

A democratização do sistema representativo por meio dos partidos políticos

DEMOCRATIZATION OF REPRESENTATIVE SYSTEM BY MEANS OF POLITICAL PARTIES

Fernando de Brito Alves*
Jairo Néia Lima**

Resumo: Demonstra-se que os partidos políticos são indispensáveis para o exercício dos direitos políticos no Brasil, principalmente por serem os detentores exclusivos das candidaturas. Desse modo, a multiplicidade partidária é vista como um fator positivo no processo eleitoral, já que amplia os canais de participação. No âmbito do governo representativo, apresentam-se as distintas concepções em torno da representação política e suas repercussões na jurisprudência francesa, estadunidense e brasileira. Conclui-se que o partido político tem a potencialidade de democratizar o regime representativo, pois ele é o ator responsável pela intercomunicação entre a sociedade política e a civil, já que dá voz e influência à pluralidade. Tal relação ultrapassa os limites da agregação de vontade individuais e amplia a representatividade para além dos mecanismos tradicionais.

Palavras-chave: Partidos Políticos; Mandato político; Democracia representativa.

Abstract: It is demonstrated that the political parties are indispensable to the exercise of political rights in Brazil, mainly because they are the exclusive holders of applications. Thus, the multiplication of parties is seen as a positive factor in the electoral process, as it extends the channels of participation. Under representative government, we present the different conceptions about political representation and its impact on French, American and Brazilian jurisprudence. We conclude that the political party has the potential to democratize the representative regime, because it is responsible for intercommunication between politics and civil society actor, as it gives voice to the plurality and influence. This relationship goes beyond the aggregation of individual will and widen representation beyond the traditional mechanisms.

Keywords: Political parties; Political representation; Representative democracy.

* Fernando de Brito Alves: Pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos pelo Ius Gentium Conimbrigae da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Portugal. Professor Adjunto da UENP. alvesfb@uol.com.br

** Jairo Néia Lima: Mestre em Ciência Jurídica (UENP). Especialista em Filosofia Política e Jurídica (UEL). Professor (UENP). jaironlima@uenp.edu.br

INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito inaugurado a partir de Constituição de 1988 pretendeu romper com o regime autoritário anterior e instalou um ambiente político para disputas livres e democráticas. Todavia, para o aperfeiçoamento do jogo pelo poder não basta a regulamentação das suas regras, pois é preciso seu constante exercício a fim de se criar uma cultura de eleições livres e justas. Nessa atividade, alguns componentes podem emergir como facilitadores ou potencializadores da efetividade do processo eleitoral, tratam-se, pois, dos partidos políticos.

O partido político, em sua história, entra no cenário político a partir da consolidação das democracias representativas no século XIX por meio do estabelecimento de vínculos regulares entre os grupos parlamentares e os comitês eleitorais criados para impulsionar as candidaturas. O partido incorpora-se, portanto, como elemento indispensável para intermediar a condução do candidato ao poder.

Todavia, atualmente, o partido vem sendo alvo de constantes críticas no sentido de seu esvaziamento de sentido e da homogeneização que decorre da proliferação de várias legendas.

Em razão disso, faz-se necessária a investigação em torno do real papel que as agremiações partidárias ocupam não somente na disputa eleitoral, mas principalmente dentro no regime representativo, no qual as fragilidades do vínculo político são mais evidentes. Desse modo, a análise que ora se apresenta tem por objetivo traçar as principais formas de sistematização dos partidos, correlacionando com a realidade brasileira e, ainda, trazer argumentos que possibilitem demonstrar a relação do partido político com a democracia representativa contemporânea.

1. SISTEMÁTICA PARTIDÁRIA

O sistema de partidos de um determinado Estado é determinado pelas formas e modalidades como os múltiplos partidos (quando não se está tratando de Estados com partidos únicos)¹ coexistem e é produto de fatores como a

¹ O partido único também faz parte do sistema de partidos, ainda que ele não tenha outro partido para se relacionar. Em razão da ausência de homogeneidade que, em geral, lhe atribuem, é possível afirmar a existência de vários regimes de partidos únicos, não apenas o comunismo ou o fascismo. Dentre essas diversas formas de partido único, Duverger (1970, p. 291, 309-310) conclui que nem todos os partidos únicos são totalitários e fornece o exemplo do Partido Republicano da Turquia de 1923 a 1948, o qual possuía uma original ideologia democrática.

tradição, as crenças religiosas, a composição étnica, as rivalidades nacionais, etc. (DUVERGER, 1970, p. 239). Nesse sentido, Duverger aponta:

A oposição dos republicanos e democratas nos Estados Unidos prende-se à rivalidade de Jefferson e de Hamilton na Convenção de Filadélfia; a dispersão da direita francesa e a existência do Partido Radical decorrem da situação política entre 1875 e 1900; a persistência dos partidos agrários na Escandinávia remonta a meados do século XIX, em que as campanhas democráticas se opunham à nobreza conservadora das cidades (1970, p. 239-240).

No Brasil, em razão das diversas descontinuidades da história institucional do país, em especial, dos parlamentos - lócus de maior proeminência dos partidos políticos - a lógica do sistema de partidos atual só pode ser firmemente datada em período posterior a 1978 (EC n. 11 de 13/10/1978) quando se restaura o multipartidarismo, ainda que de forma limitada. Nesse sentido, Pedro Jehá afirma:

Conquanto algumas das atuais tenham formalmente herdado os nomes de agremiações influentes no período que antecedeu o advento do Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, e do Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro do mesmo ano, que, respectivamente, extinguiu os partidos políticos então organizados e, na prática, instituiu o bipartidarismo, em essência, nada podem reivindicar de seus homônimos do período anterior. A formação do atual quadro partidário, portanto, remonta a 1978 quando, mais objetivamente, o sistema bipartidário artificialmente criado durante o último ciclo de nossos governos militares já denunciava seu irrecuperável desgaste (2013, p. 99-100).

Além de fatores internos a cada Estado, é possível identificar também questões socioeconômicas gerais que afetaram grande parte dos países como a emergência dos partidos socialistas no início do século XX, a qual se relaciona com o ingresso da classe operária na vida política. Por fim, o regime eleitoral² é outro ponto importante que tem o poder de influenciar a estrutura dos partidos, Duverger (1970, p. 241) indica que há uma certa indissolubilidade entre o sistema

² A respeito da expressão regime eleitoral, Monica Herman S. Caggiano, com fundamento nas lições de Maria Vicenta Soriano, expõe que serve para “designar o conjunto normativo norteador do processo eleitoral e incidente sobre o exercício do poder de sufrágio, disciplinando as diferentes etapas da trajetória de uma consulta eleitoral” (2013, p. 52). Diversamente deve se dar o emprego da expressão sistemas eleitorais, pois indica as equações aritméticas e fórmulas utilizadas para o processo de votação e definição dos competidores que ocuparão os cargos políticos em disputa.

de partidos e o regime eleitoral, pois a representação política depende desses dois fatores considerados dentro um mesmo complexo.

No que diz respeito ao número de partidos, convém considerar que o bipartidarismo, na visão de Maurice Duverger, se mantém graças à utilização do mecanismo geral do sistema majoritário de um só turno, o qual teria o condão de proteger as duas forças principais do aparecimento de novos partidos. Trata-se, para ele, de uma tendência, não decorrência necessária da adoção da referida técnica (1970, p. 262-263). Nesse ponto, o referido autor aponta para o fato de que o bipartidarismo apresenta um caráter natural, pois, ainda que haja mais de dois partidos, as tendências políticas sempre se acomodam em torno de dois eixos, as soluções intermediárias são lugares em que se juntam os moderados das forças mais radicais (1970, p. 250-251), subconjunto da própria parte que pretende se desvincular. É possível notar claramente essa acomodação entre duas forças principais quando se vislumbra a realidade eleitoral norte-americana com a polarização entre Democratas e Republicanos, num ambiente com a existência de diversos outros partidos sem grande repercussão nacional regular. No Brasil, no qual o quadro partidário é múltiplo, ao menos no nível presidencial é possível visualizar que as disputas eleitorais no segundo turno das eleições de 2002, 2006 e 2010³ concentraram uma polarização entre PT e PSDB, ainda que não totalmente pura, já que ambas as legendas vieram coligadas com outros partidos.

A hipótese principal apresentada por Duverger é de difícil verificação no Brasil uma vez que o bipartidarismo por aqui experimentado não se deu em um ambiente livre e democrático. A edição do Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965 foi o documento normativo ensejador de organizações com atribuições de partido, os quais haviam sido proibidos por meio do Ato Institucional nº 2, de 1965, conforme aponta Cláudio Lembo (2008, p. 104). Formaram-se então a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Nesse aspecto,

Desde seu início, o sistema bipartidário já enunciava suas fragilidades intrínsecas e dava sinais de que demandaria concessões para que funcionasse da forma pretendida pelo regime. Destarte, mesmo após as diversas cassações promovidas, a acomodação de tantas lideranças políticas (oligárquicas, muitas vezes) forjadas no pluripartidarismo de 1946 não se daria sem traumas ou concessões (JEHÁ, 2009, p. 89-90).

³ Nas eleições presidenciais de 1994 e 1998 o candidato vencedor já no primeiro turno também pertencia ao PSDB e o segundo colocado ao PT.

Quando volta sua atenção aos Estados multipartidaristas, Duverger entende que o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional reforça esse tipo de sistema de partido, pois a diversidade partidária não compromete a representação global e permite o reagrupamento quando do escrutínio não se alcançar candidato com maioria absoluta (*ballottage*). Além disso, a representação proporcional é um freio poderoso à evolução para o bipartidarismo, já que não leva os partidos vizinhos à fusão, pois a divisão não lhes é prejudicial (1970, p. 274-275, 283).

No Brasil, o quadro partidário é bastante amplo conforme informa o Tribunal Superior Eleitoral⁴. O número de legendas registradas no país alcança, até o momento, o patamar de 32 partidos políticos. Não se pode negar que o amplo rol gera consequências importantes na atuação governamental, uma vez que os partidos são atores políticos que buscam ocupar um papel no jogo pelo poder e, em razão disso, carregam consigo, normalmente, razoável suporte eleitoral que os coloca como mais um agente a ser levado em conta nas deliberações político-governamentais. Tal dificuldade é minimizada apenas por meio da estabilidade atribuída ao Chefe do Executivo no presidencialismo brasileiro⁵, já que em razão da dificuldade de remoção do cargo há um grande incentivo às composições governamentais (JEHÁ, 2009, p. 151), diversamente do parlamentarismo, no qual o multipartidarismo é difícil de coexistir.

Ainda que o amplo número de partidos possa tornar difícil a composição de interesses, é preciso atentar-se para o fato de que, no Brasil, a forma como o partido está estruturado torna-o imprescindível para o exercício dos direitos políticos.

⁴ Informação disponível na página eletrônica do Tribunal Superior Eleitoral: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos> (acesso em 03/02/2014). A própria Constituição Federal de 1988, quando trata dos partidos políticos, informa que o nosso sistema deve respeitar o pluripartidarismo (art. 17).

⁵ A respeito do papel centralizador do presidencialismo brasileiro, Fabiano Santos afirma (2003, p. 32-33): “É bem verdade que a Constituição de 1988 não oferece um bom ponto de partida. O Executivo, após expansão de sua capacidade decisória durante o domínio militar, não teve suas prerrogativas suficientemente reduzidas. Medidas provisórias, direito de requerer unilateralmente urgência para a tramitação de seus projetos, monopólio de emissão de proposições legislativas de cunho financeiro e administrativo são instrumentos à disposição do presidente que, além de não existirem ao longo da República de 1946, comprometem sobremaneira a capacidade do Congresso em servir de contrapeso às iniciativas do governo. Portanto, ainda estamos longe de um sistema baseado na noção de ‘agenda compartilhada’ entre Executivo e Legislativo, quer se observarmos pelo ângulo da rotina de produção legislativa do Congresso, quer pelas taxas de apoio de deputados e senadores às iniciativas do Executivo”.

A Constituição Federal de 1988, além de proporcionar diversos papéis relevantes de proteção e atuação em relação aos partidos políticos, por exemplo: *bloqueio da matéria partidária como objeto de medida provisória* (art. 62, § 1º, I, a), *imunidade tributária aos partidos e suas fundações* (art. 150, VI, c) e *legitimidade ativa para as ações de controle de constitucionalidade* (art. 103, VIII), colocou o partido político inserido no Título II - dos Direitos e Garantias Fundamentais. De forma mais especial, concedeu aos partidos o poder exclusivo de apresentar candidaturas, ou seja, de exercer o sufrágio passivo, ao condicionar a elegibilidade à filiação partidária (art. 14, § 3º, V). Dessa maneira, o partido político cumpre um papel de agente potencializador do exercício de direitos fundamentais, em especial, dos direitos políticos, já que a apresentação do cidadão perante a comunidade para representá-la deve passar necessariamente pela via do partido político. Assim, ainda que a constante criação de novos partidos possa ser objeto de discussão, o que se constata nesse ponto é que um sistema multipartidário amplia as possibilidades de exercício do direito de participação.

Além disso, o partido político, ao ampliar os canais de disputa pelo poder, torna o processo eleitoral mais competitivo e assim contribui para que o exercício do poder se dê amparado em bases legítimas. Tal conclusão é possível por meio do argumento apresentado por Monica Herman S. Caggiano. Para a autora (2013, p. 29-31), o processo eleitoral não é exclusividade dos regimes democráticos, pois é utilizado com características múltiplas, inclusive em regimes totalitários e autoritários. Nos primeiros, o processo eleitoral não apresenta possibilidade efetiva de escolha, servindo apenas como instrumento do exercício do poder, caracteriza-se por ser um ambiente não-competitivo. Já em sistemas autoritários as disputas ocorrem entre as facções do mesmo grupo que já está no poder, tendo o processo eleitoral importância reduzida. Somente nos ambientes democráticos é que o processo eleitoral tem importância na legitimação do poder, pois fazendo-se presente com a cláusula *free and fair elections* possibilita a verdadeira competitividade na disputa pelo poder. Tal cláusula subordina o processo eleitoral aos seguintes fatores: periodicidade dos pleitos, liberdade, igualdade, imparcialidade das entidades públicas, participação ampla no desenvolvimento do processo eleitoral, relevância dos partidos, proporcionalidade na distribuição das cadeiras parlamentares, estabilidade da Lei Eleitoral e jurisdicionalidade (CAGGIANO, 2013, p. 33-34). Assim, no Brasil, a detenção do monopólio da candidatura

nas mãos do partido político⁶ concede a ele um papel de contribuição na disputa eleitoral, pois seu número múltiplo tem a tendência de pluralizar e potencializar a competitividade e, desse modo, proporcionar maior participação na disputa pela representação popular.

Além dos fatores elencados, os partidos também se relacionam com os regimes políticos e têm potencialidade de transformar essas estruturas. As democracias modernas ou os Estados totalitários não podem ser plenamente explicados sem a análise em torno da mutação que o desenvolvimento dos partidos lhes causou. De forma mais específica, é indispensável a investigação em torno da conexão entre a democracia representativa e os partidos políticos.

Inicialmente, cabe frisar que a adoção do sistema representativo não se caracteriza como uma alternativa à inviabilidade prática da democracia direta (*second best*) mas como uma maneira de instalar um corpo governante qualitativamente superior ao povo. Em sua concepção jurídica, a representação era tratada como um contrato privado de comissão, conforme “as linhas de uma lógica individualista e não-política, na medida em que supõe que os eleitores julgam as qualidades pessoais dos candidatos, ao invés de suas ideias políticas e projetos” (URBINATI, 2006, p. 198). Tal parâmetro transmutou-se para se aproximar de um caráter mais coletivo e público da representação.

De um modo geral, o mandato representativo não tem nada em comum com o instituto do mandato do direito privado. Entre suas características, de acordo com Philippe Ardant (1999, p. 173-174), duas decorrem da ficção fundante de que a nação conserva a soberania, cujo exercício é delegado aos representantes do povo, de modo que suas ações/decisões serão imputadas à própria nação.

⁶ A importância da detenção do monopólio da candidatura pelos partidos políticos contrasta com sua natureza de pessoa jurídica de direito privado (art. 44, V, do Código Civil). Ou seja, uma função essencial para a democracia, inclusive com prerrogativas de acesso a fundo partidário e a tempo em rádio e televisão é deixada nas mãos exclusivas de uma entidade privada. Ainda que a Constituição de 1988 tenha determinado que o funcionamento dos partidos deva se dar de acordo com a lei e sob fiscalização financeira pela Justiça Eleitoral, não se pode perder de vista que o caráter privado de tais grupos não os eximem de respeito às normas de direitos fundamentais. Nesse ponto, é importante destacar a defesa da eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares (LIMA, 2012). Sinteticamente, tal concepção pretende não isentar a esfera privada dos ditames dos direitos fundamentais, por exemplo, exigindo-se respeito a não-discriminação no ingresso de filiados e ao devido processo legal no eventual processo de expulsão do partido. Indo além no texto citado, o fenômeno da horizontalidade problematiza a questão em torno da potencialidade de que os agentes privados também concretizem os direitos sociais, não se restringindo à realização dos direitos denominados de primeira geração. Assim, o que se busca afirmar é que a natureza privada dos partidos políticos não pode servir como manto protetor em relação ao não cumprimento dos direitos mais elementares do Estado brasileiro de 1988, somente dessa forma é que as agrerações partidárias poderão cumprir de forma legítima o papel de destaque a elas atribuído na construção do ambiente democrático do país.

Primeiro, os representantes tomam suas decisões livremente, estabelecem seus programas políticos e são responsáveis por discernir e escolher aquelas opções políticas que julgarem melhores. Não há transitividade estrita entre a vontade dos eleitores e a vontade dos representantes eleitos. A investidura que resulta do mandato é uma espécie de elo geral, que não vincula as consciências dos investidos, e que não é passível de revogação, a não ser por meio das avaliações retrospectivas e periódicas, que ocorrem por ocasião das eleições.

Nesse aspecto, a principal diferença entre o mandato político e o mandato civil é que o mandatário do direito privado tem seus poderes e âmbitos de ação absolutamente limitados pelo instrumento que o constitui representante, de modo que não pode extrapolar os limites da representação sob pena de ter os atos anulados e de eventualmente ser responsabilizado pelos excessos que causarem dano ao mandante e a terceiros. Vale dizer que o mandato civil é imperativo, enquanto o mandato político não o é, não há contrato entre o mandante e o mandatário no direito político.

A segunda característica do mandato do direito político é que, em sentido estrito, o mandatário é representante da nação e não dos seus eleitores especificamente considerados (isso pelo menos no direito francês, como veremos a seguir). Dito de outra forma, ainda que as campanhas, ou mesmo as candidaturas (como sói ocorrer, para os deputados federais no parlamento brasileiro), estejam adstritas a limites territoriais bastante definidos, o ato da investidura tem nuances coletivas e gerais.

Nesse sentido, Philippe Ardant (1999, p. 173) considerará que o mandatário “[...] *il est l'élu de ceux qui ont voté comme de ceux ont voté contre lui, des autres circonscriptions au même titre que de la sienne*”. Esse é um dos corolários do princípio da soberania nacional. No fim das contas, seguindo essa linha de raciocínio, o mandatário é eleito pelos que votaram nele, pelos que votaram contra ele e pelos que se abstiveram. A representação exercida pelo parlamento, depois que ele se encontra constituído por um processo eleitoral válido, é indivisível. Também nessa segunda característica, o mandato político é diferente do mandato do direito privado, já que neste, existe um liame bastante definido entre o outorgante e o outorgado. No direito privado, os partícipes da relação de outorga são definíveis e individualizáveis, enquanto no direito político não.

Bernard Manin (1995, s. p.) indica os princípios fundamentais que regem o governo representativo, destacam-se: *a eleição dos representantes por meio dos governados; independência parcial dos representantes em relação às*

preferências dos eleitores; liberdade de manifestação de opinião pública e debate prévio às decisões políticas. Para o referido autor, diferentemente do regime de sorteios, o sistema representativo utiliza-se da eleição como método de escolha de legitimação do poder e tal mecanismo não tem o condão de eliminar a dicotômica função exercida pelo povo (consentimento) e o governo (competência), pois não cria uma identidade entre essas duas figuras, ou seja, se a imposição da vontade no período anterior se dava em razão da origem (nascimento e riqueza, por exemplo), no sistema eleitoral exige-se o consentimento do povo, “o governo representativo pode ser um governo de elites, mas cabe aos cidadãos comuns decidir que elite vai exercer o poder” (MANIN, 1995, s. p.), trata-se, assim, da demonstração do caráter seletivo e aristocrático da eleição.

Ainda ao tratar dos princípios, Manin (1995, s. p.) afirma que a parcial independência dos representantes diante das preferências dos representados é da própria essência do regime representativo e, em razão disso, são incompatíveis com a autonomia os institutos do mandato imperativo e a revogabilidade permanente e discricionária dos eleitos. Desse modo, deve-se levar em conta que as mudanças de condições são inevitáveis e as instituições devem permitir a flexibilidade para o enfrentamento das alterações circunstanciais, “nós escolhemos políticas que representam nossos interesses ou candidatos que nos representam como pessoas, mas queremos que os governantes sejam capazes de governar” (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 2006, p. 119), daí a justificativa para a relativa autonomia dos representados.

Em relação à liberdade de opinião pública, essa garantia vem ao encontro do postulado de que a representação não é absoluta, ou seja, de que não há identificação entre representante e representado, pois é garantida voz ao segundo, independentemente do primeiro. Mantém-se, assim, a possibilidade de que o povo fale por si mesmo. Por fim, Manin (1995, s. p.) ressalta a ligação estreita entre a representação e o prévio debate às decisões políticas.

Nesse sentido, importa destacar que os argumentos levantados por Bernard Marin levam à conclusão de que a possível crise de representação em razão do afastamento da fórmula do governo do povo pelo povo, de fato, nada tem a ver com o sistema representativo, pois na concepção do referido autor, “o governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia” (1995, s. p.), reformas democráticas não teriam o condão de transformar um sistema que não pode

ser associado à democracia, o que há realmente é a emergência de uma nova forma do sistema de representação. Na concepção de Manin, a singularidade do governo representativo encontra-se nas eleições e não na representação, e aquelas são essencialmente não democráticas, mas seleção de elites (aristocracia) (LOUREIRO, 2009, p. 78). Todavia, ao concentrar seus esforços nessa crítica do sistema de escolha, o referido autor não dá o devido valor às ampliações do sufrágio decorridas historicamente como o fortalecimento da cidadania e da representatividade.

Ainda que o governo representativo tenha se instalado sem a presença de partidos organizados, a partir da segunda metade do século XIX tais agremiações passam a ser vistas como essenciais à democracia representativa.

Quanto mais as assembleias políticas veem desenvolver-se suas funções e sua independência, tanto mais os seus membros se ressentem da necessidade de se agruparem por afinidade a fim de agirem de comum acordo; quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se torna necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção (DUVERGER, 1970, p. 20).

Os partidos políticos viabilizam, dessa maneira, “a racionalização dos trabalhos legislativos e das próprias eleições e a formação mais sólida dos governos e das oposições” (JEHÁ, 2009, p. 25). A emergência dos partidos teve o condão de possibilitar a aproximação entre representantes e representados, principalmente pela participação dos militantes na escolha dos candidatos. Dentre as formas de partidos, deve-se especial destaque aos partidos de massa,⁷ pois foram estes que incorporaram novas dimensões à representatividade. Em verdade, alteraram os termos da relação representativa, pois os representantes agora representavam os partidos e a eleição refletia um vínculo de identidade político-partidária maior que o da representação até então entendida (NOVARO, 1995, p. 79).

⁷ A distinção entre partidos de massa e partidos de quadro não se encontra, para Maurice Duverger, no plano da dimensão de membros, mas na estrutura de cada um (1970, p. 99). Para o referido autor, os partidos de massa buscam substituir o financiamento capitalista das eleições por financiamento democrático, ou seja, contribuições anuais a partir de uma adesão formal ao partido. Já os partidos de quadros objetivam “reunir pessoas ilustres, para preparar eleições, conduzi-las e manter contato com os candidatos. Pessoas influentes, de início, cujo nome, prestígio ou brilho servirão de caução ao candidato e lhe granjearão votos; a seguir pessoas ilustres como técnicos, que conhecem a arte de manejar os eleitores e de organizar uma campanha; enfim, pessoas notáveis financeiramente, que contribuem com o fator essencial: o dinheiro” (DUVERGER, 1970, p. 100). Nesse último caso, a adesão não possui o mesmo sentido do partido de massa, pois depende das qualidades pessoais do adepto.

2. O PARTIDO POLÍTICO ENTRE REPRESENTANTES E REPRESENTADOS: UMA VIA DEMOCRATIZANTE

É preciso assinalar algumas sutilezas, que constituem intercorrências bastante comuns, no exercício e na teorização da representação, que a teoria constitucional tem apontado. A relação entre eleitores e eleitos pode assumir várias características. Por exemplo, os mandatários, não raro, costumam se comportar como se fossem os únicos representantes dos seus redutos eleitorais, e é razoável que isso ocorra, já que a ligação entre eles e os seus eleitores pode ser reforçada, nessa dimensão. Ela não pode, contudo, impedir o surgimento de espaços alternativos de representação política, nem tampouco desmobilizar os movimentos sociais, ou enfraquecer suas dinâmicas de empoderamento. No sentido inverso, não é incomum que os eleitores se relacionem com os “seus deputados”, esperando deles uma atuação mais ou menos vinculada aos interesses dos que contribuíram de forma direta para a sua eleição.

A sociologia política (MIGUEL, 2012, p. 31-47) apresenta, de um modo geral, quatro concepções distintas de representação política: (1) a formalista, (2) a descritiva, (3) representação como *advocacy* e, (4) concepção popular de representação.

A concepção formalista (PITKIN, 1967) apresenta a representação política como uma espécie de relação contratual, centrada em processos de autorização e controle (*accountability*). As democracias liberais têm se orientado de acordo com essa concepção, que partem do pressuposto normativo da possibilidade de concorrência política ampla pelos cargos políticos e a existência de eleitores capazes de identificar seus interesses (demandas), de avaliar as ofertas do mercado político de forma adequada, e de exercer *accountability*, supervisionando a atuação dos seus representantes.

Ao seu turno, a concepção descritiva da representação política enfatiza as eventuais similaridades entre representantes e representados. É como se a relação entre representantes e representados fosse uma espécie de espelho: os representantes devem espelhar as características mais importantes dos representados. Esse tipo de política denominada de “política da presença” (PHILLIPS, 1995), pode ser traduzida na afirmação do Conselho Constitucional Francês de que o representante nada mais é do que *o eleitorado eleito*, como veremos a seguir.

A terceira vertente, apresenta o representante como um “*porta-voz especializado de interesses mais ou menos difusos*” (MIGUEL, 2012, p.

32). Nadia Urbinati (URBINATI, 2000, p. 758-786) acreditava, pelo menos na formulação original, que a representação como *advocacy* era uma relação mais ou menos imperativa, já que o representante estava sujeito à autorização dos representados. Todavia, temos que considerar que, nessa concepção de representação política, os compromissos com determinadas causas, ou com o provimento de determinadas necessidades costumam ser subjetivo e unilateral, prescindindo tanto de autorização quanto de *accountability*.

Luis Felipe Miguel (2012, p. 31-47), analisando as cartas encaminhadas a Getúlio Vargas e Jânio Quadros, acrescenta uma quarta concepção, que ele denomina de *concepção popular de representação política*, alternativa às outras três concepções, que são tidas por ele como concepções acadêmicas. Na sua formulação, o representante é tido como um intercessor e a relação que se estabelece entre ele e o representado é de proteção. Aquele que exerce a função de representação é alguém que tem acesso a bens controlados pelo Estado (ou por particulares interessados em agradar aos detentores do poder de Estado), tais como empregos, terrenos, materiais de construção, equipamentos médicos ou a isenção de determinadas obrigações, e pode distribuí-los a quem mostra lealdade ou necessidade premente. (ARDANT, 1999, p. 32). O representante estaria, de acordo com o autor, em “*situação homóloga à dos santos*” da teologia popular católica, cuja função precípua é interceder junto à divindade para obter favores e graças.

Os debates teóricos sobre a relação entre representantes e representados também têm ressonâncias pragmáticas e dogmáticas (aqui considerada como dogmática jurídica) consideráveis. Basta analisar quão divergentes são as reflexões da jurisprudência constitucional francesa, estadunidense e brasileira acerca da relação entre representante e representado.

O Conselho Constitucional Francês parece ter sido hesitante na definição da natureza das relações existentes entre eleitores e eleitos. Philippe Ardant (1999, p. 174) comenta que, em uma decisão de 1-2 Julho de 1986 (86-208 DC), o Conselho Constitucional, analisando se a delimitação das circunscrições eleitorais pelo Governo viola a Constituição, descreveu o parlamento como “*o eleitorado eleito*”, afirmando que ele que deve manter “*laços fortes*” com os eleitores. Todavia, em decisão de 15 de Março de 1999 (99-410 DC), o mesmo Conselho, apreciando disposições da Lei Orgânica do Território da Nova Caledônia, proclamou que cada parlamentar e o parlamento “*representa a nação inteira e não as pessoas de sua circunscrição eleitoral.*”

Apesar das considerações de Ardant, as decisões parecem não ser necessariamente contraditórias, isso porque, embora a segunda decisão do Conselho Constitucional tenha assinalado que “o *Parlamento representa a nação inteira*”, ela ainda considerou no item 16, ao referir-se a questões relacionadas com o emprego que “[...] *la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, qui fonde les restrictions apportées au corps électoral appelé à désigner les “institutions du pays” [...] La réglementation sur l’entrée des personnes non établies en Nouvelle-Calédonie sera confortée [...] une réglementation locale sera définie pour privilégier l’accès à l’emploi des habitants*”, indicando que, se uma vinculação estrita do eleitorado eleito com os eleitores não pode ser tida como um dado obrigatório, ela pelo menos seria desejável do ponto de vista político e moral.

Reconhece-se que a tendência contemporânea da jurisprudência constitucional francesa é de descaracterizar o vínculo do mandatário com os interesses particulares dos seus eleitores para estabelecer uma relação entre representação e interesse público, que inclusive pode contrariar os interesses privados relacionados com a eleição especificamente considerada. Dito de outra forma, apesar do parlamento ser considerado como o eleitorado eleito, ele representa interesses maiores, que são os interesses da nação.

A jurisprudência norte-americana tem se firmado em sentido diverso ao da jurisprudência constitucional francesa. No julgamento de *Reynold v. Sims*, por exemplo, o Juiz Warren considerou que “*legisladores representam pessoas, não árvores ou extensões de terra. Legisladores são eleitos por eleitores, não fazendas, cidades ou interesses econômicos*” (Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533 1964). Da mesma forma no julgamento de *Lucas v. FortyFourth General Assembly of Colorado*, que embora seja uma decisão da Corte do Colorado, possui igual relevância às da Suprema Corte para a análise da questão da representação política. Nesse caso, o juiz Potter Stewart afirmara que “*legisladores não representam números sem rosto. Eles representam pessoas, ou, com maior precisão, a maioria de eleitores em seus distritos – pessoas com necessidades e interesses identificáveis*” (Lucas v. FortyFourth Gen. Assembly of Colorado, 377 U.S. 713 1964).

No primeiro caso, tem-se que a Constituição estadunidense prevê um censo da população a cada dez anos (do artigo 1º, seção 2, item 3), que é utilizado, entre outras finalidades, para definir a representação na Câmara dos Deputados, que é distribuída de acordo com essa contagem.

Embora quase todos os Estados integrantes da federação possuam dispositivos semelhantes em suas Constituições, diversos Estados não haviam realizado censo ou redistribuído as cadeiras do legislativo, apesar das transformações sócioeconômicas pelas quais o país tinha passado. Havia discrepâncias consideráveis entre os distritos eleitorais, que independentemente do número de habitantes, possuíam o mesmo número de representantes na câmara baixa.

Inicialmente a Suprema Corte estadunidense entendeu que a solução da questão era encargo do Poder Legislativo. No entanto, a Corte foi instigada a debater a repartição dos representantes, para evitar esquemas que haviam se instalado para impedir que comunidades afro-americanas conseguissem eleger representantes (é o caso, por exemplo, de *Baker v Carr*).

O voto do Juiz Warren que em parte já apresentamos acima é bastante interessante para compreender como a Suprema Corte estadunidense compreende a cláusula da igual proteção e a aplica para assegurar que não sejam atribuídos pesos diferentes aos votos dos eleitores de uma mesma circunscrição ou Estado.

No segundo caso, Andrés Lucas, agindo em nome de eleitores de diversas áreas de Denver, processou oficiais relacionados com as eleições do Colorado, para que revissem a repartição das cadeiras em ambas as casas do *Colorado Geral Assembly*. Na ocasião das eleições, apenas as cadeiras da câmara baixa foram distribuídas com fundamento na população, enquanto as cadeiras do Senado foram distribuídas levando em consideração a população e outros fatores como geografia, contiguidade, acessibilidade, divisões históricas e fronteiras naturais. Dessa forma os representantes do Senado estadual seriam eleitos por apenas um terço da população do Estado.

A questão foi levada ao tribunal distrital que considerou que a distribuição das cadeiras da forma sugerida violaria a cláusula da igual proteção. O tribunal considerou que, embora a maioria do eleitorado de Colorado tenha aprovado seu esquema de rateio, isto não poderia prevalecer sobre a proteção constitucional que os indivíduos têm de terem seus votos ponderados de maneira igualitária.

Os dois casos indicam que para os norte-americanos o mandato, embora não seja imperativo, se vincula de forma estrita com interesses individualizáveis, ou ainda, com pessoas concretas, e o mandatário não representa a nação inteira, mas os eleitores que o elegeu.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) parece ter conduzido a questão para outra direção, diferente tanto da jurisprudência francesa quanto norte-americana. Conclusão a qual se chega a partir da análise do julgamento dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, bem como da Resolução nº 22.610 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e da Consulta de nº 1.398 formulada ao TSE sobre a perda de mandato na hipótese de infidelidade partidária. Pelo menos a partir desses marcos jurisprudenciais, tem-se afirmado que o mandato pertence ao partido político, pelo qual se elegeu o representante, e não a ele, ao povo, ou ao eleitor individualmente considerado.

O debate sobre o tema da relação eleitor-partido-representante se iniciou no âmbito do próprio TSE, na década de 50, quando o ministro Victor Nunes Leal⁸ afirmava, de forma categórica, que “*o deputado representa o povo, embora escolhido pelo critério partidário, representa o povo*”. Atualmente, contudo, de acordo com a jurisprudência dominante, o mandato pertence aos partidos. Tem se admitido excepcionalmente a possibilidade de manutenção do mandato, a despeito da troca de partido, quando houver mudança significativa da orientação programática do partido ou perseguição política. Nas duas hipóteses, pretende-se, preservar a relação “*eleitor-representante*” (MS 26.602 – STF, fls. 232, Min. Menezes Direito), mas essa não é a regra.

O STF, invocando precedente do TSE, considerou expressamente que “*o sistema jurídico-eleitoral da representação proporcional estabelece um vínculo entre a comunidade dos eleitores e as agremiações partidárias que se tornam destinatárias precípua dos votos por ele manifestados*”(MS 26.602, fls. 234)

Dessa forma, o vínculo é estabelecido entre o mandante e as agremiações partidárias. Os eleitores não podem prescindir da mediação obrigatória do partido político, que aparece com um terceiro necessário na relação com os representantes que, por sua natureza, já é bastante complexa. Isso tudo é resultado da Constituição, que teria feito referência expressa à fidelidade partidária como condição objetiva de elegibilidade. O que levou o Min. Menezes Direito (MS 26.602, fl. 241-242) a ponderar que a obrigatoriedade da filiação partidária significa, entre outras coisas, “que a origem da representação popular como forma de exercício da soberania popular está indissolivelmente ligada à existência de partidos políticos que são indispensáveis para que se dê consequência aos direitos políticos assegurados pela constituinte de 1988”. O Ministro continua:

⁸ Referência feita pelo Ministro Joaquim Barbosa no julgamento do MS 26.602.

[...] essa representação que se consolida no Parlamento não dispensa o partido político, como já disse antes, e, por isso, o vínculo eleitoral não pode desqualificar o partido para simples espaço eleitoral, descartável por meros motivos de conveniência eleitoral, fraudando, desse modo, o liame entre o partido, o eleitor e o eleito no cenário da representação popular proporcional.

A conclusão inexorável a que chegou nossa jurisprudência constitucional foi que “*a Constituição vincula a representação popular aos partidos políticos e impõe imperativa filiação como modo de exercício da soberania popular*” (MS 26.602, fls. 244). No mesmo sentido, o que constou no julgamento do MS 26.603/STF, a propósito:

[...] A NATUREZA PARTIDÁRIA DO MANDATO REPRESENTATIVO TRADUZ EMANAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL QUE PREVÊ O “SISTEMA PROPORCIONAL”. - O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de “fundamento constitucional autônomo”, identificável tanto no art. 14, § 3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, “caput” (que consagra o “sistema proporcional”), da Constituição da República. - O sistema eleitoral proporcional: um modelo mais adequado ao exercício democrático do poder, especialmente porque assegura, às minorias, o direito de representação e viabiliza, às correntes políticas, o exercício do direito de oposição parlamentar. Doutrina. - A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraude, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República. [...]⁹

⁹ MS 26.603, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-241 Publicado em 19-12-2008. fls. 318.

E ainda no Mandado de Segurança 26.604/STF constou:

[...]. No Brasil, a eleição de deputados faz-se pelo sistema da representação proporcional, por lista aberta, uninominal. No sistema que acolhe - como se dá no Brasil desde a Constituição de 1934 - a representação proporcional para a eleição de deputados e vereadores, o eleitor exerce a sua liberdade de escolha apenas entre os candidatos registrados pelo partido político, sendo eles, portanto, seguidores necessários do programa partidário de sua opção. O destinatário do voto é o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida. O eleito vincula-se, necessariamente, a determinado partido político e tem em seu programa e ideário o norte de sua atuação, a ele se subordinando por força de lei (art. 24, da Lei n. 9.096/95). Não pode, então, o eleito afastar-se do que suposto pelo mandante - o eleitor -, com base na legislação vigente que determina ser exclusivamente partidária a escolha por ele feita. Injurídico é o descompromisso do eleito com o partido - o que se estende ao eleitor - pela ruptura da equação político-jurídica estabelecida. [...] ¹⁰

Essas mesmas conclusões já haviam sido apresentadas em sede doutrinária por Ricardo Lewandowski (VELLOSO, ROSAS, AMARAL, 2005, p. 381) e Goffredo Telles Júnior (2005, p. 117), entre outros.

Uma análise das três posições da justiça constitucional (francesa, estadunidense e brasileira) indica, entre outras coisas, que a hermenêutica da representação francesa é profundamente influenciada pelo romantismo rousseauiano, para quem, a soberania popular, como a vontade, é indelegável, por isso a representação é sempre da nação e nunca de parcela do eleitorado.

A jurisprudência norte-americana, ao seu turno, indica uma percepção mais realista do processo eleitoral, especialmente a relação que existe entre os eleitos e os variados grupos de interesse que servem de suporte financeiro, ideológico e organizacional dos processos eleitorais, de modo que a representação é um processo encarnado.

Entre nós, optou-se (jurisprudencialmente) pela adoção de uma espécie de “partidocracia” (KATZ, 1995), na qual a representação dos eleitores é realizada pela mediação dos partidos políticos, que são os detentores de fato dos mandatos.

¹⁰ MS 26.604, Relatora: Min. CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-187 Publicado em 03-10-2008 fls. 626.

A redução da confiança popular no parlamento é, simbolicamente, o resultado do não cumprimento nas promessas da democracia representativa, da surdez dos parlamentos às reivindicações do homem comum, e do aumento do controle da agenda pública pelos meios de comunicação de massa.

Atualmente, convém apontar para a ideia de que as sociedades democráticas não podem abrir mão do partido político, pois esse elemento é o responsável pelo caráter representativo do regime de político. Nesse ponto encontra-se o pensamento de Nadia Urbinati a respeito do *status* democrático do regime representativo. Para a autora (2006, p. 202), é essencial que haja uma intercomunicação entre a sociedade política e a civil, principalmente em um governo que tem sua legitimidade fundada em eleições livres e regulares e são as variadas formas de manifestação e influência cidadã que tornam o social político.

Vontade e juízo, a presença física imediata (o direito ao voto) e uma presença idealizada mediada (o direito à livre expressão e à livre associação) estão inextricavelmente entrelaçados em uma sociedade que é ela mesma uma confutação viva de dualismo entre a política da presença e a política das ideias, uma vez que toda presença é um artefato do discurso (URBINATI, 2006, p. 203).

Em contraponto à democracia direta, na qual cada voto é um novo começo sem vínculo histórico com as decisões e opiniões passadas e futuras, a democracia representativa apresenta um fator de estabilidade muito maior ao processo político, pois um voto em prol de um candidato reflete a atratividade de uma plataforma política, ou um conjunto de ideias ao longo do tempo (URBINATI, 2006, p. 211).

Em uma democracia representativa, a cadeia de opiniões, interpretações e ideias que buscam visibilidade através da votação em um candidato ou partido consolida a ordem política – a divergência se torna um fator de estabilidade, um mecanismo de todo o processo político (URBINATI, 2006, p. 212).

É por meio da extração das diferenças que a democracia ganha força, não se trata de consenso, mas de divergência advinda dos variados canais que interpelam os representantes. Dessa maneira, é a política partidária que possibilita a realização do potencial democrático na representação, pois

os partidos integram a pluralidade de ideias e interesses “tornando o soberano permanentemente presente como um agente de influência e supervisão extraestatais” (URBINATI, 2006, p. 221). Por fim, a mesma autora conclui (2006, p. 222-223):

Na realidade, se a eleição fosse de fato uma seleção entre e de candidatos isolados – entre e de nomes individuais ao invés de nomes de grupos políticos – a representação iria desaparecer, porque cada candidato(a) concorreria por si solitariamente e se tornaria, com efeito, um partidário do seu próprio interesse. O arranjo legislativo seria uma agregação de vontades individuais, mais ou menos como a assembleia na democracia direta – incapaz de tomar decisões por meio de um processo deliberativo estendido – e, ao final, não representativo, já que apenas as ideias e opiniões (ou seja, o juízo em sentido amplo) podem ser politicamente representáveis, não os indivíduos.

A legitimidade da representação, portanto, não advém exclusivamente da autorização concedida pelo eleitor (voto) e da substituição do soberano ausente na aprovação das leis, trata-se, pois, da relação circular entre instituições e sociedade, na qual o papel integrador do partido político faz com que a identidade social se transforme em identidade política, ampliando, assim, o espectro de interesses e opiniões. Tais manifestações conduzidas pelos partidos também são sedes de soberania tanto quanto a vontade expressa no voto. Daí decorre o papel relevante que o partido político detém na democracia representativa, pois ele amplia a representatividade para além dos mecanismos tradicionalmente conhecidos.

Todavia, as razões apresentadas para demonstrar a indispensabilidade do partido para a concretização do caráter democrático da representação parecem não ser corroboradas quando se verifica o atual estágio da identidade e confiança nos partidos políticos.

As democracias orientadas fortemente por partidos tiveram seu enfraquecimento iniciado na Europa no pós-guerra em razão da emergência de fatores que puseram em xeque o esquema de representação de interesses e composição de acordos. Para Novaro (1995, p. 80-81), as razões para esse declínio são atribuídas ao surgimento de novas demandas não negociáveis pelas tradicionais organizações políticas criadas para defender interesses estáveis com bases territoriais, profissionais ou sociais definidas. Além disso, a crescente pluralização e heterogeneidade dos interesses

criaram sobrecargas na gestão governamental até então acostumada à agregação de princípios ideológicos por meio dos partidos¹¹. Em relação às democracias do hemisfério norte:

Partidos tradicionais foram engolfados por escândalos de corrupção, como os democrata-cristão italianos e alemães, os socialistas franceses, italianos e espanhóis ou os liberais japoneses. Padrões de lealdade partidária foram erodidos com rapidez, em especial após o colapso do sistema soviético, quando as disputas eleitorais deixaram de ser vistas como o momento de optar entre modelos significativamente diferentes do ordenamento social (MIGUEL, 2000, p. 69).

No Brasil, a redemocratização reforçou os espaços dos partidos políticos e abriu caminho para que eles ocupassem o papel de atores políticos importantes na disputa pelo poder. Todavia, também não estiveram imunes às diversas formas de perda das qualidades originais¹². Nesse sentido, vale destacar a pesquisa apresentada por Pedro Rubez Jehá (2009) a qual apresenta diversas patologias do sistema de partidos no país, dentre elas, destacam-se:

¹¹ Ainda que, pelo menos, *in tese*, esteja mais assegurado o alinhamento ideológico dos eleitores com os partidos políticos e consequentemente com determinados programas de governo, a realidade do jogo-político eleitoral tem demonstrado que as opções dos eleitores não estão tão ligadas aos programas de governo ou à ideologia política, e sim à liderança exercida por personalidades carismáticas, em sentido weberiano. Dessa forma não é incomum, que a mesma pessoa vote em partidos diversos durante o mesmo processo eleitoral, isso é, em parte, resultado do sentido popular da representação, talvez dominante entre nós. Entendemos, por isso, como Bernard Manin (1997, p. 218-235), Wattenberg (1998, p. 90-112), Novaro (op. cit., p. 77-90), e Luiz Felipe Miguel, que contemporaneamente ocorre uma transição da “democracia de partidos” para a “nova democracia de audiência, caracterizada pelo contato “direto” (isto é, midiático) entre líderes e eleitores.”. (MIGUEL, 2003, p. 125). É de se reconhecer: “[...] a influência dos meios de comunicação na formulação da agenda é significativa. Há um forte incentivo para que as intervenções e os projetos dos parlamentares sejam ligados aos temas veiculados na mídia, por dois motivos: (i) são os temas de maior visibilidade efetiva, isto é, o parlamentar que age a respeito deles mostra-se como mais atuante; e (ii) são os temas de maior visibilidade pessoal potencial, isto é, a intervenção a respeito deles tem mais chance de receber destaque na mídia. Nem sempre os parlamentares aceitam a imposição da agenda midiática e, muitas vezes, agem no sentido de modificá-la; a atuação de cada um vai depender do grau de vinculação a grupos de interesse definidos e da posição no campo político [...]” (MIGUEL, op. cit., p. 132) Dessa forma a hermenêutica constitucional nacional (pelo menos a oficial) pode ser qualificada de anacrônica. Já que a vinculação do mandato ao alinhamento ideológico-programático dos partidos não passa de uma ficção política contemporânea.

¹² Convém indicar, nesse ponto, que a crise partidária verificada no Brasil não está distante da mesma situação ocorrida nos demais países do globo. As taxas de identificação partidária brasileira, ou seja, a preferência por algum partido, estão dentro de uma média mundial. “Em relação às novas democracias, advindas da terceira onda de democratização, o Brasil se sobressai em relação a países da América do Sul, como por exemplo, Chile e Peru, e a nações da Europa Oriental, como Eslovênia,

a homogeneização ou amorfismo dos partidos; a multiplicação dos partidos; oligarquização das decisões partidárias; a cooptação de partidos e as alianças com o governo; a infidelidade e indisciplina partidárias; entre outros. Tais fatos impõem a necessidade de se colocar em pauta nas análises científicas o tema dos partidos políticos, pois, como já demonstrado, são figuras com papel destacado nas democracias representativas e, no Brasil, por serem os mecanismos exclusivos de apresentação das candidaturas, influenciam diretamente o exercício do direito de sufrágio.

Pode-se notar que no período eleitoral os partidos políticos ocupam determinada importância por serem os veículos exclusivos de condução das candidaturas e também pelo seu papel de “amortecedor das tensões pré-eleitorais” (CAGGIANO, 2008, p. 225). Além disso, oferecem um amplo espectro de vantagens indispensáveis para o sucesso nas urnas, como o fundo partidário, o espaço em TV e rádio e o quociente eleitoral, especialmente. Mas não somente isso, pois se constitui em um “instrumento que transmite, ao menos em nível teórico, segurança à população de que o candidato cumprirá as diretrizes programáticas do partido” (VELLOSO, AGRA, 2012, p. 122). Todavia, após a proclamação do resultado das eleições, sua participação política é desvalorizada em razão, principalmente, do movimento de turismo interpartidário para a composição das bases governistas e de oposição. Ou seja, a utilização do partido originário apenas como impulsionador eleitoral faz com que haja um desrespeito à vontade do eleitor, já que os votos são dirigidos à legenda.

Em razão disso, merece destaque o papel da disciplina e fidelidade partidária como mecanismos para resgatar a dignidade dos partidos políticos. O reforço a esse instituto se deu a partir da Resolução nº 22.526 do Tribunal Superior Eleitoral, em resposta à Consulta nº 1.398, a qual estipulou que os partidos conservam o direito à vaga obtida nas eleições quando do pedido de transferência ou cancelamento de filiação. Dessa maneira, na hipótese de

Lituânia, Bulgária e Polônia. O Brasil encontra-se ainda em um patamar muito próximo ao do México e Portugal. Observamos também que em relação à Ásia, o Brasil está em melhores condições do que Tailândia e Taiwan. Em relação às democracias consolidadas, o Brasil se posiciona em níveis próximos aos encontrados na Grã-Bretanha, Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia e Irlanda, e ainda possui nível superior ao Japão, Coreia, Alemanha, Suíça, Bélgica e Holanda. Aparecem com níveis um pouco superiores, mas dentro de uma margem estreita, Islândia e Hungria. Mesma a França e os EUA, não apresentam níveis muito maiores que os do Brasil” (BRAGA; PIMENTEL, 2011, p. 274-275).

abandono, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito, o representante perde seu cargo. A interpretação do TSE criou uma forma não expressa de perda do mandato, não contemplada pela Constituição Federal.¹³

Ainda que a forma pela qual o instituto se firmou no ordenamento jurídico pátrio mereça ser refletida, não se pode negar que o advento da concessão do mandato representativo ao partido político reflete um fortalecimento das agremiações com o objetivo de se proporcionar ao cidadão-eleitor maior respeito à decisão depositada nas urnas e, por consequência, tentar resgatar os laços que legitimam a representação. Enquanto se mantiver candidaturas exclusivamente partidárias, a fidelidade é indispensável, pois objetiva estabelecer uma aderência programática a guiar as futuras decisões políticas do representante. Por outro lado, se não há a necessidade de que o representante se mantenha vinculado à plataforma do partido, “ao constituinte competirá expurgar a ideia de monopólio do partido em relação à apresentação dos candidatos, viabilizando a candidatura independente” (CAGGIANO, 2008, p. 252). Todavia, conforme já apontado acima, a candidatura sem partido vai de encontro ao entendimento apresentado por Nadia Urbinati, pois a escolha de indivíduos sem partido descaracteriza a representação uma vez que a decisão política seria uma soma de vontades individuais e não um processo decisional fruto de ideias e opiniões (pautas sociais) tornadas políticas pelos partidos políticos.

Por fim, não se pode deixar de mencionar que outro mecanismo de reforço ao resgate do papel do partido político na democracia representativa brasileira e ligado diretamente com a fidelidade partidária é a disciplina partidária, ou seja, trata-se da vinculação do representante às decisões e orientações do partido. A indisciplina, portanto, “pode ser definida genericamente como a atuação em desobediência às estatutárias e das instâncias partidária competentes, no âmbito parlamentar ela é representada pela proporção de voto de parlamentares sufragados em desacordo com o encaminhamento promovido do líder de sua bancada” (JEHÁ, 2009, p. 213). A Constituição Federal delegou aos próprios partidos a normatização em torno dos mecanismos de garantia da disciplina e fidelidade partidária por meio do art. 17, § 1º. Nessa seara, o conflito entre a liberdade do

¹³ Sob a perspectiva da competência do órgão, convém deixar assente que a postura do TSE não ficou imune às críticas em razão da inovação constitucional com a criação dessa nova forma de perda do mandato.

parlamentar¹⁴ e o direito de o partido fixar uma orientação não pode perder de vista a função potencializadora da democracia representativa que o partido configura.

A existência de um sistema em que não há grandes prejuízos ao político infiel favorece a consolidação de oligarquias partidárias, pois o menor sinal de divergência interna é solucionado pela deserção parlamentar (JEHÁ, 2009, p. 178). Ainda mais, tal turismo partidário é estimulado ante a personalização do voto, ou seja, se o patrimônio dos votos é particular do candidato e não devido à sua ligação com algum partido, a troca lhe é interessante já que serve de moeda para ocupar espaços mais importantes em outros partidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A alegação de que a democracia representativa está em crise e que os partidos políticos são grandes responsáveis por essa situação não inova o debate e relega as agremiações a um papel desvalorizado, a uma mera lembrança agradável de tempos em que os partidos mobilizavam as massas e impunham um programa para os governos, mas que hoje não alcançariam mais essa função diante do individualismo exacerbado que a política demonstra.

No entanto, tal concepção deixa de vislumbrar uma nova faceta para os partidos, qual seja, a constante representação que eles constroem no sistema representativo ao se constituírem como um canal em que a sociedade pode interpelar o poder e apresentar suas pautas políticas num processo de reafirmação constante da soberania popular. A potencialidade dessa função depende necessariamente do agir coletivo, pois as decisões políticas democráticas não podem ser o produto de vozes isoladas e vontades individuais.

Se o partido pode contribuir de maneira tão significativa para o regime representativo, exige-se, por outro lado, instrumentos que o protejam contra a

¹⁴ A defesa da fidelidade e da disciplina partidária não corresponde a um retorno ao mandato imperativo, pois já expressamente expurgado dos sistemas políticos contemporâneos, muito menos a uma ditadura dos partidos. O que se pretende com o fortalecimento desses institutos é realocar o partido político como elemento fundamental na democracia representativa, não só pelo seu caráter formal de detentor do monopólio da candidatura, mas, principalmente, pela função agregadora de ideias e opiniões a serem expressas nos órgãos de representação. Por fim, a fidelidade partidária não é uma amarra intransponível aos representantes, pois “o Tribunal Superior Eleitoral admite a quebra da fidelidade partidária quando existe justa causa. Como exemplo pode ser citada a migração por conta de modificação do ideário partidário ou por causa de perseguição odiosa, que são casos de ‘resistência ideológica’, transferindo-se o parlamentar de partido não para atender a um interesse casuístico, mas para manter fidelidade aos compromissos assumidos com seus eleitores” (VELLOSO; AGRA, 2012, p. 125).

ausência de vinculação dos seus membros, principalmente em sistemas em que o partido detém o monopólio da candidatura, onde os votos são dirigidos a ele dentre outras vantagens que os partidos propiciam aos candidatos, como se dá no sistema brasileiro. Em razão disso, a fidelidade e disciplina partidárias pretendem religar os representantes aos partidos e preencher um vazio deixado pela constante desconfiança que as agremiações adquiriram nos últimos tempos.

Assim, na democracia representativa contemporânea, o partido político deixa de ser coadjuvante e vem a ocupar o papel de ator principal com uma configuração não engessada de política limitada ao partido, mas sendo ele mais um agente a democratizar a representação. Em razão desse *status*, exige-se também que o partido deva estar imerso em postulados democráticos na sua constituição interna sob pena de se perpetuar as elites oligárquicas que comandam e degeneram os partidos políticos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**. Juruá: Curitiba, 2013.

ARDANT, Philippe. **Institutions politiques e droit constitutionnel**. 11 ed. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), 1999.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; PIMENTEL JR, Jairo. **Os partidos brasileiros realmente não importam? Opinião Pública**. Campinas, vol. 17, nº 2, 2011.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Direito Eleitoral no Universo Jurídico. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). **Direito Eleitoral em Debate - Estudos em homenagem a Cláudio Lembo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Eleição. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). **Direito Eleitoral em Debate - Estudos em homenagem a Cláudio Lembo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro**. In: LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman S. (Coord.). *O voto nas Américas*. Barueri: Manole, 2008.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Zahar: Brasília, 1970.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. **A democracia participativa**. Revista da Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, Vol. 100, 2005.

JEHÁ, Pedro Rubez. **Os Partidos Políticos em Cenário Eleitoral**. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). Direito Eleitoral em Debate - Estudos em homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil**. Tese. Pós-graduação Stricto Sensu. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2009.

KATZ, Richard, MAIR, Peter: **Changing model of party organization and party democracy: The emergence of the cartel Party**, in Party Politics. Vol. I, No. 1, 1995.

LEMBO, Cláudio. **Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro**. In: LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman S. (Coord.). O voto nas Américas. Barueri: Manole, 2008.

LIMA, Jairo Néia. **Sociabilidade horizontal: a eficácia dos direitos fundamentais sociais nas relações entre particulares**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, v. 79, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita. **Interpretações contemporâneas da representação**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 1. Brasília: 2009.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. **Eleições e Representação**. Lua Nova. São Paulo, 67, 2006.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____. **As metamorfoses do governo representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, ano 10, n. 29, 1995.

MIGUEL, Luis Felipe. **O representante como protetor: incursões na representação política “vista de baixo”**. Revista brasileira de Ciências Sociais. vol.27, n.79, pp. 31-47, 2012.

_____. **Representação Política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18, nº 51, 2003.

_____. **Sorteios e representação democrática.** Lua Nova. São Paulo, 50, 2000.

NOVARO, Marcos. **O debate contemporâneo sobre a representação política.** Novos Estudos, nº 42, 1995.

PHILLIPS, Anne. **The politics of presence.** Oxford: Oxford University Press, 1995.

PITKIN, Hanna F. **The concept of representation.** Berkeley: University of California Press, 1967.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFGM; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova, n. 67. São Paulo: 2006.

_____. **Representation as advocacy: a study of democratic deliberation.** Political Theory, 28 (6), p. 758-786, 2000.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral.** 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva. ROSAS, Roberto. AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. (coords.) **Princípios constitucionais fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins.** São Paulo: LEX, 2005.

WATTENBERG, Martin P. **The decline of American political parties, 1952-1996.** Cambridge: Harvard University Press, 1998.

Artigo recebido em: 20/08/2014

Aprovado para publicação em: 26/08/2014

Como citar: ALVES, Fernando de Brito. LIMA, Jairo Néia. **A democratização do sistema representativo por meio dos partidos políticos.** Revista do Direito Público. Londrina, v.9, n.2, p.135-160, mai./ago. 2014. DOI: 10.5433/1980-511X.2014v9n2p135.