society. The last part is surely the most important, it begins with the current constitution and the construction of a new political democracy, while, on one side, it brings up the reconstruction of the democracy, on the other side, it discusses the political representation in a complex and unequal society as the Brazilian. It ends up with a study of the complexity and importance of the political representation in the Brazilian context for the democratic reconstruction, in a new political formation.

**Key words:** Political Representation; Democratic Society; Democratic Reconstruction; Political Parties.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS; Advogada; Coordenadora e Professora do curso de Direito do Centro Universitário UNIVATES.

## 1 INTRODUÇÃO

Abordar-se-á a importância dos partidos políticos no Brasil, conforme uma análise jurídica da legislação constitucional e partidária, para um entendimento da democracia representativa.

Essa reflexão tornou-se importante, à medida que cresceu o conhecimento pela leitura clássica e contemporânea, sobre democracia e constante exigência, cada vez mais frequente nos últimos anos, de maior democracia.

Esse posicionamento não é novo. Hobbes, Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, Sièyes e muitos pensadores formam com suas teorias um contributo para a abordagem do tema da representação. Todavia, o tema merece cada vez mais uma reflexão comprometida com os objetivos democráticos. Revendo o clássico, adaptando-se as idéias contemporâneas, estabelecer-se-á uma reflexão jurídica para estruturar o tema.

A proposta também nasce da constatação de que toda a ação político-partidária tem sido determinada, quase que essencialmente, pelos interesses eleitorais imediatos e pela estrutura conjuntural.

Observar-se-á como referência outros modelos de referência internacional, sem o compromisso de analisar profundamente outros sistemas.

A importância de focalizar-se a reflexão na legislação brasileira, por consequência, na sociedade brasileira, está na profunda crise de representatividade e legitimidade social que vive o País. Nosso parlamento está muito distante do que poderia reproduzir a pluralidade e a diversidade da sociedade brasileira.

A legislação eleitoral e partidária em vigor transforma os partidos políticos em organizações comandadas por interesses menores, como consequência apresenta-se uma fragmentação partidária, que em nada ajuda os partidos, pois acaba com sua identidade. Não há solidariedade de partido. Por consequência, a visão dos interesses individuais é mais forte que a consideração dos interesses gerais.

A atual forma do Estado impede o crescimento. O sistema político impede a consolidação de novos instrumentos e procedimentos que seriam necessários para modificar o quadro à nossa frente. As atuais organizações políticas não pensam em viver uma utopia, ou porque nunca tiveram uma utopia clara no horizonte, ou porque não possuem a confiança de que possam alcançá-la, ou por entendê-la intangível.

Precisa-se reconstruir a democracia para um futuro melhor. Mas deve-se entender que a demagogia dos programas partidários e dos discursos eleitorais não levará a lugar algum. O objetivo poderá concretizar-se em longo prazo, superando desafios, mudando o perfil social e político do País.

Alternativas sem compromisso ideológico e objetivos que o momento exige não poderão prosperar. Todavia essa representatividade deverá passar pelo crivo jurídico-constitucional, com legitimidade para preencher o espaço político dos nossos dias.

Nesse contexto, para analisar a importância da representação política na reconstrução democrática, elaborar-se-á um entendimento sobre a representação política e a democracia. Chamar-se-á a atenção para a importância dos partidos políticos na sociedade democrática, procurando demonstrar, num breve relato, a evolução jurídico-política dos partidos.

Muito importante é entender a extensão da idéia de democracia como participação e os princípios democráticos representativos inscritos constitucionalmente. Pelas interpretações da análise a realizar-se, procurar-se-á demonstrar que a questão participativa no processo político de reconstrução da democracia não está unicamente formulada por meio dos partidos políticos. Inobstante, nos quadros da democracia representativa, o cidadão interferir no processo decisório do poder, somente pelo voto, por ocasião das eleições, um fenômeno emerge, redimensionando um grau de ingerência dos diferentes grupos sociais.

Novos entes políticos formadores de opinião atuam paralelamente aos partidos políticos. Eis aí a questão, uma nova formação política, abrindo-se uma proposta de reflexão para investigação de um fator de acentuada relevância no cenário político brasileiro.

É de suma importância a abordagem do papel dessas novas instituições e o papel dos partidos políticos na reconstrução democrática. Assim, abordar-se-á a discussão também no aspecto jurídico-constitucional.

Um entendimento da reconstrução de uma democracia representativa no Brasil será a questão fulcral do trabalho. As questões até aqui citadas são por demais complexas para pretender-se solucioná-las. Todavia, o objetivo deste estudo é tornar-se uma contribuição no que tange ao esclarecimento de determinados conceitos e de novas formas de expressão representativa.

Sem a pretensão de exaurir o tema, serão abordados os tópicos de uma nova formação política, traçando um perfil dos movimentos que se formam na esfera da representação política, construindo uma nova cidadania.

## **2 O PARTIDO POLÍTICO E O SEU PAPEL NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

Quando chegamos ao limiar de um novo século é imprescindível que entendamos as mudanças que poderão construir e consolidar os novos atores, os novos instrumentos e procedimentos para o sistema político que emerge.

Um novo cenário demonstra que uma importante transição ocorre, num reclame de novos operadores políticos. Como consequência, inexoravelmente, teremos que analisar as organizações do Estado ou da Sociedade para entendermos a situação que o Brasil apresenta para empreender uma articulação nesse novo campo político.

No século XX, os partidos políticos tornam-se instrumentos por excelência da representação política, penetrando no âmbito das Constituições.

Os instrumentos representativos são articulados para a concretização da vontade popular de vivência da democracia, e o mecanismo adequado, ou seja, a peça basilar, para o Estado Democrático de Direito, tem sido o partido político.

### **2.1 Um entendimento sobre representação política e democracia**

Torna-se indispensável, no desenvolvimento deste estudo, um entendimento sobre representação política, para a formação de uma reflexão maior, da construção da democracia.

A representação política é um tema fundamental para o direito constitucional. A representação política democrática, ou seja, o resultado do pleito eleitoral, é requisito básico de legitimação das regras jurídicas e dos comandos políticos<sup>2</sup>.

O controle popular é um dos elementos substanciais na representação política, tanto ao tempo das eleições como após estas. A sociedade busca novas bases para a construção democrática. No século XXI, que democracia buscamos?

Inicialmente é preciso conhecer que a idéia de representação nem sempre existiu. Assim, a concepção de representação de um indivíduo por outro é moderna. Na concepção política, o ato de representar o povo significa simbolizar a nação por meio de uma abstração. Como o surgimento do Estado, o fenômeno da representação política também é uma conquista social. A evolução da representação política corre paralela à sociedade<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política**. São Paulo: Editora Ática, 1988, p.45.

<sup>3</sup> LEITÃO, Cláudia Sousa. A crise dos partidos políticos brasileiros (**Os dilemas da representação política no Estado Intervencionista**). Fortaleza(CE): Gráfica Tipoprogresso, 1989, p. 30.

São as Cidades-Estado as células mais significativas da estruturação grega de poder que, por serem de pequena dimensão, admitiram a participação política direta, prescindindo, portanto, de um sistema representativo. Somente na Idade Média percebe-se a criação pela Igreja de técnicas representativas que, mais tarde, seriam transplantadas para a sociedade política. Todavia são os ingleses que vão mostrar a franca evolução do sistema representativo, atingindo, no século XVII, uma monarquia representativa. A história do governo representativo na Inglaterra desenvolve-se em função da atuação da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes. Pela importância tradicional da Câmara dos Lordes e pelo poderio econômico da classe burguesa com o conseqüente crescimento da Câmara dos Comuns surge o governo representativo. Todavia, é a partir da Revolução Francesa e da Revolução Americana que a representação começou a ser concebida como um direito do homem. No século XIX, institucionaliza-se o direito de representação. No século XX, surgem indagações para o aperfeiçoamento da representação política na construção democrática<sup>4</sup>.

Assim, a própria história tem respondido que a representação política é imprescindível. Hobbes, Rousseau, Montesquieu e Sièyes foram os primeiros estudiosos do sistema representativo.

Para Hobbes, a necessidade de representação surge pelo fato de que só se alcança a unidade estatal quando a vontade de alguns indivíduos se superpõe à dos demais. Rousseau admite a representação política como uma necessidade de ordem material em grandes Estados com as condições da realização de um mandato imperativo e ratificação popular. Para Montesquieu, a única participação do povo se dá no momento da escolha de seus representantes. Sièyes também propugna pela absoluta desvinculação entre eleitores e eleitos na concepção de necessidade de representação, ou seja, os cidadãos estão aptos a escolher seus representantes, mas tão somente isso<sup>5</sup>.

A representação política, tendo como ponto de partida a teoria da soberania nacional, conduz ao governo representativo. É que a soberania residiria indivisivelmente na Nação, não podendo qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos invocar, por direito próprio, o exercício da soberania nacional. Mas a Nação, a quem era atribuída a origem do poder, só poderia exercê-lo delegando aos seus representantes. E como os representantes representavam a Nação, era necessário abolir qualquer forma de mandato imperativo que vinculasse os representantes a interesses particulares ou a determinado círculo de eleitores.

---

<sup>4</sup> Idem, *ibidem*, p. 53.

<sup>5</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria Constitucional**. Coimbra: Ed. Almedina, 1998, p. 109 - 110.

Consagrava-se, desse modo, a teoria de Montesquieu e de Sièyes, segundo a qual os representantes, uma vez recebido o mandato do povo, não podiam ser considerados como simples comissários, caso em que suas decisões ficariam sujeitas à ratificação popular permanente. O mandato dos representantes era livre, podendo estes, com base nele, tomar livremente decisões em nome da Nação que representavam.

A partir desses esquemas se formou a teoria do governo representativo, traduzida na adoção de um sistema constitucional em que o povo governa por meio dos seus representantes eleitos.

Todavia, a teoria do governo representativo encontrou objeções. Para Rousseau, soberania nacional e representação política são termos inconciliáveis. A soberania popular é inalienável porque se identifica com a vontade geral. Se o povo concede o seu poder soberano a outro sujeito, deixará de ser soberano. Quando se recorre, nos Estados modernos, por exigências funcionais, a um corpo de deputados, estes não são representativos do povo, são representantes dos eleitores. Em relação ao povo são simples comissários, colocados na dependência dos comitentes e subordinados à vontade popular<sup>6</sup>.

A vontade geral de Rousseau é um conceito normativo, é um dever-ser. Mas é um dever ser que pode ser, desde que cada membro da comunidade saiba escutar a vontade geral que, como cidadão, necessariamente discerne. Se cada membro da comunidade souber ser cidadão, a unanimidade reinará e a vontade geral será a vontade de todos. A identificação entre a vontade geral e a vontade de todos é, pois, um objetivo ou tarefa<sup>7</sup>. Uma função, portanto, de representação política.

A representação política continua sendo um tema fundamental para o direito constitucional e para a ciência política. Não importa a coloração partidária de quem discuta o assunto. A representação que resulta do livre embate eleitoral é critério básico de legitimação das regras jurídicas e dos comandos políticos. O principal canal de comunicação entre o Estado e a sociedade, entre o direito e a política, ainda é ocupado pelas entidades de representação.

A função dos partidos políticos, como é inserida na maioria das constituições, deve ser entendida levando-se em consideração que a sua concretização determina o verdadeiro objeto do direito constitucional. A liberdade de expressão ideológica é um direito fundamental de todo o cidadão. A maneira de instrumentalizar esse direito é constitucionalmente garantido pela formação de entidades políticas (partidos políticos).

---

<sup>6</sup> Idem, *ibidem*, p. 109.

<sup>7</sup> PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**. In: *Contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Lisboa: Coimbra, 1989, p. 128 e 129.

Embora democracia seja a noção que domina a política, a maioria dos políticos e cidadãos comuns não tem clareza quanto à sua natureza e ao seu objetivo como mecanismo político. Se a concepção dominante de democracia representativa como controle público permanece presa ao século XIX, e se o poder não pode ser dirigido em nome do povo, pelos parlamentares, precisamos repensar nossa doutrina da democracia e a estrutura institucional da democracia. A democracia representativa tem a virtude limitada de permitir que alguns dos principais responsáveis pela tomada de decisão e pela iniciativa política no Estado sejam trocados periodicamente. A democracia representativa permite o governo de um partido legitimado pelo voto popular, mas esse voto pode representar as escolhas de uma minoria do eleitorado ativo.

Se quisermos uma sociedade mais democrática, precisamos de competição e debate políticos mais amplos, não de um despotismo eletivo que pretende se justificar pelo voto popular. Como podemos conseguir isso? Assegurando ao mesmo tempo uma maior continuidade da política e da coordenação entre áreas da política? Não há contradição entre buscar disputa e continuidade, desde que essa disputa seja pública, contínua e conduza a algum consenso. O futuro da democracia no contexto nacional depende menos das escolhas dos votantes individuais que da representação efetiva de organizações que representem os grandes interesses sociais. A influência efetiva sobre o governo depende de organização. E, para um progresso efetivo da concorrência democrática entre interesses organizados, residiria na negociação corporativa, coletiva e cooperativa, em associação com o Estado<sup>8</sup>.

A representação política parlamentar precisa adaptar-se aos novos mecanismos de obtenção do consenso e de justificação de obediência. Conciliar os imperativos de governabilidade com as expectativas de participação política ampla; combinar eficácia com legitimidade; compatibilizar racionalidade formal e material. Sem dúvida, tarefa difícil, mas válida, atentando-se para o fato historicamente comprovado de que onde fenecem as instituições representativas vicejam os autoritarismos<sup>9</sup>.

### **3 IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA**

O interesse em torno do estudo sobre partidos políticos cresceu especialmente a partir da Segunda Grande Guerra, motivado pelo fortalecimento de instituições representativas e democráticas.

---

<sup>8</sup> HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1992, p. 43.

<sup>9</sup> Idem. *Ibidem*, p. 57.

A sociedade se constitui num conjunto de pessoas nela mantendo entre si relações multilaterais de co-participação. Esse conceito amplo se aplica tanto a agremiações dotadas de independência política como quando falamos de agremiações restritas a fins limitados, como um clube recreativo ou uma firma. Analiticamente uma sociedade é constituída por um conjunto de atores. Os seres humanos que a integram o fazem em função de um ou vários papéis sociais. É como cidadão que se ingressa, como membro titular, numa sociedade politicamente independente.

A representação política democrática, isto é, aquela que resulta do livre embate eleitoral, é critério básico de legitimação das regras jurídicas e dos comandos políticos. O principal canal de comunicação entre o Estado e a sociedade, entre o direito e a política, ainda é ocupado pelas entidades de representação<sup>10</sup>.

O desenvolvimento dos partidos transformou, profundamente, a estrutura dos regimes políticos. As democracias modernas baseadas em uma pluralidade de partidos organizados e disciplinados são muito diversas dos regimes individualistas do século XIX.

Os partidos exercem papel fundamental na fase eleitoral de designação de candidatos e também na eleição propriamente dita. A influência é indireta inicialmente, no apoio do candidato na campanha eleitoral. Fazendo a propaganda eleitoral de seu candidato, o partido desenvolve, progressivamente, sua própria propaganda partidária. É preciso, aliás, distinguir a propaganda eleitoral propriamente dita feita pelo candidato para procurar ser eleito e a propaganda do partido, por ocasião das eleições, que visa a difundir sua doutrina, estender sua projeção, multiplicar seus adeptos.

Uma evolução se produziu nesse sentido. Os primeiros partidos foram organizações puramente eleitorais. A função essencial consistia em assegurar o êxito de seus candidatos. A eleição era o fim; o partido, o meio. A influência dos partidos diretamente sobre a vida política levou à utilização das eleições para garantir o crescimento dos partidos<sup>11</sup>.

Atingindo uma afirmação gradual, os partidos políticos tornam-se porta-vozes da opinião pública, tornam-se veículos significativos da representação política. Diversas são as classificações partidárias.

Duverger divide os partidos políticos quanto à sua organização interna em partidos de quadros e partidos de massas. Os partidos de quadros procuram atrair os representantes mais notáveis, seja numa visão de reputação política ou de mais recursos financeiros. Contrariamente, o partido de massas considera-se forte por conter em si

---

<sup>10</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. Ob. cit., p. 45.

<sup>11</sup> Idem. Ibidem, p. 400.



o maior número de adeptos, sem quaisquer preconceitos de natureza econômica ou social<sup>12</sup>.

Essa análise das principais tipologias dos partidos políticos torna-se útil, porque orienta quanto ao comprometimento democrático dos regimes políticos.

Na verdade a função dos partidos políticos é de extrema importância na sociedade democrática. Na formação dos candidatos e da opinião, na preparação e no controle das eleições, são os partidos os formadores da vontade política da sociedade, assim tornam-se os verdadeiros veículos entre o Estado e o cidadão.

#### **4 CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA DEMOCRACIA**

Reconhecida constitucionalmente a existência dos partidos políticos, torna-se necessário regular a sua atividade. Afonso Arinos<sup>13</sup> reconhece que a necessidade de legislar sobre partidos prescinde do expresse reconhecimento deles pelas Constituições.

Tal necessidade ocorre nas democracias desde que a ação dos partidos se tornou indispensavelmente ligada às práticas políticas, urgindo remediar, na medida do possível, os seus inconvenientes e malefícios.

Depois da Segunda Guerra mundial, o Ocidente não apresenta dados realmente novos quanto à doutrina e à prática política. As aparências se alteram, mas as figuras históricas não se modificaram substancialmente na comparação com outras épocas.

A idéia de manter a democracia está intimamente ligada a cultivar e robustecer a instituição dos partidos, todavia, esse fundamento reside no entendimento de educar literária e cientificamente o povo para integrar-se no processo político de forma a adquirir a cidadania comprometida com o conhecimento desse complexo mecanismo de representação partidária.

A democracia é um valor de caráter universal e radical. O respeito à dignidade e autonomia dos povos e nações é o núcleo de uma nova ordem internacional, na qual a política se pautar por compromissos éticos e morais.

A supremacia da sociedade civil sobre o Estado é um princípio a ser perseguido sem reservas. De nada adianta chegar ao poder político jurídico, expresso pelo Estado, sem que tal acesso tenha como contrapartida a democratização e a organização do conjunto da sociedade.

---

<sup>12</sup> Idem. Ibidem, p. 99.

<sup>13</sup> MELO FRANCO, Afonso Arinos. Ob. cit., p. 112 e 113.

A reforma democrática do Estado, assim, deve ter como centro a democratização da instância pública, de modo a assegurar o livre jogo democrático na definição das políticas públicas e no funcionamento administrativo estatal, valorizando o papel dos partidos e das eleições, assegurando relações democráticas entre a sociedade e o Estado, gerando uma administração pública mais eficaz, estável e também transparente<sup>14</sup>.

#### **4.1 A Constituição e os instrumentos de democracia representativa**

A compreensão de uma lei constitucional só ganha sentido útil, teórico e prático, quando referida a uma situação constitucional concreta, historicamente existente num determinado país. A idéia constitucional deixa de ser apenas a limitação do poder e a garantia de direitos individuais para se converter numa ideologia, abarcando os vários domínios da vida política, econômica e social.

O problema da participação dos grupos e associações na legislação é um problema controvertido no Direito Constitucional. A crítica pela participação de grupos no processo legislativo representa uma intromissão na liberdade dos órgãos legislativos. Em alguns aspectos até é entendida essa intromissão como intolerável, ao mesmo tempo em que agride ao princípio representativo. Por outro lado, a não institucionalização da participação acaba, em geral, na existência de formas sociais de pressão institucionalizadas, como é abundantemente demonstrado pelos “lobbies”<sup>15</sup>.

Em razão do reconhecimento constitucional dos partidos políticos e da sua influência para a formação da vontade política, já se pretendeu que os partidos exercessem funções de um órgão constitucional. A constitucionalização dos partidos implica que eles deixem de ser apenas uma realidade sociológico-política.

A constituição reconhece aos partidos um direito fundamental de participação política e institui quase um monopólio partidário de representação política.

A representação, como componente do princípio democrático, assenta-se em determinados postulados como o exercício jurídico, constitucionalmente autorizado, de funções de domínio, feito em nome do povo, por órgãos de soberania do Estado, de derivação direta ou indireta da legitimação de domínio do princípio da soberania popular, do exercício do poder com vistas a prosseguir os fins ou interesses do povo<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> CHACON, Vamireh. Ob. cit., p. 726 e 727.

<sup>15</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Ob. cit, p. 430.

<sup>16</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Ob. cit., p. 419.

#### **4.2 Uma nova Constituição: condição para a reconstrução da democracia política**

Aristóteles oferece-nos um conceito de constituição (*politeia*) que significa o próprio modo de ser da *polis*, ou seja, a totalidade da estrutura social da comunidade: “A constituição do Estado tem por objeto a organização das magistraturas, a distribuição dos poderes, as atribuições de soberania, numa palavra, a determinação do fim especial de cada associação política”.

No conceito aristotélico de constituição juntam-se dois aspectos modernos: a constituição como ordenamento fundamental de uma associação política; a constituição como o conjunto de regras organizatórias destinadas a disciplinar as relações entre os vários órgãos de soberania.

A afirmação constitucional baseia-se em princípios fundamentais para concretizar essa disciplina relacional, e um dos princípios é o democrático. O princípio democrático é um princípio jurídico normativo, e não um simples modelo ou teoria abstrata. Como impulso global dirigente, ele aponta para a idéia de democracia como forma de legitimação do poder. Como princípio complexo, ele significa que a eficácia jurídica do princípio democrático é também polivalente. Em primeiro lugar, acolhe os mais importantes aspectos da democracia representativa: órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, apontado ao aprofundamento da democracia participativa, ele implica esquemas de organização e de procedimento que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de participar nos processos de decisão e exercer o controle democrático do poder<sup>17</sup>.

Sob o ponto de vista jurídico-constitucional, a consagração do princípio da democracia articula-se por diversas posições: constitui uma imposição constitucional dirigida aos órgãos de direção política e da administração ativa em geral, no sentido de desenvolverem atividades conformadoras e transformadoras no domínio econômico, social e cultural, de modo a evoluir-se para uma sociedade democrática cada vez mais conforme os objetivos da democracia social; representa uma autorização constitucional no sentido de o legislador democrático e os outros órgãos encarregados da concretização político-constitucional adotarem medidas necessárias para a evolução da ordem constitucional sob a ótica de uma “justiça constitucional” nas vestes de uma “justiça social”; implica a proibição de retrocesso social, subtraindo à livre e oportunística disposição do legislador a diminuição dos direitos adquiridos; impõe-se como fundamento de pretensões jurídicas dos cidadãos, pelo menos nos casos de defesa das condições mínimas de existência.

---

<sup>17</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Ed. Coimbra, 1991, p. 76 e 77.

O princípio democrático jurídico-constitucionalmente conformado é um processo dinâmico-processual, pois aponta para metas, objetivos a realizar: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; realização da democracia econômica, social e cultural; promoção do bem-estar e qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os cidadãos.

Para tais fins é preciso que se entenda e se integre constitucionalmente outros princípios, como o da representação, que significa, em primeiro lugar, o exercício de funções de domínio, não pelo próprio titular da soberania, o povo, mas por “órgãos de soberania”, seus representantes. A representação significa aqui atuação no interesse do povo e disposição para responder com congruência os desejos e necessidades dos representados.

O princípio da representação pressupõe o princípio do sufrágio, o qual deve ser universal, direto, secreto e periódico, pelo qual os cidadãos elegem os órgãos representativos do poder político, que, por sua vez, designarão os órgãos não eletivos. Torna-se fundamental que entendamos o significado de democracia representativa e os seus instrumentos de realização.

A expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade<sup>18</sup>.

De resto, devemos entender que nem toda forma de democracia é representativa, assim como nem todo o “estado representativo”<sup>19</sup> é democrático.

Acrescentaremos a essa reflexão como a expressão “representação” pode ser entendida. No contexto, interessa-nos esclarecer o que significa a representação na acepção política. E, assim, dois aspectos são relevantes. Num primeiro momento, os poderes do representante, num segundo, o conteúdo da representação. E, para isso, é importante revermos, brevemente, como se estabeleceu essa representatividade.

A consolidação da democracia representativa coincide com a afirmação dos Estados representativos nos principais países europeus, tendo presente dois caracteres fundamentais, o princípio da soberania do povo e o fenômeno da associação. O Estado representativo conhece um processo de democratização ao longo de duas linhas: o alargamento do direito de voto até o sufrágio universal masculino e feminino, e o

---

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.44.

<sup>19</sup> Idem. Ibidem, p. 44: “...um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.”

desenvolvimento do associacionismo político até a formação dos partidos de massa e o reconhecimento de sua função pública<sup>20</sup>.

Com a passagem da monarquia à república também o supremo cargo do Estado tornou-se eletivo e, portanto, no sentido técnico da palavra, representativo.

Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na sociedade civil.

Disso, concluímos que uma coisa é a democratização da direção política, o que ocorreu com o estabelecimento de parlamentos, e outra é a democratização da sociedade civil. Como consequência, pode existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições não é governada democraticamente<sup>21</sup>.

Existe uma íntima relação entre o princípio democrático e os direitos fundamentais. Essa relação manifesta-se desde logo e principalmente no reconhecimento de conjunto explícito de direitos políticos inerentes ao princípio democrático, que compreende não apenas os direitos, liberdades e garantias de participação política, mas também alguns direitos dispersos da mesma natureza como o direito de comunicação gratuita em épocas de eleições, o direito de resposta.

#### **4.3 Garantias constitucionais de uma experiência democrática**

Conforme Canotilho, no plano constitucional, dir-se-ia que o corpus constitucional estabeleceria um conjunto de regras convencionais (regras do jogo), sobre as quais podem assentar as mais diversas estratégias constitucionais<sup>22</sup>.

É evidente que os partidos políticos são indispensáveis ao processo de representação no poder. Nenhum dos tipos governamentais da democracia constitucional poderia funcionar sem a livre competência dos partidos, e nenhuma autocracia autoritária seria possível sem um partido único, instituição destinada a mobilizar e a controlar as massas.

Explica Loewenstein que, por razões compreensíveis, as constituições revolucionárias americana e francesa omitiram mencionar os partidos políticos. A Revolução Francesa rechaçou os partidos por considerá-los incompatíveis com o

---

<sup>20</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade, para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p.151.

<sup>21</sup> Idem. *Ibidem*, p.156.

<sup>22</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Ob. cit.*, p. 76 e 77.

dogma imperante da soberania da vontade geral. Para ambas as filosofias políticas, o exercício do poder político estava delegado exclusivamente aos detentores constitucionais do poder. As constituições do século XIX não foram menos discretas frente aos partidos políticos. As constituições do século XX, em princípio, continuaram esse silêncio. A constituição de Weimar, que não foi nem tímida, nem inerte em seu texto, nomeou superficialmente os partidos políticos ao exigir que os funcionários fossem servidores da comunidade, e não de um partido. Mas, por volta da Segunda Guerra Mundial, quando já não se podia ignorar por mais tempo a importância dos partidos políticos na vida da democracia constitucional, o tabu rompeu e apareceram diversas referências aos partidos políticos nas constituições<sup>23</sup>.

No cenário latino-americano, na segunda metade de século XX, a democracia oscilou ciclicamente entre os pólos constitucionais e autoritários. Registraram-se sérias situações com as ditaduras de alguns países.

Na Argentina uma junta militar presidida pelo General Juan Carlos Onganía derrotou o governo constitucional (1966), dissolvendo o Parlamento e os partidos políticos. Também no Brasil um regime militar se instalou no poder por meio de um golpe (1964), todavia, não aboliram totalmente as instituições parlamentares e os partidos. As eleições para o Congresso se realizaram limitadas aos partidos autorizados e com importantes restrições de liberdade eleitoral. Houve o restabelecimento dos partidos na ordem constitucional após a abertura política gradual e irrestrita.

Em virtude do reconhecimento constitucional dos partidos políticos e da sua influência para a formação da “vontade política”, a constitucionalização dos partidos ou incorporação constitucional dos partidos implica que eles deixem de ser apenas uma realidade sociológico-política. A constituição reconhece a liberdade de formação dos partidos políticos como um direito fundamental e concede-lhes um estatuto privilegiado em relação ao direito geral de associação, não estabelece, além disso, um controle ideológico-programático, mas apenas um controle externo de liberdade constitucional.

A liberdade externa dos partidos reconduz-se fundamentalmente à liberdade de fundação de partidos políticos. A liberdade interna dos partidos revela-se, sobretudo, em duas questões fundamentais, ou seja, sobre os partidos não pode haver qualquer controle ideológico-programático, não é admissível um controle sobre a organização interna do partido. A Constituição exige o respeito dos princípios da independência nacional e da democracia política. O reconhecimento jurídico, a todos os partidos, de iguais possibilidades de desenvolvimento e participação na vontade popular, é uma forma de concretizar-se a igualdade partidária.

---

<sup>23</sup> LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria da Constituição**. Barcelona: Ed. Ariel, 1976, p. 444.

#### 4.4 O novo papel dos partidos políticos

O período que antecedeu a formação da Constituinte foi marcado por discussões sobre as mais diversas questões a serem abordadas pela futura Assembléia, que promulgou a Constituição Brasileira de 1988. Muitos desses temas sempre foram tratados a distância da maioria da população, o que não ocorreu, pelo menos inicialmente, desta vez. De uma forma geral, a grande maioria dos brasileiros procurou formar grupos de pressão para influenciar e defender interesses pessoais e coletivos na nova ordem jurídico-política que moldaria o Brasil futuro.

A organização partidária não recebeu a atenção devida. A falta de história político-partidária brasileira é uma das causas. Também, a falta de credibilidade política, a falta de enraizamento social e a disseminação de uma cultura antipartidária.

Diante de tal conjuntura o partido político passou a ser visto como um agrupamento de políticos profissionais, preocupados, primeiramente, em defender seus próprios interesses, em detrimento da coletividade, aproximando-se dos eleitores somente em épocas de eleições, descaracterizando assim os objetivos da organização partidária, da representação política, fundamentada num programa político e no respaldo popular.

Com a promulgação da Constituição de 1988, foi demarcada juridicamente uma nova etapa para os partidos políticos. A Constituição passou a garantir expressamente a liberdade de criação, funcionamento e autodeterminação dos partidos políticos<sup>24</sup>.

Essa garantia expressa na Constituição dá aos partidos substancial margem de autonomia. No entanto, cada partido, de acordo com suas concepções doutrinárias, deve estabelecer uma estrutura interna democrática, certo que seria inaceitável que um partido resguardasse o regime democrático não o colocando em prática internamente.

Entende-se por disciplina partidária o respeito e o acatamento ao programa e objetivos do partido, às regras de seu estatuto, cumprimento de seus deveres e probidade no exercício de mandatos ou funções partidárias, e, num partido de estrutura interna democrática, certo que a disciplina compreende a aceitação das decisões discutidas e tomadas pela maioria de seus filiados militantes.

Em função desses princípios democráticos, cabe aos partidos políticos resguardarem, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, condicionantes à liberdade partidária. Será inconstitucional um partido que pleiteie um regime de governo que não se fundamente nos princípios da Constituição de 1988.

---

<sup>24</sup> Constituição Federal de 1988, artigo 17, parágrafo 1º.

#### **4.4.1 Condicionamentos constitucionais à liberdade partidária**

A atual Constituição regulou os direitos políticos (artigos 14 a 16) e dispôs sobre os partidos políticos (artigo 17), mantendo a Justiça Eleitoral dentro do Poder Judiciário, como um de seus órgãos (artigos 92, inciso V e 118 a 121). Regulou amplamente a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, indicando as substituições e seu processo, nos casos de impedimento e vacância. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias contém vários artigos referentes ao Direito Eleitoral, principalmente sobre plebiscito, mandatos e eleições (artigos 2o, 4o, 5o, etc.).

Os partidos políticos são indispensáveis à democracia representativa, à medida que organizam as correntes políticas para a competição eleitoral e coordenam a participação dessas correntes no processo governamental.

Para que esse processo, tanto o eleitoral como o governamental, ocorra tecnicamente correto é necessário que os partidos políticos obedeçam a certos aspectos legais, inscritos constitucionalmente.

O constitucionalismo contemporâneo reconhece partidos políticos como entes paraestatais necessários, cuidando de impor-lhes princípios de organização, de atuação, de financiamento, etc., para impedir, ou atenuar desvirtuamentos.

A Constituição de 1946 já proscovia o partido antidemocrático. A de 1967, com a Emenda n. 1/69 (artigo 152), já editou um verdadeiro estatuto, o qual na verdade se inspirava na Lei Orgânica dos Partidos de 1965. A Constituição de 1988 define como já se esclareceu anteriormente, no artigo 17, um estatuto constitucional dos partidos políticos.

Em 5 de outubro de 1988, com a promulgação da Constituição, surge juridicamente nova fase para os partidos políticos brasileiros, pela aprovação de dispositivos até então inexistentes na ordem normativa do País. Agora, sem as amarras do bipartidarismo.

Todavia, não é absoluta a liberdade de organização partidária. Condiciona-se a vários princípios que confluem, em essência, para o compromisso com o regime democrático estabelecido constitucionalmente, com o resguardo da soberania nacional, com o pluripartidarismo e com os direitos fundamentais da pessoa humana. Além desses requisitos constitucionais básicos, a organização de partidos ficou dependendo de outras condições, como: caráter nacional (artigo 17, inciso I); proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes (artigo 17, inciso II); prestação de contas à Justiça Eleitoral (artigo 17, inciso III); e funcionamento parlamentar de acordo com a lei (artigo 17, inciso IV).

Devido à exigência de caráter nacional para os partidos, todos os partidos devem ter abrangência nacional, sob o risco de serem considerados inconstitucionais.



Considera-se de caráter nacional o partido político que comprove o apoio de eleitores correspondentes a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que tenha votado em cada um deles<sup>25</sup>.

Essa exigência reflete-se substancialmente no direito de acesso gratuito dos partidos aos meios de comunicação.

Também a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro ou de subordinação a estes limita a liberdade partidária.

Para Lamounier, os partidos atuais são internacionais, mantêm relações e, se algum deles comete excessos de qualquer natureza, a legislação tem os meios para coibir isso. Não caberia à Constituição disciplinar essa matéria. Os partidos são internacionais, e é bom que assim seja<sup>26</sup>.

A Constituição instituiu, porém, esse dispositivo, proibindo a existência de qualquer tipo de vínculo financeiro ou ideológico de partidos brasileiros com instituições políticas estrangeiras.

Outro condicionamento, também integrado à Constituição, é a prestação de contas à Justiça Eleitoral. Assim, instituíram-se mecanismos para evitar o abuso do poder econômico nas eleições. Todavia, essa obrigação fica comprometida pelo desaparecimento técnico da Justiça Eleitoral e pela diversidade das contribuições, tornando-se, na prática, um mecanismo inócuo.

O funcionamento parlamentar, de acordo com a Lei<sup>27</sup>, colabora, por fim, para a definição do caráter nacional dos partidos pela indicação de critérios e requisitos a serem preenchidos para tanto.

Com isso, a representatividade no Parlamento torna-se uma forma de limitar a liberdade de atuação dos partidos políticos.

## **5 A REALIZAÇÃO DE UMA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Essa reflexão constitui-se num entendimento da articulação de uma nova formação política no Brasil no limiar do século XXI. A ação política tem sido, ao longo dos anos, determinada pelos interesses eleitorais imediatos e pelas circunstâncias conjunturais.

---

<sup>25</sup> Artigo 7o , parágrafo 1o, da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995.

<sup>26</sup> LAMOUNIER, Bolívar. Ob. cit., p. 49.

<sup>27</sup> Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, artigo 12 e 13.

O interesse básico dos indivíduos na autodeterminação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens é o ponto de partida para a participação democrática. A teoria da participação aspira à realização da idéia de democracia como poder do povo. É uma longa tradição que hoje defende a formação da vontade política de baixo para cima, num processo de estrutura de decisões com a participação de todos os cidadãos.

A constituição material, formal e procedimentalmente legitimada fornece o plano da construção organizatória da democracia, pois é ela que determina os pressupostos e os procedimentos segundo os quais as decisões e manifestações de vontade do povo são jurídica e politicamente relevantes. O domínio do homem sobre o homem carece de uma justificação quanto à sua origem, e legitimação.

Um equívoco habitual sobre o sentido da política é o resultado de uma história em que a política jamais se tornou, verdadeiramente, democrática. A política tem sido, quase sempre, o privilégio de uns quantos oligarcas e assemelhados. Uma história que mal conseguiu constituir um espaço público no qual a atividade política, quase sempre limitada às classes dominantes, pudesse se diferenciar das atividades privadas dessas mesmas classes dominantes<sup>28</sup>.

Nas condições gerais do país, não há um consenso do que se expresse sobre a representação política. Muitos a consideram uma farsa, ou uma ilusão; há quem tema a representação política, que seria capaz de paralisar ou subverter a ação do Executivo, em nome de maiorias ocasionais, e há quem acredite que os direitos da representação política serão imediatamente violados, senão extintos, assim que ameace produzir qualquer retificação significativa na política oficial<sup>29</sup>.

Quem representa o que na representação política e em cada conjuntura deveria ser uma pergunta permanentemente sustentada por todos que consideram indispensável cobrar responsabilidades aos que exercem o poder<sup>30</sup>.

A Idade Moderna, de um ponto de vista estritamente político, inaugura-se quando as elites que então tratavam dos negócios da administração estatal chegam ao reconhecimento pleno de que o poder político, não fazendo parte de nenhuma herança natural em bens e riquezas, não pode ser exercido senão de conformidade a duas dinâmicas: ou por consentimento dos governados, ou pela força. O poder constituído

---

<sup>28</sup> WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Editora Brasiliense, 3. ed., 1985, p.24-25.

<sup>29</sup> SANTOS, Wanderlei Guilherme dos. **Poder e Política.** Crônica do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978, p.75 a 77.

<sup>30</sup> Idem. *Ibidem*, p. 77.

identifica assim os limites da obediência devida, emanada de um poder estabelecido por consentimento.

Institucionalmente o problema que se coloca consiste em refletir sobre a legitimidade desse poder enquanto representativo democrático.

A forma representativa não é a única forma concebível de democracia. Embora seja a mais comum, a experiência vem demonstrando que o sistema direto encontra grandes dificuldades.

O governo representativo tem de enfrentar os desafios da era atual, das grandes sociedades e das sociedades de massa, cujos princípios institucionais e exigências não se ajustam bem aos princípios básicos das democracias tradicionais.

A democracia representativa é de origem bem recente, e constitui as primeiras tentativas daqueles que decidiram planejar suas instituições governamentais.

A atribuição do governo democrático é dar aos cidadãos orientação, unificação, coordenação e fomento dos esforços, pois o indivíduo é incapaz de, sozinho, viver condignamente. No processo democrático, o sufrágio é acompanhado pela integração da vontade política, por intermédio dos partidos políticos<sup>31</sup>.

### **5.1 A extensão da idéia de democracia**

O termo democracia social surge, inicialmente, para exprimir a idéia de República como poder do povo, como resultado da Revolução social, como forma constitucional de realização de uma nova sociedade<sup>32</sup>.

Para Rosenfield, a democracia tornou-se uma adjetivação do Estado em expressões como “Estado democrático”. É como se a democracia tivesse perdido a sua significação prática de ser o lugar público do processo de identificação da sociedade consigo, em proveito de nova forma de organização política.

Observa o autor que o Estado moderno vem a cumprir este papel de estruturação da sociedade a partir de uma nova posição: o lugar onde se cria um mecanismo que, independentemente do espaço público dos cidadãos, ganha existência própria e controla a sociedade desde fora. Assim, o conceito de democracia sofre um deslocamento que altera o seu sentido, pois, de “forma de governo”, ele se tornou uma forma de governo possível do Estado. O político, no seu sentido antigo e moderno, está embutido no conceito moderno de Estado e, dependendo da significação privilegiada, teremos uma forma de abordagem da política moderna que tanto pode conduzir a um efetivo governo da maioria, baseado na pergunta clássica da melhor forma de governo,

---

<sup>31</sup> FERRAZ, Hermes. Ob. cit., p. 55 a 57.

<sup>32</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Ob. cit., p. 401.

como pode desembocar no império total do Estado sobre a sociedade e os indivíduos. A transferência do processo democrático público de tomada de decisões, que dava forma à comunidade, para um centro de poder situado acima da sociedade acarretou uma reorganização política das relações humanas, resultando numa transformação dos próprios conceitos de “espaço público” ou “governo da maioria”. As categorias da filosofia política clássica tornaram-se insuficientes para a análise de um fenômeno político que, como uma substância, aceita várias aparências sem contudo modificar a sua significação essencial. A democracia pode inclusive vir a significar mera aparência de participação política, embora a sua significação originária seja precisamente a de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos<sup>33</sup>.

Para distinção da simples democracia política, os democratas radicais e os socialistas democratas pretenderam acentuar, pela fórmula democracia social, o tom programático-social do princípio democrático. Com uma integração partidária mais acentuada e uma estreita ligação com o movimento operário, a social-democracia contrapõe-se à democracia política ou burguesa. O princípio democrático-social é considerado como um princípio proletário, um princípio de massas.

A idéia de democracia social não será depurada se não a relacionarmos com a questão social do século XIX, a qual, na sua essência, se reconduzia a uma questão do trabalho. Há um grande reclame por justiça social e igualdade, segurança social, fim da exploração do homem pelo homem. Hoje, indiscutivelmente considera-se o primeiro princípio e o mais importante para a democracia econômico-social.

Conforme Canotilho, profunda influência para a consagração constitucional da idéia de socialidade teve o pensamento de Heller, quando, ainda na época de Weimar, defendeu que a idéia de democracia social reclamada pelo proletariado representava a extensão do pensamento do Estado de direito material à ordem do trabalho e dos bens. As interpretações anteriores da extensão do conceito de democracia reconduzem-se, fundamentalmente, à idéia de conexão da democracia com o modelo do capitalismo social. Aqui, adota-se uma política social que abrange não apenas medidas de proteção existenciais, mas também a criação de infra-estruturas sociais conjugadas com uma política geral de desenvolvimento<sup>34</sup>.

Para Huntington, a democracia moderna não é simplesmente a democracia do vilarejo, da tribo ou da cidade-Estado, é a democracia da nação-Estado e seu surgimento está associado ao desenvolvimento da nação-Estado. No final do século XX

---

<sup>33</sup> ROSENFELD, Denis L. Ob. cit., p. 13-17.

<sup>34</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Ob. cit., p. 408-409.

muitos países possuem instituições democráticas, que surgiram em ondas de democratização<sup>35</sup>.

Prosseguindo, o autor observa que o procedimento central da democracia é a seleção dos líderes, por meio de eleições competitivas, pelo povo que governam<sup>36</sup>.

Todas as sociedades vencem suas etapas de democratização até atingirem a democracia de massa. Todavia, para atingir essa forma mais ampla de democracia, o Estado deve reconhecer a legitimidade dos movimentos políticos a partir da existência de partidos políticos que representem interesses antagônicos.

## 5.2 Movimento político, questão social

Além da dimensão jornalística e da parcialidade de algumas análises dos limites do conceito de representação política, existe um conjunto de mudanças sociais, políticas e econômicas que, processado em ritmo acelerado, torna obsoletos os quadros estruturais das abordagens mais formalistas. Atada a paradigmas rigorosos de análise jurídica, geralmente calcados no modelo liberal do Estado do século XIX, a ciência do direito também não consegue resolver satisfatoriamente diversos enigmas da noção de representação<sup>37</sup>.

Não podemos aceitar a tese de que o Brasil, pelas diferenças da sua estrutura social ou de sua formação econômica, não possa ter os requisitos indispensáveis à implantação de democracia por um sistema representativo. A fraqueza do quadro partidário é só um dos aspectos da crise de representação. Outros países, nações mais

---

<sup>35</sup> Uma onda de democratização é um grupo de transições de regimes não democráticos para democráticos, que ocorrem em um pequeno período de tempo específico e que significativamente são mais numerosos do que as transições na direção oposta durante tal período. Continuando, observa o autor que três ondas de democratização ocorreram no mundo moderno: a primeira onda teve raízes nas revoluções americana e francesa. A segunda e curta onda de democratização começou na Segunda Guerra Mundial. A terceira onda iniciou-se, conforme HUNTINGTON, em Portugal nos anos de 1974 e 1975, em 1973 no Brasil, na Grécia em 1974, assumindo nos 15 anos seguintes um âmbito global. Ver para isso: HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda. A democratização no final do século XX**. Tradução de Sergio Góes de Paula. São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 23-31.

<sup>36</sup> Ver para isso: “[...] A mais importante formulação moderna desse conceito de democracia foi feita por Joseph Schumpeter em 1942. Em seu estudo pioneiro, *Capitalismo, socialismo e democracia*, Schumpeter apresentou as deficiências do que qualificou de ‘teoria clássica da democracia’, que a definia em termos da ‘vontade do povo’ (fonte) e do ‘bem comum’ (propósito). Demolindo definitivamente tais abordagens ao tema, Schumpeter apresenta o que chamou de ‘outra teoria de democracia’. O ‘método democrático’, diz ele, ‘é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelos votos do povo’”. In: HUNTINGTON, Samuel P. Ob. cit., p. 16.

<sup>37</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. Ob. cit., p. 49-50.

desenvolvidas, também apresentam gritantes diferenças e insatisfações quanto às instituições representativas.

Tomando a separação entre Estado e sociedade como ponto de partida para a análise da representação, torna-se árduo admitir função representativa para instituições colocadas fora do aparelho estatal, identificar a íntima relação existente entre a vida econômica e as regras jurídicas aprovadas nas casas de representação e verificar que o direito e a política não se reduzem à ação estatal.

O Estado não é um ser abstrato, neutro e distante dos conflitos sociais, bem como não está inteiramente separado, não está acima e tampouco é superior à sociedade, pois se trata de uma realidade criada e moldada pela própria vontade da sociedade para servir, representar e tomar decisões que atendam os interesses de seus integrantes.

No Brasil, a formação e o desenvolvimento do Estado segue duas tendências: uma de teor político e outra de teor sociológico. A primeira, de larga influência entre os cientistas sociais brasileiros, é a de que o Estado brasileiro incorporou e adaptou toda a estrutura patrimonialista, estamental e burocrática do modelo de organização administrativa portuguesa. Então, a tradição de um poder central forte, atuando sobre uma sociedade frágil e desarticulada. A segunda tendência sociologicamente procura demonstrar que o Estado surge no Brasil pelas profundas mudanças sociais e econômicas, especificamente na passagem de uma estrutura agrária para um modelo de produção capitalista. As duas concepções não podem ser relegadas, tanto a política como a sociológica, na procura das origens da formação social e política brasileira<sup>38</sup>.

O Estado vai mais e mais se envolvendo com a economia e, para tanto, se mune de armas ou de instrumentos para desempenhar com agilidade e desembaraço suas novas funções.

O Estado necessita de uma regulamentação institucional no sentido de se eliminar as eternas incongruências entre as novas funções do Estado e as velhas instituições políticas. Falava-se que no Estado social o poder decisivo e hegemônico é o Poder Executivo. Ao trazer esse quadro para o Brasil, observa-se o crescente fortalecimento deste poder, origem de uma tradição autoritária e absolutista. O controle do Poder Executivo é, portanto, um dos grandes desafios a serem vencidos pelo aperfeiçoamento das nossas instituições político-jurídicas<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990, p. 44.

<sup>39</sup> LEITÃO, Cláudia Sousa. Ob. cit., p. 214-215.

Para Comparato, a organização da segurança de qualquer sociedade supõe a vontade e a capacidade dessa sociedade de se defender a si própria. A organização heterônoma da segurança torna-se a consolidação da insegurança, quando a sociedade a ser protegida se revela incapaz de autoproteção. Até mesmo nas relações entre as forças armadas e o Estado se verifica a verdade desse princípio. Se o Estado é inconsistente ou corrompido, acaba sendo fatalmente dominado, seja pelo inimigo externo, seja pelas suas próprias forças armadas. Assim, conclui o autor que a organização da segurança nacional passa pelo fortalecimento da sociedade civil, e não pelo seu aviltamento por obra do Estado, sendo possível compatibilizar segurança e democracia, não existindo regime de maior segurança para a sociedade civil do que o democrático<sup>40</sup>.

A essência da democracia fundamenta-se sobre duas bases: uma a concepção vinculada aos fins do Estado, como dignificador do homem, e outra a realização de um processo político com a adesão popular.

### 5.3 A democracia como participação

A democratização pressupõe exercício democrático, participação democrática e, por conseguinte, constituição de novos sujeitos democráticos, só possível dentro de um processo democrático.

Falando-se em democracia como um regime de promoção do homem, a base dessa premissa é a formação popular da vontade política. O problema fundamental do Estado Democrático é a questão da participação política. Da participação direta de alguns na Democracia Grega à “vontade geral” de Rousseau, o conceito de participação atinge a delegação de poderes da democracia representativa com enormes restrições no direito do voto. Se a extensão da participação política com a ampliação do direito do voto cresce no século XX, por outro lado a tecnificação do Estado e a crise do pensamento democrático clássico, que ignora a sociedade de massas, levaram a concepções corporativistas de participação política, distanciando-a dos interesses reais dos indivíduos.

A sociedade moderna mostra um descrédito à participação indireta, como se pudesse resgatar a “vontade geral” de Rousseau, e repudia a figura de representantes ou líderes políticos. Isso, como consequência, aumenta as abstenções nas eleições, fragiliza a legitimidade dos partidos, despreza os políticos e gera a descrença nos parlamentos. Todavia, se os partidos já não representam uma verdadeira democracia participativa, é importante e urgente que se avance para uma forma de organização em que os grupos sociais encontrem soluções para suas necessidades, não alijando os

---

<sup>40</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, p. 196-197.

partidos políticos como elementos essenciais ao Estado Democrático, mas conquistando novos foros de participação. É preciso que a sociedade civil discuta seus problemas, que se politize, ou seja, que a própria sociedade articule suas necessidades e construa soluções. A participação é a resposta democrática para o Estado Democrático. O fortalecimento da representação política é o único caminho para a participação pelas livres correntes de opinião, pela livre concorrência pelo poder<sup>41</sup>.

#### **5.4 A concretização constitucional da democracia representativa**

A soberania popular, o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo, existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional materialmente informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes e dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade destes princípios<sup>42</sup>.

Não se pode, de modo algum, abrir mão da representatividade como critério legitimador do Estado democrático. Como vimos anteriormente, a democracia representativa necessita da democratização social, da capacidade de articulação da sociedade. A democracia representativa se efetiva pela iniciativa popular. A ampliação da iniciativa popular pela concretização dos princípios constitucionalmente inscritos é questão fundamental à democracia representativa.

Os princípios constitucionais fundamentais para a democracia representativa formam a possibilidade de se atingir um equilíbrio sociopolítico dentro do que conceitua como Estado Democrático de Direito.

#### **5.5 O sentido da eficácia política pela participação**

A representação política parlamentar precisa adaptar-se aos novos mecanismos de obtenção do consenso e de justificação de obediência; conciliar os imperativos de governabilidade com as expectativas de participação política ampla; combinar eficácia com legitimidade<sup>43</sup>.

Observa-se uma mudança estrutural, de participação crescente, talvez uma utopia, como observa Lamounier<sup>44</sup>, para conceituar a pretensão de substituir a

---

<sup>41</sup> LEITÃO, Cláudia Sousa. Ob. cit., p. 225-227.

<sup>42</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Ob. cit., p. 418 a 419.

<sup>43</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. Ob. cit., p.57.

<sup>44</sup> LAMOUNIER, Bolívar. **Partidos e Utopias** – o Brasil no limiar dos anos 90. Ob. cit. p.121.



democracia representativa por alguma forma de participação direta, em larga escala, formalizando-a como um princípio organizatório mais abrangente que o da representação.

Lamounier culpa o alcance exagerado que a Constituição Federal deu à “iniciativa popular de legislação.” Continuando em sua crítica, observa que a participação que se esboça, por maior que seja a sua força moral neste momento, por maior que seja a sua força de mobilização, por mais que se alimente do desprestígio do Congresso e dos mecanismos representativos de modo geral, não oferece uma resposta institucional consistente aos problemas macropolíticos do país.

Quanto ao exercício do poder pelo parlamentar, temos que a atividade legislativa é, por essência, livre, independente, pois pressupõe a criação de direito, a decisão sobre os caminhos do Estado, é atividade política. No entanto, o exercício do poder por uma Assembléia num Estado democrático pressupõe o respeito ao interesse geral, o que exige limites. Aí está o grande conflito que o direito encontra para disciplinar o poder: a liberdade e limite para o exercício do poder<sup>45</sup>.

Na prática democrática a liberdade do eleito é uma tendência. Todavia, a solução ideal talvez sequer exista. Precisa-se, assim, conviver com soluções viáveis, até que possa ser superado o conflito, na reconstrução da democracia.

## **6 UMA NOVA FORMAÇÃO POLÍTICA CONSTRUINDO UMA NOVA CIDADANIA**

Em todas as nações, desenvolvidas ou subdesenvolvidas, existe uma preocupação da parte dos governos e políticos de elevar o padrão de vida de seus cidadãos, no sentido de alcançar e assegurar a todos os cidadãos uma vida digna em caráter permanente. Todavia, a busca do desenvolvimento promove um caráter competitivo, uma corrida desenfreada na conquista da hegemonia o mais rápido possível.

A tecnologia avança, inexoravelmente, numa direção bem determinada e infinita. Mas ao homem cabe equilibrar a sociedade de forma harmoniosa, para que se exerça uma cidadania paralelamente ao civismo, comprometida com o futuro, ou seja, que a cidadania deixe bem claro seu objetivo, que é seu princípio geral, da dignidade do homem, e que esse ente tenha consciência do conceito de civismo, hoje tão esquecido, pois não resolveria lutarmos pela concretização da cidadania, se não encontrarmos ao lado dessa luta o respeito à nação, ao interesse comum, à solidariedade.

---

<sup>45</sup> SOARES, Marcos Antônio Striquer. Ob. cit., p.42.

A organização da população é um tema que esteve muito presente nos discursos políticos da oposição, no Brasil, no final dos anos 70 e em parte dos anos 80, e praticamente desapareceu nos anos 90. Isso porque o fenômeno organizativo sempre esteve intimamente associado à mobilização popular em partidos, em movimentos sociais. Com o decréscimo de alguns tipos de mobilização de massas, nas cidades, nos anos 90, o tema da organização passou a ser interpretado, por vários analistas, como algo já ultrapassado, pertencente à década passada, ou como uma concepção que já não daria conta de explicar os problemas atuais porque seria um conceito ordenador/organizador das relações sociais na sociedade, que está hoje em desorganização, com os atores sociais buscando a diferenciação, e não a identidade. Todavia essa interpretação admite controvérsia, entendendo-se os movimentos como atores fundamentais no atual momento político brasileiro<sup>46</sup>.

São manifestações organizadas por movimentos populares e movimentos sindicais, rurais e urbanos. A existência destes é elemento preponderante não apenas para a consolidação do processo democrático das estruturas locais, mas também para garantir a própria existência deste processo no plano geral da nação.

Evidentemente que as formas, os modos de manifestação e o modo de mobilização das pessoas se transformaram.

Com isso, nos anos 90 estruturaram-se ações a partir de associações compostas por atores coletivos remanescentes de alguns movimentos sociais dos anos 80, organizações não-governamentais<sup>47</sup> de variados tipos, entidades de classe que apóiam os setores populares, departamentos específicos de universidades e de alguns órgãos públicos que desenvolvem trabalhos em parceria com entidades populares, voltados para a população, pequenas empresas organizadas sob a forma de cooperativas, etc.

O próprio poder público passou a estimular a participação popular em órgãos colegiados, muitos deles criados a partir de exigências constitucionais, outros ainda decorrentes da vontade política de governantes com propostas de governo democráticas.

---

<sup>46</sup> GOHN, Maria da Glória. O novo associativismo e o terceiro setor. Artigos. Serviço Social & Sociedade. n. 58, ano XIX, nov. 1998, p. 9-11.

<sup>47</sup> A expressão ONG foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1940, para designar entidades não-oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para executar projetos de interesse social, dentro de uma filosofia de trabalho denominada "desenvolvimento de comunidade". O recorte da definição da ONU é dado pela estrutura jurídica: ser ou não ser governo. Portanto, uma organização não-governamental é qualquer grupo de cidadãos (que não faz parte do governo) em nível local, nacional e internacional que desenvolve um trabalho sem fins lucrativos.

Assim, uma nova estrutura traz outro perfil à conjuntura política, pois o despreparo dos partidos políticos possibilitou que outros atores ocupassem seu espaço. Acrescente-se a essa situação a velocidade das mudanças econômicas e tecnológicas dos tempos neoliberais globalizados, o temor ao desemprego e o medo diante do crescimento dos índices de violência urbana.

Nesse contexto a nova conjuntura levou à revisão geral das políticas e das formas de atuação das organizações populares.

### 6.1 Novo cenário de participação e organização

O cenário dos fenômenos políticos representativos da organização popular no Brasil neste final de milênio é bastante contraditório. Temos, de certa forma, de um lado, novas práticas de participação popular no urbano, atuando em espaços públicos não-estatais construídos pelo poder público estatal. No rural, a questão social emerge de movimentos vigorosos, de abrangência organizatória nacional.

O Brasil dispõe de todos os requisitos necessários para se tornar uma democracia moderna, proporcionando condições de vida decente aos cidadãos e colocando-se na situação de sociedade desenvolvida. Todavia a incompetência das lideranças e os estreitos egoísmos corporativistas que paralisam o Estado e a sociedade poderão criar uma situação irremediável.

Seremos cidadãos escravos, impossibilitados de andar nas ruas, porque os bandidos ter-se-ão apropriado do controle das cidades, a própria subsistência física das pessoas estará comprometida pelos serviços públicos, saúde e abastecimento. As instituições democráticas entrarão em colapso.

Uma nova perspectiva surge. Os obstáculos que se opõem ao desenvolvimento brasileiro, decorrentes de deficiências e vícios que se acumularam no curso de nossa história, mas que se agravaram intoleravelmente, em anos recentes, como a crise social e a deterioração do aparelho do Estado, requerem amplo consenso nacional quanto à absoluta e urgente necessidade de superação. O terrível clientelismo eleitoral que avassalou a administração pública, nos últimos anos, necessita de contenção, sendo pronta e rigorosamente expurgado dos setores e níveis estratégicos do Estado<sup>48</sup>.

A reconstituição do sistema político brasileiro requer a existência de uma efetividade de organização e expressão. Não basta que agrupamentos partidários

---

<sup>48</sup> JAGUARIBE, Helio. VALLE e SILVA, Nelson. ABREU, Marcelo de Paiva. BASTOS DE ÁVILA, Fernando. Fritsch, Winston. **Brasil: reforma ou caos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6. ed., 1991, p. 303 a 305.

desempenhem nos limites da benevolência do poder a função de suplicantes em favor do alargamento desses mesmos limites<sup>49</sup>.

No Brasil temos sobreviventes políticos que podem mudar o cenário a qualquer momento. Possuímos um poder organizado, mas não uma organização política.

A estabilidade de um sistema político repousa fundamentalmente no fato de que, ao poder do eventual poder, corresponda um poder efetivo de uma oposição organizada. Essa dialética, enfim, depende de um pacto político<sup>50</sup>.

A descontinuidade dos sistemas partidários que se sucederam na sociedade brasileira desde a Independência caracteriza o Brasil como um caso de subdesenvolvimento partidário. Independentemente do regime político em vigor, a fragilidade organizacional tem sido a característica básica dos sistemas partidários. A situação atual não é exceção a esse fato. Há inquietude no que concerne à governabilidade ou à possibilidade da democracia, num sistema em que prevalecem instituições partidárias não permanentes, fragmentadas e fragilmente organizadas<sup>51</sup>.

No sistema político as decisões acerca do que deva ser mudado e do que deve ser retido ou mesmo aperfeiçoado tornam-se menos drásticas, qualquer que seja o nível de incerteza e de risco, quando, do ponto de vista do conjunto da sociedade, as reformas necessárias são ao mesmo tempo convenientes e aquelas que não são convenientes não são igualmente necessárias. Nesses casos, há um claro parâmetro teleológico delimitando o escopo estratégico das decisões de mudança<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> SANTOS, Vanderlei Guilherme dos. Ob. cit., 1978, p. 28.

<sup>50</sup> Idem. Ibidem, p. 32.

<sup>51</sup> JAGUARIBE, Helio (Organizador). **Sociedade, Estado e Partidos na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 157.

<sup>52</sup> TAVARES, José Antônio Giusti. Ob. cit., 168.

## 6.2 A busca do futuro

A representação política parlamentar precisa adaptar-se aos novos mecanismos de obtenção do consenso e de justificação de obediência; conciliar os imperativos de governabilidade com as expectativas de participação política ampla; combinar eficácia com legitimidade; compatibilizar racionalidade formal e material - objetivos válidos para o fortalecimento de instituições representativas democráticas<sup>53</sup>.

O ser humano por sua própria natureza é compelido a viver em sociedade, a qual lhe oferece a vantagem da cooperação de seus semelhantes na busca de seus objetivos. Robert Dahl assegura: “virtualmente ninguém está fora do alcance de algum sistema político. A política é um fato inevitável na vida do homem. Não há quem não se envolva em algum momento em algum tipo de sistema político”<sup>54</sup>.

A questão que importa para a análise é a forma de organização do poder por meio da vontade política do povo - essa interação com finalidade de preservar a liberdade.

Desde a Antigüidade há uma procura constante da melhor fórmula de enquadrar o exercício do poder político. Nesse contexto, os partidos políticos ao longo dos tempos desenvolveram um papel importante na proliferação de ideologias. Entretanto, o que podemos observar no presente, e o que também se espelha para o futuro próximo, é um quadro em que a própria idéia de poder político supõe a existência de uma opinião pública a vigiar e controlar seus detentores.

Assim, inevitavelmente, abre-se um espaço para perquirir qual a moldura que se apresenta em face dessas novas formas políticas.

A reconstrução da democracia pelo novo perfil da representação política brasileira passa por um momento de reflexo da própria insatisfação dos homens com a linha político-governamental. Do exame do processo político é sempre contínuo o questionamento acerca do melhor sistema.

A proteção dos direitos humanos ocorre na proporção direta do grau de desenvolvimento sócio-econômico-cultural dos povos. O núcleo essencial dos direitos humanos corresponde ao respeito à vida e à dignidade da pessoa humana.

As pretensões dos chamados direitos da humanidade devem ser dirigidas ao governo da nação, em cujo território se verificam as violações aos bens da humanidade. A eliminação dessas violações supõe, igualmente, a execução de amplas políticas públicas. Para que a realização dessas políticas ou programas de ação possa ser exigida dos Poderes Públicos, é indispensável reorganizar o aparelho estatal, mediante a criação de um Poder autônomo, diverso do Executivo e do Legislativo tradicionais, e

---

<sup>53</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. Ob. cit., p.57.

<sup>54</sup> DAHL, Robert. **Análise Política Moderna**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 12.

incumbido de planejar e superintender as transformações sociais correspondentes ao processo de desenvolvimento nacional<sup>55</sup>.

Qualquer que seja o projeto que se tenha para o Brasil de amanhã, a sua realização passa, necessariamente, pelas instituições estatais e de interesse público, isto é, os órgãos de governo e os centros de poder na sociedade. De um lado, não sendo a transformação da sociedade brasileira um fenômeno acidental, mas um processo dirigido e ordenado para a realização de fins eleitos pela comunidade, a sua condução é tarefa primordial do Poder. De outro lado, para que os órgãos de governo e os centros de poder na sociedade possam desempenhar a contento essa sua função instrumental, é preciso que estejam estruturados de forma apta. Tudo isso converge, pois, para um mesmo ponto: a organização do Estado e da sociedade expressa no sistema constitucional<sup>56</sup>.

### 6.3 Um perfil diferente de atores políticos

A representação popular ou democracia indireta aparece, no Estado contemporâneo, como mecanismo de decisão política, substituindo a democracia direta, na qual a liberdade do eleito, na criação legislativa, é essencial para o bom desempenho de sua atividade. Isto porque nossa época tem uma grande complexidade para a tomada da decisão política, pelas matérias, muitas vezes técnicas, pelos interesses envolvidos, com constante necessidade de tomada de decisão e sobre assuntos diversificados; tem o sufrágio universal com um conjunto infindável de pessoas, o que inviabiliza uma discussão ampla com a participação de todos; e, por fim, percebemos que nem todas as pessoas capazes de participar do processo político têm conhecimento, ou mesmo discernimento, para decidir questões políticas, pois isto demanda tempo, e nem todos dedicam seu tempo livre a pensar sobre questões políticas<sup>57</sup>.

Constatamos que a democracia indireta, ou representativa, surgiu como conseqüência da evolução do Estado, em função de inviabilidades técnicas da democracia direta. O mandato imperativo, cujas características surgiram na Idade Média, foi o instrumento que manteve viva a democracia direta, até o século XVIII, fazendo com que o eleito exercesse o poder conforme a vontade popular. A própria idéia de “vontade popular” é aceitável com o mandato imperativo, pois a outorga e a cassação do mandato dependem do debate e de uma decisão dos mandantes.

---

<sup>55</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ob. cit., p. 55 a 57.

<sup>56</sup> Idem. Ibidem, p. 83.

<sup>57</sup> SOARES, Marcos Antônio Striquer. Ob. cit., p. 45-46.

Com o desenvolvimento do Estado o exercício do poder dependia da liberdade do eleito, e não foi possível manter esse mecanismo com a identidade entre eleitor e eleito.

O conceito moderno de representação deve sua origem, em boa parte, a causas históricas. Tal afirmação é válida dentro da Ciência do Direito, em face da precedência do mandato imperativo, porém, esse termo continua com um significado importante no cotidiano político, reforçado pela idéia da tutela do interesse público. Na área jurídica, o termo representação carrega consigo a amplitude da política, na intenção de dar legitimidade ao desempenho do poder<sup>58</sup>.

A representação, portanto, é o mecanismo de decisão no Estado contemporâneo, que está sempre a procura de perfeição. A busca de identidade entre vontade do povo e manifestação do eleito é uma utopia, pois a atual organização da vontade do povo pressupõe a independência do eleito frente ao eleitor. A vontade do eleitor só é aferível objetivamente por meio de votação. A manifestação do eleito é livre, independe de uma vontade popular. Assim, a democracia deve procurar a integração do povo no processo político, todavia a identidade entre eleitor e eleito é algo impossível.

A questão que traz séria reflexão para o campo do Direito são os condicionamentos do exercício de poder. De que forma o interesse público é realmente efetivado pelo parlamentar. Como separar o poder do interesse particular do parlamentar? E podemos concluir que a resposta é uma questão de regras condicionantes do comportamento parlamentar, condizentes com o Direito, e, conforme Striquer Soares, normas jurídicas que autorizem comportamentos que serão relevados pelos parlamentares quando da atividade política.

O partido político é o instrumento usado pelo direito para reger a atividade política do parlamentar. Na normatização constitucional, os estatutos dos partidos assumem uma grandeza de ordem pública. Há, assim, uma noção do que seja disciplina e fidelidade, cabendo, nos limites dessa noção, ao partido condicionar a atividade política dos eleitos.

A realidade brasileira, entretanto, vem demonstrando a fragilidade partidária. O aparente equilíbrio com que a base governista se manteve no ano de 1999 deu mostras de fragilidade logo no início da atual década, ao término do prazo para troca de legendas e formação de blocos. Em busca de maior poder, PSDB e PTB se aliaram, formando a bancada mais numerosa na Câmara. No último instante, aliaram-se também PMDB, PST e PTN. A formação dos dois blocos tirou, do então PFL, o título de maior partido da Câmara. A articulação das alianças foi considerada, pelos membros deste partido, como traição. O tamanho de cada partido ou bloco é o critério utilizado para

---

<sup>58</sup> Idem. Ibidem, p. 47.

a escolha do presidente da Casa e para a distribuição de cargos nas comissões e de relatorias de projetos. Assim, a votação dos projetos depende da “dança dos partidos no Congresso.”<sup>59</sup>

#### **6.4 É necessário fazer política**

Quanto maior o número de áreas em que o indivíduo participa maior torna-se sua eficácia política. Todavia, essa oportunidade ocorre mais entre os indivíduos de posição socioeconômica mais alta.

Uma solução que não é nova está disseminada por um amplo espectro de opinião: seria uma espécie de participação política segundo o ideal de Kant, “o político moral”, aquele que busca fazer uma ponte entre as esferas da moralidade e da conveniência política, que nem alimenta ilusões sobre o mundo nem chafurda em seus males. O político moral, que age segundo máximas eticamente sólidas, tem um padrão coerente de conduta<sup>60</sup>.

Embora democracia seja a noção que domina a política, a maioria dos políticos e cidadãos comuns não tem clareza quanto à sua natureza e ao seu objetivo como mecanismo político. A democracia é um processo de decisão e o povo se utiliza desse mecanismo para escolher as ações públicas que deseja que o governo empreenda. Mas o que parece óbvio encerra sérios problemas.

Para enfrentar o tema de forma séria, é preciso dar-lhe um sentido diferente, definindo-a como um meio de administrar alguma atividade simples e estável no âmbito de um conjunto político mais amplo.

O discurso político banal, que sustenta a legitimidade política das instituições existentes, mantém uma sublime indiferença pela ciência política acadêmica e pela teoria política abstrata. Várias contradições básicas estão incorporadas na doutrina. Elas podem parecer óbvias a qualquer cientista político medianamente competente, mas a explicitação do óbvio tem seu valor. As contradições entre a doutrina da democracia representativa e a prática governamental moderna precisam ser registradas politicamente, pois, por óbvias que sejam para a academia, não são do conhecimento da maioria dos políticos e eleitores<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. **A dança dos partidos no Congresso**. 22-03-2000, Especial A 6.

<sup>60</sup> HIRST, Paul. Ob. cit., 1992, p. 161.

<sup>61</sup> Idem. Ibidem., p. 33-34.



Se quisermos uma sociedade mais democrática, precisamos de competição e debate políticos mais amplos, não de um simples processo de justificativa pelo voto popular.

Como chegar a isso, com a segurança de maior continuidade política e a coordenação dessas áreas da política? Nada há de contradição, se a disputa e a continuidade, sendo públicas, conduzirem a um consenso.

O futuro da democracia em nível nacional não depende somente de votos individuais, mas também da representação efetiva de organizações que representem os grandes interesses sociais. Os interesses organizados podem agir de diferentes modos. Contudo, há de se corrigir aqueles que crescem numa política obcecada pela obtenção do melhor proveito pessoal.

Um progresso efetivo da concorrência democrática entre interesses organizados fundamenta-se na negociação corporativa, coletiva e cooperativa, em associação com o Estado.

## **7 CONCLUSÃO**

A boa vontade, a confiança, a solidariedade podem ser recriadas em novas bases. Uma nova cidadania não pode emergir sem as instituições políticas próprias a alguma nova forma política.

Os partidos políticos ainda são protótipos como representantes dos interesses sociais. A definição política, entretanto, parece estar enfrentando novas formas. Essas formas com certeza não emanarão da antiga sociedade civil, todavia, devem rapidamente criar formas de estabilidade características da democracia representativa.

Uma longa história de partidos políticos fundados na experiência colonizadora e escravista, disseminando a idéia de democracia como uma disputa política, utilizando a idéia de interesse comum dos cidadãos para conservar o poder, terá que aceitar uma reconstrução para um sistema representativo, em que a transição de cultura política aceite a disputa, segundo normas democráticas solidárias, em que interesses regionais, diferenças regionais, vontades divergentes da cidade e do campo poderão organizar-se, num movimento geral dos cidadãos buscando plausibilidade numa tendência representativa fundamentada no Estado democrático de direito.

A essência da democracia fundamenta-se em dois princípios, o voto e os partidos políticos. Quando a liberdade e a democracia surgem, aparecem os partidos políticos. Os partidos exprimem e formam a opinião pública, são os instrumentos para os cidadãos defenderem suas opiniões.

Os partidos políticos têm papel muito importante na preparação das eleições e na escolha dos candidatos. Também, para a conquista do poder, devem apresentar um plano de governo. Aí está a sua importância crucial para a democracia. Todavia,

existem riscos sérios que os próprios partidos apresentam para o sistema democrático, quando na sua estrutura partidária o controle seja exercido por minorias comprometidas com interesses vinculados a grupos econômicos ou raciais, haverá uma distorção e a democracia perecerá.

O colapso partidário é iminente. Os pleitos têm demonstrado estatisticamente que a intenção de voto não é, na sua maioria, pela ideologia partidária, cada vez mais vulnerável. O voto posiciona-se no imediatismo das buscas eleitorais.

Seria extremamente leviano apontarmos a forma futura e certa do mecanismo político que dominará o País nos próximos tempos. Mas grandes mudanças estão se operando, outras forças estão emergindo de muitas camadas sociais.

Nossos partidos políticos manifestam-se num quadro pouco delineado. Períodos de alternância de nosso constitucionalismo demonstram que a cultura política ainda é uma forma tênue de os cidadãos entenderem o processo político.

Embora um povo de cultura política de quinhentos anos, pode-se vislumbrar que nasce um outro século, para uma Nação em estado de especulação, de reconstrução de uma nova cidadania. É mais plausível que possamos conhecer os primeiros fatos constitutivos dessa história em longo prazo, contudo, serão incorporados inevitavelmente.

Os juristas, os analistas e os formadores da política poderão assegurar o futuro de um regime, cujas fontes básicas da legitimação do poder político serão a capacidade de fundamentar o desenvolvimento pela ordem e a paz pública, num conceito de democracia solidária.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**.

Petrópolis: Vozes, 5. ed., 1989. 337 p.

BALANDIER, Georges. **O poder em cena**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. 78 p.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Partidos Políticos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 50, 1980, n° 50, p. 69

BENDA, Ernst. Et al. Madrid: **Manual de derecho constitucional**. Madri: Marcial Pons, 1996. 559 p.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171 p.

- \_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade, para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173 p.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 498 p.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Oposição na política.** São Paulo: Angelotti, 1995. 175 p.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política.** São Paulo: Ática, 1988. 62 p.
- CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro.** 8. ed. São Paulo: Edipro, 2000. 576 p.
- CANOTILHO, J.J. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998. 1413 p.
- \_\_\_\_\_; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição.** Coimbra: Coimbra, 1991. 309 p.
- CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros.** 3. ed., Brasília: Universidade de Brasília, 1998. 811 p.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1989. 214 p.
- DAHL, Robert. **Análise política moderna.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 191 p.
- DUVERGIER, Maurice. **Os partidos políticos.** 2. ed., Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980. 464 p.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Globo, 1989. 750 p. v. 2.
- FERRAZ, Hermes. **A democracia na sociedade moderna.** São Paulo: João Scortecci, 1994. 102 p.
- GOHN, Maria da Glória. O novo associativismo e o terceiro setor. **Serviço Social e Sociedades.** São Paulo. Ano 19, n. 58, p. 9 - 23.
- GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** 7. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. 444 p.

GRINBAUM, Ricardo. Disseminação do “rótulo” terceira via irrita seu ideólogo. **Folha de São Paulo, São Paulo**, p. A12, 22 maio 2000.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991. 34 p.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992. 214 p.

HÖFFE, Otfried. **Justiça política**. Fundamentação de uma filosofia crítica do Direito e do Estado. Petrópolis: Vozes, 1991. 403 p.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994, 335 p.

JAGUARIBE, Hélio (Coord.). **Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 455 p.

\_\_\_\_\_ **Brasil: reforma ou caos**. 6. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 308 p.

LAMOUNIER, Bolívar. **Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90**. São Paulo: Loyola, 1989. 150 p.

\_\_\_\_\_ e MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986. 134 p.

LEITÃO, Cláudia Sousa. **A crise dos partidos políticos brasileiros (Os dilemas da representação política no Estado Intervencionista)**. Fortaleza: Gráfica Tipoprogresso, 1989, 297 p.

LOBATO, Anderson Cavalcante. Reconhecimento e garantias constitucionais dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 129, 1996. p. 85 - 98.

\_\_\_\_\_ Os desafios da proteção jurisdicional dos direitos sociais, econômicos e culturais. **Revista Estudos Jurídicos do Centro de Ciências Jurídicas da Unisinos**, São Leopoldo: n. 86, 1999. p. 5 - 24.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria da Constituição**. 2. ed., Barcelona: Ariel, 1976. 619 p.

- MATEUS SCHMIDT, Joaquim José Felizardo. **Partidos políticos e eleições no Brasil**. Porto Alegre: Vozes, 1982. 64 p.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Os sistemas eleitorais e a democracia**. Disponível em: <<http://www.bdttextual.senado.gov.br/bdcoi.html>>. Acesso em: 10 nov. 1997.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos de. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 2. ed., São Paulo: Alfa-Omega, 1974. 124 p.
- MEZZAROBA, Orides. **O partido político: dimensão teórica e evolução jurídico-política no Brasil**. 1991. Dissertação (Mestrado em Direito) Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: 1991. Disponível em <<http://www.ccj.ufsc.br>>. Acesso em 10 nov.1997.
- OLIVEIRA JUNIOR, Jose Alcebíades de. **O novo em direito e política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. 199 p.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 159 p.
- PERES, Luciano. **Tremem as frágeis democracias**. Folha de São Paulo, São Paulo, p. 38, 04 jun. 2000.
- PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Lisboa: Coimbra, 1989. 281 p.
- PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: temas polêmicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1994. 95 p.
- ROSENFELD, Denis L. **A questão da democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1984. 101 p.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política**. São Paulo: Ática, 1990. 151 p.
- SANTOS, Wanderlei Guilherme dos. **Poder e política: crônica do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: universitária, 1978. 211 p.
- \_\_\_\_\_ **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. 148 p.
- SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982. 418 p.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998, 141 p.

SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. **Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial**. Disponível em <<http://www.ccj.ufsc.br>>., Acesso em 04 ago. 2000.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978. 208 p.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. 2. ed., São Paulo: Editora Alfa-Omega, 2. ed., 1983. 296 p.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998. 238 p.

\_\_\_\_\_. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**. Teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 396 p.

\_\_\_\_\_; ROJO, Raul Enrique (Org.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. 491 p.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. 10. ed., México: Fondo de Cultura Económica, 1996. 1003 p.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** 3. ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. 133 p.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1990. 64 p.