

A democracia representativa partidária brasileira:

A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político

Orides Mezzaroba

Resumo

O presente texto busca articular a concepção de soberania popular prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no contexto da democracia representativa partidária. Qual o papel que caberia aos partidos políticos no processo de consolidação de uma efetiva democracia representativa? O texto apresenta a temática da representação política a partir das instituições partidárias. A proposta é de inserir a discussão dos partidos políticos tomando por base os princípios republicados contidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e verificar a dimensão de tais princípios na garantia do pluralismo político e da efetiva participação popular no espaço de tomada de decisões das políticas públicas. O objetivo principal do artigo é de articular o conceito de povo às dimensões da concepção de democracia representativa partidária introduzida pelo texto constitucional de 1988. Para fundamentar o estudo, num primeiro momento procura-se apresentar o conceito de povo. Sua dimensão e características. Em seguida, procura-se desenvolver os fundamentos da representação política e a introdução dos partidos políticos nessa lógica de garantir a representação não mais diretamente a alguém, mas por intermédio de organizações que passaram a receber a denominação de partidos políticos. Por fim, o que se pode verificar é que ainda resta um longo caminho para que os partidos políticos se consolidem como instrumentos indispensáveis para a consolidação da democracia representativa dentro de uma sociedade cada vez mais complexa e plural.

Palavras-chave: democracia; formas de representação; Estado de Direito.

Abstract

This paper seeks to articulate the concept of popular sovereignty provided by the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988 in the context of representative democracy party. What role would fit the political parties in the process of consolidation of an effective representative democracy? The text presents the theme of political representation from party institutions. The proposal is to put the discussion of political parties taking as a basis on the principles enshrined in the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988 and check the extent of such principles in ensuring political pluralism and effective popular participation in decision-making of

Sobre o autor:

Orides Mezzaroba (oridesmezza@gmail.com) é Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Professor de Direito na mesma universidade.

public policies. The main objective of this paper is to articulate the concept of people to the dimensions of the conception of representative democracy introduced by the party constitution of 1988. To support the study, at first seeks to introduce the concept of people. Its size and characteristics. It then attempts to develop the foundations of political representation and the introduction of political parties in this logic to ensure the representation did not more directly to someone, but through organizations that have received the name of political parties. Finally, what we can see is that there is still a long way for political parties to consolidate as an indispensable instrument for the consolidation of representative democracy within a society increasingly complex and plural.

Keywords: democracy; forms of representation; rule of law.

Artigo recebido em 10 de outubro de 2011; aceito para publicação em 18 de dezembro de 2011.

Introdução¹

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu art. 1º e no parágrafo único que a República Brasileira constitui-se em Estado Democrático de Direito e que todo “poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos da própria Constituição.

Mais adiante, em seu art. 14º, a Constituição estabelece que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. O voto é obrigatório para todos os cidadãos maiores de 18 anos (§ 1º, I), sendo facultativo para os analfabetos (§ 1º, “a”), para os maiores de setenta anos (§ 1º, “b”) e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (§ 1º, “b”). Porém, só terão condições de serem eleitos para eleições proporcionais ou majoritárias aqueles que, entre outras exigências, possuírem “filiação partidária” (§ 2º, V, art. 14). A partir dessa exigência, pode-se afirmar que a democracia brasileira caracteriza-se como uma democracia representativa partidária, isto é, uma democracia que não admite candidaturas avulsas, candidaturas desvinculadas das organizações político-partidárias.

Ao tratar do capítulo dos direitos políticos que a Constituição Federal consagrou em seu art. 17, pode-se deduzir que se trata do texto mais liberalizante de toda a história dos partidos políticos brasileiros. Pode-se chegar a essa conclusão na medida em que a Carta Constitucional garantiu a plena liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que sejam resguardados os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana. Outra importante garantia consagrada no § 1º do art. 17, está no princípio da autonomia partidária. A partir do texto constitucional, ficou assegurado aos partidos políticos o direito de definir a sua estrutura interna, a sua organização e o seu funcionamento. Dessa forma, as organizações partidárias deixaram de ser controladas e submissas à Justiça Eleitoral.

A partir da adoção desses princípios a Constituição Federal de 1988 consignou o instituto da representação política como instrumento imprescindível no processo de canalização da vontade política do povo. Porém, tal representação

só poderá ocorrer por intermédio de partidos políticos. Com isso, o Brasil passa a fazer parte das modernas democracias que reconhecem os partidos políticos como atores políticos coletivos imprescindíveis na relação política entre indivíduo e governante.

Porém, a questão que permanece em aberto é se os mecanismos adotados pela Constituição brasileira são suficientes ou não para garantir a efetiva representatividade do conjunto da Sociedade em relação às decisões políticas dos governantes? Até que ponto a vontade do povo está plenamente respeitada dentro de um sistema político que adota o modelo da democracia representativa partidária?

Tais questões foram tratadas de forma adequada, direta ou indiretamente, por Friedrich Müller em suas obras *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia* (MÜLLER, 2003) e em *Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo* (MÜLLER, 2004). O autor buscou tratar do significado da expressão “povo” para as constituições democráticas contemporâneas. Para Müller, a palavra “povo” não deve funcionar como metáfora; o povo deve poder aparecer como sujeito político empírico” (*idem*, p. 15). Por outro lado, quando se fala em “povo” deve-se compreender não só aqueles que exercem a cidadania ativa, isto é, os eleitores, mas também todos os demais cidadãos do respectivo país. Assim, o desafio que se coloca para as democracias contemporâneas é de como articular mecanismos capazes de garantir a efetiva participação política do conjunto do “povo” nas questões de Estado, em uma estrutura marcada pela presença ativa de partidos políticos que atuam como mediadores das vontades individuais. Afinal, como esse conceito *latu sensu* de povo pode ser contemplado na tomada de decisões políticas de países que reconhecem constitucionalmente os partidos políticos como instrumentos de representação política? Essas são questões que Müller nos instiga a pensar e as quais vão nos ocupar.

Democracia e modelos de representação partidária

A construção da democracia como um espaço político do povo em sua plenitude, sem exclusões de ordem econômica, racial, sexual etc., é uma realidade contemporânea. Essa conquista situa-se em um plano político e tem consequências para os modelos de democracias representativas, liberal ou partidária. A concepção de democracia passou a partir de então a estar diretamente associada ao conceito de liberdade. Essa liberdade é concebida fundamentalmente como uma forma de participação ativa do sujeito na formação da vontade coletiva. A idéia da submissão do indivíduo à autoridade do Estado ficou para os livros de história; pela nova ordem das coisas o indivíduo passou, então, a ter a liberdade de participar efetivamente da vida política.

Sendo o conceito de liberdade vinculado à busca coletiva, “viver democraticamente significa captar esta vontade coletiva, a partir dos mecanismos representativos, e, neste caso, uma das peças basilares do Estado democrático é o partido político” (LEITÃO, 1989, p. 34). Assim, “se à expressão democracia conduz a uma concepção de sociedade, na qual as liberdades se encontram delimitada pelo Direito”, pode-se dizer que o tema da representação político-partidária “retoma esta questão na medida em que busca fórmulas satisfatórias de organização do poder” (*ibidem*).

Cabe, no entanto, esclarecer que a presença do instituto da representação

política em determinado sistema político não se constitui por si só exclusiva garantia democrática. Com efeito, a existência mal ou bem acabada dos mecanismos representativos pode ser vislumbrada em qualquer modalidade de Estado, mesmo os não democráticos. O que torna um Estado democrático não é, portanto, a presença de partidos políticos como órgãos privilegiados na representação do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas sim, e no mínimo, o comprometimento partidário com a democracia, somada à sua capacidade de veicular a participação e as demandas sociais às decisões políticas.

O período do regime militar brasileiro (1964-1984) ilustra bem essa hipótese. A representação política não foi suprimida e os partidos políticos cumpriam sua função representativa formal. Neste caso, pode-se falar em uma democracia meramente representativa, ou seja, um Estado que se organiza mediante o instituto da representação política conforme os ditames do modelo liberal. E pode-se falar ainda de uma democracia representativa partidária, neste caso referindo-se à inserção de partidos políticos no modelo de representação. Entretanto, quando se fala de um modelo de democracia representativa partidária, necessariamente se está falando de uma democracia de partidos, uma vez que esse modelo pressupõe como ponto de partida a exigência de um ambiente democrático para ser implementado.

À medida que os partidos foram sendo constitucionalmente reconhecidos a partir do século XX, coube-lhes a especial tarefa de realizar a representação política. Dessa forma, o compromisso com a realização da democracia passou a ser objeto programático intrínseco às determinadas organizações partidárias. Nesse sentido García-Pelayo destaca que “só os partidos podem cumprir a função de transformar as orientações e atitudes políticas gerais vividas por certos setores da sociedade em programas de política nacional” (GARCÍA-PELAYO, 1986, p. 77-78). Como também só os partidos podem “converter as necessidades expressas ou latentes e os desejos mais ou menos difusos de parcelas da população em pretensões precisas e concretas” (*idem*, p. 82) a serem realizadas pelos poderes públicos. Nessa tarefa de representar, exige-se, no entanto, que os partidos apresentem uma organização sólida e um programa bem definido. São essas as condições básicas para que eles possam realizar, na medida do possível, a vontade de seus simpatizantes, apoiadores e eleitores, bem como cumprir exigências e requisitos da democracia em uma época em que se trabalha com a idéia da participação do povo na tomadas das decisões políticas.

O modelo de democracia representativa partidária surge, portanto, como adaptação dos princípios democráticos – liberdade e igualdade – às novas conjunturas históricas do século XX e, em especial, a dois fatores que acabam relacionando-se entre si. O primeiro decorrente da massificação dos direitos democráticos, creditado não só ao crescimento demográfico da sociedade, mas, fundamentalmente, à ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais. E o segundo decorre de a sociedade contemporânea apresentar-se “não só como uma sociedade estruturada em pequenas, médias e grandes organizações nacionais e transnacionais” (*idem*, p. 85), mas, acima de tudo, por caracterizar-se como sociedades em que para conseguir-se qualquer bem, serviço ou realização de objetivo vital, faz-se necessária a mediação de uma ou de várias organizações. Assim, quando essa realidade se projeta no campo político, os partidos se mostram organizações imprescindíveis para realizar essa mediação, bem como para atualizar os princípios democráticos de acordo com o contexto histórico de

cada sociedade. Por outro lado, ao mesmo tempo em que os partidos buscam detectar os comportamentos políticos gerais em determinada organização social, a fim de transformá-los em um programa de ação política e satisfazer as necessidades que se alojam em suas bases de apoio ou área de influência, eles também tratam de induzir ou de fazer despertar novas demandas no interior de cada agrupamento social, com a promessa fundamental de satisfazê-las (*idem*, p. 73-74).

Por sua vez, reconhecendo que o Direito Constitucional de sua época não fazia qualquer referência mais enfática aos partidos políticos, Hermann Heller destaca que eles são precisamente “imprescindíveis para a criação jurídica” de qualquer forma de Estado que queira dizer-se democrático Hermann Heller (1968, p. 227). Para ele, a democracia deveria ser entendida como “uma estrutura de poder construída de baixo para cima”, na qual sempre prevalece “o princípio da soberania do povo”, isto é, o poder estatal deve obrigatoriamente fluir do povo. Nesse sentido, conclui Heller, os partidos são os órgãos mais apropriados para organizar em qualquer “democracia as exteriorizações de vontades dos eleitores” (*idem*, p. 292-293).

Na mesma direção segue o pensamento de Hans Kelsen (1993). Para este autor, todo Estado que reconhece constitucionalmente os partidos políticos, pode ser denominado de Estado de partidos e como tal deve ser o objetivo maior de qualquer Estado verdadeiramente democrático.

Para Kelsen (*idem*, p. 38-39), a concepção de democracia no século XX repousa, fundamentalmente, sobre as instituições partidárias, já que os compromissos desse modelo de organização devem estar diretamente vinculados ao fortalecimento dos princípios democráticos. Segundo Kelsen, o reconhecimento formal dos partidos resume-se simplesmente à ratificação de uma função que eles, antes mesmo de qualquer menção na esfera normativa do Estado, já exerciam ativamente no processo de formação da vontade estatal, apesar de certas limitações e embora com nomenclaturas diferentes entre cada partido.

Os partidos políticos seriam órgãos imprescindíveis e necessários para que o indivíduo pudesse exercer alguma influência na formação da vontade do Estado. A influência individual não teria qualquer repercussão no sistema estatal, já que, agindo de forma isolada, padeceria de articulação política. Dessa forma, a realização plena da democracia só seria possível a partir do momento em que o indivíduo, buscando assegurar sua projeção sobre a vontade coletiva, passasse a reunir-se em organizações com fins políticos e representativos. Assim, os partidos políticos passariam a ter a função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las na esfera do Estado (*idem*, p. 35-37).

Enfim, para Kelsen (*idem*, p. 40-41), falar em democracia requer, necessária e inevitavelmente, falar em um Estado de partidos. “Só por dolo, por hipocrisia ou pela mais pura ingenuidade” alguém poderia acreditar na hipótese de realização da democracia sem a inclusão de partidos políticos, conclui o autor.

A versão teórica mais bem acabada do modelo de representação política partidária coube, no entanto, a Gerhard Leibholz (1980, p. 209-210). A partir de 1929, Leibholz passa a dedicar-se à tarefa de sistematização de uma teoria do Estado de partidos partindo da análise das insuficiências do modelo de representação política liberal. Para Leibholz, na medida em que o Estado contemporâneo passa a configurar-se, a inclusão dos partidos políticos no processo de representação política, inicia um processo de incompatibilidade com os princípios

estabelecidos pelo modelo liberal de representação política.

Para Leibholz (*idem*, p. 208-209), o reconhecimento constitucional crescente dos partidos políticos pelas democracias representativas contemporâneas retrata apenas uma realidade desde há muito consumada, pois, na prática, já vinham atuando na esfera política. No caso específico da Alemanha, convém lembrar que os partidos políticos só foram efetivamente reconhecidos como cooperadores no processo de formação da vontade política dos cidadãos (art. 21, 1) a partir da Lei Fundamental da República Federal, de 23 de maio de 1949.

Segundo Leibholz (*idem*, p. 208), os partidos políticos apresentam-se como instituições imprescindíveis para a formação da vontade do povo, não apenas sob o aspecto político-sociológico, como também sob o aspecto do processo de formação da vontade constitucional. Os partidos apresentar-se-iam como único modelo de organização que, em estados com grande extensão territorial, teriam condições de aglutinar em grupos os milhares de eleitores que se encontram dispersos e desarticulados politicamente. Assim, só através de organizações partidárias poderia ser implementada uma ação política articulada.

O pensamento de Leibholz em diversos momentos foi incorporado nas decisões do Tribunal Constitucional alemão. Em 1951, em uma de suas decisões, o Tribunal afirmava que nas democracias contemporâneas “só os partidos [teriam] a possibilidade de reunir os eleitores em grupos para a ação política. Eles [os partidos] se manifestam como porta-vozes do povo [...] a fim de que possam expressar e tomar decisões políticas. [Os partidos] são os últimos órgãos de criação de todos os órgãos [...] sem cuja mediação a massa amorfa do povo não estaria em condições de dar vida aos órgãos do poder estatal. [Por fim, o Tribunal conclui que] hoje, toda democracia é, necessariamente, um Estado de partidos” (GARCÍA-PELAYO, 1986, p. 68).

Para Leibholz (1980, p. 205-208), os partidos políticos apresentam-se como canais de comunicação que o cidadão livre e emancipado utiliza para expressar e adotar, de forma organizada, sua posição política. Pois, na falta da intermediação dos partidos, os cidadãos simplesmente não estariam em condições de exercer influência sobre a política do Estado e, nem mesmo, de realizar-se politicamente. Enfim, de acordo com Leibholz pode-se afirmar que, na contemporaneidade, são os partidos políticos que podem impedir que o povo vegete em termos políticos.

O entendimento do Tribunal Constitucional alemão, na época de Leibholz, entendeu que os partidos políticos desempenhavam atribuições de interesse público e, dessa forma, deveriam ser auxiliados financeiramente pelo Estado. Nessa linha de raciocínio, em outra decisão marcante, o Tribunal Constitucional decidiu que “os partidos não pertenceriam aos órgãos superiores do Estado, [seriam] grupos livremente formados que enraízam na esfera sociopolítica, chamados por isso a cooperar na formação da vontade política do povo e a incidir na esfera da estatalidade institucionalizada” (GARCÍA-PELAYO, 1986, p. 69).

As interpretações do Tribunal Constitucional Federal alemão reforçam as idéias de Leibholz, no sentido de que a formação da vontade efetivamente popular e geral não se daria completamente pelo modelo liberal de representação política, mas pela intermediação democrática dos partidos políticos. De acordo com Leibholz (1980, p. 210-227), somente o modelo de representação do Estado de partidos poderia proporcionar a construção mais acabada e racional da democracia direta.

Essa perspectiva democrático-partidária de Leibholz foi compartilhada por Habermas em sua obra *Mudança estrutural da esfera pública*. Para Habermas, na estrutura do Estado de partidos, “as partes contratuais politicamente ativas seriam sempre os partidos em seu papel de governo e oposição, [sendo assim] a vontade dos partidos é idêntica à dos cidadãos ativos, de tal modo que, em cada caso, o partido da maioria representaria a opinião pública” (HABERMAS, 1984, p. 277).

Habermas reforça a idéia de que no Estado de partidos “a vontade da maioria dos cidadãos ativos passa a ser identificada com a [...] vontade global do povo” e “a vontade da maioria partidária que esteja no governo e domine o parlamento passa a ser identificada com a *volonté générale*” (*ibidem*). No entendimento de Habermas, “a vontade não pública só conquista existência enquanto uma opinião ‘pública’ na sua elaboração através dos partidos” (*ibidem*). Nesse caso, a vontade geral nasceria a partir da existência do princípio da identidade entre um conjunto de indivíduos aglutinados em torno de partidos políticos.

Assim, a teoria do Estado de partidos fundamenta a construção de uma dinâmica nova de funcionamento do Estado, apresentando-se como modelo alternativo ao da representação política liberal, pois são justamente os aspectos problemáticos desse último modelo que formam o pano de fundo para o desenvolvimento da compreensão democrático-partidária do Estado, uma vez que o modelo de representação liberal demonstrou sua incapacidade em garantir a efetiva representatividade. O novo paradigma de organização política seria o resultado da articulação e da interação entre o sistema partidário e a estrutura do Estado, e tem como meta estabelecer um sistema político que garanta a efetiva representação do sujeito coletivo.

Na perspectiva do Estado de partidos, a vontade geral estatal passaria a ser construída no interior dos partidos políticos, ficando o órgão de representação, no caso o poder Legislativo, relegado a um segundo plano. O centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do parlamento para o interior dos partidos políticos. As políticas públicas passariam a ser consequência da ação e da vontade dos partidos políticos como sujeito coletivo, levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio. A vontade dos indivíduos seria previamente determinada e harmonizada na estrutura interna dos partidos. As organizações partidárias seriam transformadas, assim, em catalisadoras das políticas públicas. O princípio básico do Estado de partidos seria o de proporcionar, na medida do possível, que cada partido se preocupasse em tornar hegemônicas suas idéias e concepção de mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da democracia e da disciplina intrapartidária (CHUECA RODRIGUES, 1988, p. 37-38).

Conclusões

Por fim, retornando ao conceito de *povo* construído por Müller, pode-se concluir que os partidos, segundo a concepção do Estado de Partidos, apresentam-se como instituições em condições plenas de possibilitar a plena e efetiva participação do conjunto de cidadãos de país na tomada de decisões políticas. Os partidos, como verdadeiros instrumentos de representação e participação política do *povo*, poderiam garantir não só a ação política dos eleitores, mas também do

conjunto da sociedade, já que o direito de voto restringe-se aos que cumprirem determinados requisitos formais. Entretanto, o direito de livre participação política ultrapassa qualquer idade, sexo, cor, religião ou vínculos de naturalidade. Enfim, quando se fala em *povo* o que deve vir em nossas mentes é a totalidade, e não aquela pequena parcela que age em defesa de seus próprios interesses. Aos partidos políticos resta ainda um longo caminho até que se coloquem dentro do contexto de não só trabalhar com a idéia de parte, mas de instrumentos políticos que consigam articular a idéia do todo. Daí poder-se-á trabalhar com uma nova perspectiva de quem é efetivamente o *povo*.

Notas

1. O presente texto foi publicado originariamente em homenagem ao Prof. Friedrich Müller.

Referências

- CHUECA RODRIGUEZ, R. L. 1988. La representación como posibilidad en el Estado de Partidos. *Revista de derecho público*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 27-28, p. 23-44.
- GARCIA-PELAYO, M. 1986. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- HABERMAS, J. 1984. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HELLER, H. 1968. *Teoria do Estado*. São Paulo: Mestre Ju.
- KELSEN, H. 1993. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes.
- LEIBHOLZ, G. 1980. Representacion e Identidad. In: LENK, K. & NEUMANN, F. (org.). *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama.
- LEITÃO, C. S. 1989. *A crise dos partidos políticos brasileiros*: os dilemas da representação política no Estado intervencionista. Fortaleza: Tipogresso.
- MEZZAROBÁ, O. 2004. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- MÜLLER, F. 2003. *Quem é o povo?* A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad.
- _____. 2004. *Fragmento (sobre) o Poder Constituinte do Povo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.