

Candidaturas avulsas: uma análise do problema da representação e o papel dos partidos políticos nas democracias

Independent candidacy: an analysis of the problem of representation and the role of political parties in democracies

Renato Ribeiro de Almeida¹

Rubens Beçak²

Resumo

O artigo busca descrever o instituto da candidatura avulsa, tomando por base o Mandado de Injunção n. 6.977 e desenvolvendo reflexões a partir das teorias da representação e do papel dos partidos políticos na democracia. A impetração do referido mandado significou tentativa de aplicar a abrangência do Pacto de San Jose da Costa Rica aos direitos políticos no ordenamento brasileiro. Segundo a interpretação defendida pelo impetrante, a filiação partidária não poderia significar obstáculo ao direito de ser votado, devendo assim haver uma readequação no entendimento sobre a matéria, possibilitando as candidaturas avulsas. O artigo investigará as razões políticas e sociais da existência dos partidos e de que forma a representação é mediada por essas organizações. Ao final é apresentado um olhar crítico sobre o significado da candidatura avulsa no momento político atual.

Palavras-chave: *candidatura avulsa, partidos políticos, representação, direito eleitoral.*

Abstract

The article seeks to describe the institute of the independent candidates in Brazilian law based on the injunction no. 6,977 (Mandado de Injunção nº 6.977) and developing reflections from the theories of representation and the role of political parties in democracy. The filing of that injunction meant an attempt to apply the scope of the San Jose Pact of Costa Rica to political rights in Brazilian law. According to the interpretation defended by the plaintiff, party affiliation could not mean an obstacle to the right to be voted, so there should be a readjustment in the understanding on the subject, making possible the individual candidacies. The article will investigate the political and social reasons for the existence of parties and how representation is mediated by these organizations. At the end is presented a critical look at the meaning of the independent candidacy in the current political moment.

Keywords: *independent candidacy, political party, representation, electoral law.*

¹ Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-SP.

² Mestre e Doutor em Direito Constitucional e Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Professor Associado da Universidade de São Paulo – USP - Secretário Geral da Universidade de São Paulo (2010-14). Professor Visitante na Universidad de Salamanca no Centro de Estudios Brasileños.

1. Introdução

O objeto do Mandado de Injunção nº 6.977, conforme se esclarece em relatório, era prover o exercício do direito político da candidatura avulsa. Sustentava-se, na tese, a argumentação de que, por meio do Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), tornava-se norma constitucional o que dispõe o artigo 23 sobre os direitos políticos: “A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”. A omissão aos partidos políticos abriria, em tese, uma brecha para candidatos que quisessem se candidatar sem condição de elegibilidade disposta no inciso V do §3º do artigo 14 da Constituição Federal, ou seja, entrar na disputa sem filiação partidária³.

No dia 5 de outubro de 2018, o Ministro Celso de Mello negou a injunção pretendida, alinhavando, em apertada síntese, que o instrumento constitucional se mostrava inábil para colmatar lacunas legislativas indicadas apenas por norma constitucional que impusessem ao Estado o dever de assegurar a candidatura avulsa. No âmbito do direito internacional público, o Ministro destacou a aplicação do critério da supralegalidade. Atualmente utilizado na aplicação de tratados, o critério impede que cláusulas internacionais incorporadas ao ordenamento brasileiro se sobreponham às normas constitucionais. O Pacto, portanto, não poderia inibir a condição exigida pelo texto constitucional. Para além disto, haveria um vínculo necessário entre as agremiações e a comunidade dos eleitores, cujo efeito normativo mais evidente seria a nulidade dos votos de candidatos sem o registro.

Celso de Mello traz ainda um esboço histórico sobre a candidatura avulsa, quando o Código Eleitoral de 1935 a permitia, desde que houvesse o registro como tal em até cinco dias antes das eleições. Disto, porém, decorria a desordem ensejada pela pulverização dos votos em candidatos sem chances concretas de vitória, ou mesmo candidatos fora da disputa⁴. A Lei Agamenon-Magalhães (Decreto-lei n. 7.586/45) pôs fim à candidatura avulsa, mantendo-se assim no Código Eleitoral de 1950 e finalmente o tema revestiu-se de força constitucional em 1988. As consequências da filiação enquanto requisito para ser votado se espraiam ao tema da infidelidade partidária e ao pressuposto de que “o mandato pertence ao partido”⁵.

³ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: V - a filiação partidária; bem como o art. 87 do Código Eleitoral (Lei 4.737 de 1965): Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.

⁴ “As estatísticas com os resultados finais das eleições presidenciais trazem centenas de nomes, e a maioria consta como tendo recebido apenas um ou dois votos. O político Rui Barbosa, por exemplo, embora tivesse sido candidato a presidente em duas eleições (1910 e 1919), obteve votos em todas as disputas presidenciais realizadas entre 1894 e 1922 – (NICOLAU, Jairo, “Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais”, São Paulo: Zahar, 2012, p. 47).

⁵ “(...)A Constituição também exige como condição de elegibilidade a filiação partidária. Com isso, pode-se dizer que, diversamente do que ocorre em diversas Democracias contemporâneas, o partido político no Brasil, nas disputas eleitorais, detém o monopólio das candidaturas (CF, art. 14, § 3º, V, c/c art. 17). Não há, pois, em nosso País, a possibilidade de candidaturas avulsas ou independentes da filiação partidária. É essa realidade normativa, de fundo constitucional, que permitiu ao TSE, em decisão confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, concluir que os mandatos eventualmente alcançados pelos candidatos são, na verdade, patrimônio político do partido ao qual estejam filiados à época da eleição, de tal sorte que o candidato eleito que, sem justa causa, desfiliar-se do seu, partido, manifestando com isso infidelidade partidária, pode sofrer a sanção da perda do mandato político. – (GUEDES, Neviton, Comentários à Constituição do Brasil, item n. 4, coord. científica

Conforme o caso indica, a prevalência do teor constitucional afasta qualquer possibilidade de se escapar à regra da filiação. A transformação pode advir por meio de Emenda Constitucional⁶ ou por uma nova interpretação sobre a incorporação de tratados internacionais pelo STF.

2 . Representação e Partidos

A solução do caso concreto fica resolvida do ponto de vista dogmático. A perspectiva dogmática do direito trata da inegabilidade dos pontos de partida, isto é, a necessidade de se tomar por inegáveis os dogmas iniciais, no caso, as normas válidas. Neste ponto, cabe à ciência dogmática discutir e estabelecer critérios, condições de aplicação, sistematizações, esquemas, criando um complexo argumentativo orientado à decisão (FERRAZ JR, 1991, p. 41), seja do juiz, seja do legislador. Partiu-se da validade do artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos e, em sede de voto discutindo a vinculação que o conteúdo do tratado internacional daria no caso da candidatura avulsa, chegou-se à conclusão que, mesmo válido, não devia se sobrepor ao mandamento constitucional. A “tecnologia” da decisão foi amparada pela teoria da suprallegalidade, justificada à luz do colegiado.

À ciência jurídica, todavia, interessa não apenas a dogmática, mas também a zetética, ou seja, os aspectos determinantes da norma no “mundo do ser”. A zetética cuida de premissas descritivas, das perguntas sobre o instituto, sobre a norma, sobre os códigos. Sem abrir mão de lidar com uma norma, lança sobre ela os olhares de outros ramos do conhecimento, como a história, a sociologia, a ciência política, a economia etc. Sem se confundir com a dogmática, a zetética a complementa na medida em que esclarece os pressupostos e antecipa consequências do mundo do ser (FERRAZ JR, 1991, p. 45).

Nos tópicos seguintes, trataremos dos olhares zetéticos sobre a candidatura avulsa e os gêneros nos quais ela se insere. Não basta, como é evidente, tratar de uma possibilidade isolada do todo que a acompanha. É necessário um passo atrás na ordem do sistema de direito eleitoral para verificar institutos que antecedem, tanto lógica quanto cronologicamente, a candidatura. São eles: o conceito de representação, o conceito de mandato e o conceito de partido político. A partir das conclusões parcialmente estabelecidas, buscaremos verificar que argumentos esta visão oferece em auxílio à construção dogmática do instituto da candidatura avulsa.

2.1. A representação política

Em suas origens etimológicas, no latim clássico, *representare* comportava os sentidos de fazer presente ou de apresentar novamente (re-apresentar). O paradoxo que acompanha o

J. J. Gomes Canotilho, Gilmar F. Mendes, Ingo Sarlet e Lênio Streck, 2ª ed., Saraiva/Almedina/IDP2018, p. 741).

⁶ Caso da PEC 6/2015, de autoria do Senador Raguffe (PDT-DF) em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Nela o registro é permitido sob a condição de que o candidato conte com o apoio e assinatura de pelo menos 1% dos eleitores aptos a votar na região (município, estado ou país, conforme o caso) em que o concorrente disputará o pleito – (AGÊNCIA SENADO, “PEC permite candidatura avulsa a cargos eletivos”, 10/02/2015, notícia-online, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/02/10/pec-propoe-candidatura-avulsa-independente-de-filiacao-partidaria>. Acesso em set. de 2019). Na Câmara dos Deputados, há a PEC 350/2017 de teor semelhante, já proposta à apreciação em plenário – (Disponível para consulta em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2145346>. Acesso em set. de 2019).

vocabulo em sua acepção original é similar ao dualismo fundamental que persegue o instituto da representação política ainda hoje: como fazer presente algo que, de fato, não o está? Como algo pode estar e não estar presente ao mesmo tempo? Os primórdios da ideia de representação podem ser encontrados na tradição inglesa, no fim da Idade Média, quando da assinatura da *Magna Carta* em 1215. Ainda que não se usasse o termo “representantes”, o controle das ações do rei indicava um afastamento da premissa divina de sua autoridade. Já em 1265, com a criação do Grande Conselho, pelo Conde de Leicester, temos a composição de uma assembleia de pessoas responsáveis pela administração junto ao rei. São eles os barões, mas também bispos, tenentes-chefes, dois cavaleiros de cada condado (*Shire*) e dois cidadãos (burgueses) de cada cidade (KOSMINSKI, 1960, p. 124). No século XIV, já consolidado como um Parlamento, passa a funcionar como um órgão legislativo e surge a primeira divisão entre câmaras. Lordes são compostos e representam interesses dos membros hereditários da alta nobreza, barões e alto clero; os Comuns são representantes eleitos da burguesia nascente, dos cavaleiros e da baixa nobreza. A formulação pioneira da separação dos poderes será concluída em 1653 com Cromwell na elaboração do *Instrument of Government*. No documento se estabeleciam campos de atuação do Legislativo, Executivo e Judiciário, conforme seria exposto teoricamente por Montesquieu. Um exame aos fatos históricos revela a necessidade de ampliação desse conceito. Ao ser introduzida, a representação política não comportava nenhuma implicação democrática, nem regramento eleitoral, servindo tão somente como instrumento de articulação e jogo de forças políticas entre o rei e o Parlamento. É diferente do modelo norte-americano, mesmo quando ainda colônia, já desde cedo pautado na representatividade. Já no início da ocupação do território de Jamestown (atual Richmond, Virgínia), em 1619, era fundada a *House of Burgess*, uma assembleia popular de vinte e dois membros, criada para assistir o governador-geral, que deveria agir conforme princípios das *Cartas* estabelecidas na metrópole (TOCQUEVILLE, 2000, p. 60). Outro exemplo pode ser encontrado na Constituição de Connecticut, de 1638, que estabelecia um sistema eleitoral composto por todos os cidadãos. Com a Independência em relação à metrópole inglesa, em 1783, cada uma das treze colônias toma para si a tarefa de redigir um texto constitucional próprio, até que em 1787 é redigida a *Constitution of the United States*. A representatividade seria marcada pela composição bicameral do poder Legislativo, com um Senado e uma Câmara dos Deputados.

É, sobretudo, no projeto liberal de Estado que o instituto da representação política se desenvolve, como instrumentalização da participação política – ainda que inicialmente excludente. O Estado liberal nasce da luta contra as monarquias absolutistas e, ao mesmo tempo, buscando atingir ideias cunhadas no seio da filosofia moderna. Os valores básicos presentes na filosofia de John Locke e Montesquieu refletem a concepção do homem como um ser livre, igual entre seus pares e desejoso da segurança. Mas o enfoque desses valores, no liberalismo, dependia de uma garantia anterior de liberdades individuais na qual o Estado deveria adotar a postura de não interferência, senão para a proteção da propriedade privada. A igualdade, portanto, estava adstrita aos limites de uma pequena parcela da população que podia ser livre dentro de seus limites materiais. É essa parcela que enfrentará o desafio de criar uma nova concepção política para a atuação do Estado dentro de seu controle, impedindo o eventual retorno de um poder absoluto. A liberdade do homem passará então a ser uma forma de liberdade a ser exercida no controle do Estado, uma forma de se colocar dentro da vontade estatal sem que se confunda com ela. Também em Hobbes, a ideia de uma formação da vontade estatal passa pela transferência do direito de ser governado, formando uma assembleia de vontades. Surge, então, a necessidade de se estabelecer a representação política.

2.2 Partidos políticos

O modelo inicial grego de democracia não comportava a ideia de uma representatividade calcada em partidos. Havia a separação entre grupos, com destaque para a influência pessoal de um líder e seus apoiadores, mas vinculados apenas tendo em vista interesses de ocasião, frequentemente o mero apoio à uma liderança. Diferente de partidos, tratava-se de facções, sem estrutura organizacional e princípios programáticos. De modo semelhante, a organização feudal pressupunha frequentemente laços de vassalagem estabelecidos pelo vínculo militar, e cujo ápice de poder, o soberano, detinha poderes infensos a qualquer representatividade. A transição por meio de níveis hereditários também evitava que se formassem divisões sucessórias por muito tempo, ou que essas fossem defendidas com qualquer viés representativo. Foi só com o estabelecimento de um Parlamento, no qual as vontades políticas diversas podiam se canalizar, que a ideia de “partes” do poder, isto é, os partidos começaram a surgir.

Na definição clássica de LaPalombara, os partidos políticos são fenômenos relativamente recentes na história política. Por meio de quatro critérios, este autor diferencia os partidos de demais agrupamentos, como ligas, clubes, blocos parlamentares, comitês e facções. Em primeiro lugar, um partido deverá ter uma permanência temporal no mínimo superior à expectativa de vida de seus dirigentes no Poder. Este critério diferencia uma organização realmente partidária do mero acordo de ocasião pelo *discrimen* do tempo. Em segundo, um partido não é uma unidade em si, mas se entrelaça com demais organizações, sejam elas da mesma espécie ou não: sendo uma concorrência de vontades, o partido se insere num jogo entre outros partidos semelhantes. Em terceiro, partidos possuem a finalidade de alcançar o poder, e não apenas influenciá-lo. Em quarto, há uma constante preocupação com o apoio popular, com a formação de militância e na participação das eleições (LAPALOMBARA, 1982, p. 6-7).

A história, todavia, deixa margem para discussão: teriam os partidos se formado apenas dentro da instituição parlamentar, como uma aglutinação de correntes de pensamento que somavam forças em busca da maioria dos votos? Ou, por outro lado, seriam os partidos anteriores a qualquer institucionalização e até mesmo um de seus pressupostos? É possível apontar um enquadramento histórico para ambas hipóteses. A formação dos clubes políticos que fomentaram a Revolução Francesa, culminando na constitucionalização de uma ordem partidária, tiveram evidente papel canalizador de vontades populares distintas; mas é somente em 1848 que jacobinos e girondinos são substituídos por organizações políticas estáveis, com inserção popular e aptas aos pleitos eleitorais (DUVERGER, 1987, p. 22-30). No caso americano, a Independência surge como momento de instauração de instituições dentro das quais as correntes políticas se estabelecem, mas apenas em 1830, no governo de Andrew Jackson, nascem os partidos com o nome de Democrático, defendendo a autonomia dos Estados-membros, e o Partido Nacional Republicano, defendendo a constituição de uma autoridade mais centralizada.

Seja como for, o surgimento de partidos políticos é um avanço na organização política. O modelo de representatividade liberal utilizado como meio de inserção da vontade dos indivíduos frente ao Estado sofre um momento de crise ao longo dos séculos XVIII e XIX, notadamente com a organização dos diferentes estratos sociais e os movimentos nacionalistas. A organização política ganha, com a formação dos partidos, uma maior coerência para com a vontade a ser representada. Não se trata mais, agora, de uma vontade unitária e uníssona, mas de uma concorrência de vontades.

3. Modelos de relação entre representação e partidos políticos

Garcia-Pelayo expõe uma evolução esquemática de paradigmas envolvendo a representatividade e os partidos. Num primeiro momento, a democracia era direta, com a expressão direta da vontade do cidadão, influenciando unitariamente nas decisões. Este modelo se torna simplório em virtude do crescimento populacional e da complexidade das estruturas e divisões de poder, dando lugar às democracias representativas. Haveria as figuras do representante e representado, cuja delegação do poder de decidir representava uma das premissas do pensamento liberal. Este modelo não se sustenta devido à ampliação do sufrágio e a necessidade de uma mediação ainda mais profunda para que se represente não apenas as vontades individualizadas, mas uma concorrência de vontades coletivas, surgindo a necessidade dos partidos políticos (GARCIA-PELAYO, 1986, p. 82-83). Com a constitucionalização dos partidos políticos ao longo do século XX, a democracia passou a ser concebida como o quadro dentro do qual as diferentes vontades seriam arguidas de modo agrupado, convertendo as demandas e orientações da sociedade em programas de implementação.

O último estágio concebido pela ciência política seria um Estado de Partidos. Essa ideia surge entre os pensadores e juristas alemães do início do século XX como uma forma radical de depositar nos partidos a autoridade de decidir. Neste modelo entende-se que a vontade tanto do representado, como também do representante, será a vontade do partido, perfazendo a ideia de um mandato partidário.

A teoria do Estado de Partidos (*Parteinstaat*) fundamenta a construção de uma nova dinâmica de funcionamento do Estado. Diferente do modelo liberal, que não concebia o povo enquanto totalidade, a meta está na representação do sujeito coletivo. A vontade geral passaria a ser construída no interior dos Partidos Políticos, ficando o órgão de representação, no caso o Legislativo, servindo secundariamente como ambiente de discussão. O centro das decisões desloca-se para o interior dos partidos, levando em consideração sempre a vontade de sua base de apoio, determinada previamente e harmonizada segundo uma estrutura interna. A partir daí, cada partido teria a missão de tornar hegemônicas suas ideias e concepções de mundo.

No início do século XX, Hans Kelsen foi um dos defensores da ideia de um Estado de Partidos. Em seu ensaio “Essência e Valor da Democracia”, publicado em 1920, ele destaca a relação necessária entre os partidos e a consolidação e fortalecimentos dos princípios democráticos. Tais organizações seriam imprescindíveis para que o indivíduo pudesse exercer alguma influência na formação da vontade do Estado (KELSEN, 1934, p. 43-44). Em sua forma plena, a democracia deveria permitir que qualquer indivíduo pudesse ter suas demandas agrupadas, já que agindo isoladamente padeceria de qualquer articulação política. Os partidos políticos seriam um aperfeiçoamento da democracia e qualquer crítica no sentido de diminuir-lhes o papel seria, ainda que involuntariamente, um ataque ao próprio regime democrático, privilegiando a hipótese de um retorno da vontade individual sobre a vontade coletiva. Um grupo que se articulasse e se apresentasse como condutor exclusivo da vontade popular, único porta-voz do “verdadeiro” interesse coletivo, estaria na verdade se colocando numa posição hostil ao princípio democrático, ocultando-se sob a forma de uma pretensa maioria. No entendimento de Kelsen, somente com a articulação e organização dos indivíduos em torno dos Partidos Políticos haveria a possibilidade de surgirem condições para que diferentes grupos, com interesses diversos, possam negociar acordos entre si e, ao

mesmo tempo, estabelecer os parâmetros para que a vontade coletiva, levada a cabo pelo Estado, se oriente numa direção equitativa (KELSEN, 1993, p. 38-39).

A eminência jurídica de Kelsen favoreceu a teoria do Estado de Partidos. Porém, o autor que melhor definiu a necessidade do fortalecimento dos partidos e a superação do modelo de representação liberal foi Gerhard Leibholz. Em sua obra “Representação e Identidade”, Leibholz afirma que os partidos políticos seriam as únicas organizações que, nos Estados com grande extensão territorial, teriam condições de aglutinar em grupos os milhares de eleitores que se encontram dispersos e desarticulados. Portanto, só através de organizações partidárias poderia ser implementada uma ação política eficaz (LEIBHOLZ, 1980, p. 208-9). Uma vez articulada, a opinião não-pública passa a existir como opinião pública e o meio para que isso se concretize só pode ser, segundo o autor, o ambiente partidário. 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.

No Estado de Partidos, as organizações partidárias deslocam o centro das decisões políticas. As discussões começam no interior da sociedade para então se manifestarem no interior dos partidos políticos e através dele nos órgãos de deliberação parlamentar. Cabe, portanto, aos partidos, a tarefa de organizar, sistematizar e deliberar sobre suas propostas, sempre levando em consideração a vontade hegemônica de seus membros.

No modelo de representação liberal, o mandato é virtual (ou representativo) devido à pretensão do representante em reproduzir de forma indistinta, na esfera do Legislativo ou do Executivo, os interesses de todos os seus eleitores. É essa mesma premissa que embasa, por exemplo, a defesa de sistemas eleitorais distritais, com o argumento de uma maior identidade de interesses entre representante e representado devido à inserção local e proximidade com os problemas de determinada região geográfica. Na dinâmica do Estado de Partidos, o representante perde tal *status* representativo e passa a ser órgão de representação vinculado às determinações partidárias. O mandato do representante passa a pertencer efetivamente ao partido, tornando-se um mandato partidário ou mandato comissionado. Há um vínculo direto e, no caso da inobservância das diretrizes, caberia a revogação do mandato.

4. O problema da candidatura avulsa

Como as candidaturas avulsas se enquadram na problemática da representatividade e do papel dos partidos políticos na democracia?

A razão de ser da representação política está em possibilitar o controle do Poder do Estado por aqueles que não podem exercê-lo pessoalmente. Maurizio Cotta (1986, p. 1102) fornece a seguinte definição de representação política:

(...) uma relação de caráter estável entre cidadãos e governantes por efeito do qual os segundos estão autorizados a governar em nome e seguindo os interesses dos primeiros e estão sujeitos a uma responsabilidade política de seus próprios comportamentos frente aos mesmos cidadãos por meio de mecanismos institucionais eleitorais.

Uma análise do conceito de Cotta permite extrair alguns elementos cumulativos: a) a estabilidade da relação; b) a diferenciação entre sujeitos (cidadão e governante); c) a autorização do cidadão para que se governe em nome e seguindo seus interesses; d) a responsabilidade política dos governantes por meio de mecanismos institucionais eleitorais.

Aplicando-se, agora, o instituto da candidatura avulsa sobre o conceito de representação, e sempre segundo Cotta, veremos que seus elementos são plenamente satisfeitos segundo o ordenamento brasileiro atual. Há a estabilidade pelo mesmo prazo do mandato, permanece a diferença entre sujeitos, a autorização e a responsabilidade. Sob estes critérios, as candidaturas avulsas se adequam ao conceito de representação política, permitindo dizer que o candidato, ainda que sem partido, será representante de interesses. Parcialmente, é possível concluir que uma candidatura avulsa será representativa. Mas apenas representar não basta. Será preciso um novo teste conceitual, agora mais estrito, para verificar como a candidatura e o partido político se relacionam.

Os quatro modelos de representação descritos anteriormente (Democracia Direta, Democracia Representativa, Democracia Representativa Partidária e Estado de Partidos) perfazem um aperfeiçoamento tendente a valorizar mais os agrupamentos do que o indivíduo. Inicialmente, a vontade é diretamente centrada no indivíduo no modelo de democracia direta. Ela se torna mediata na democracia representativa, e então é agrupada no modelo da representação partidária. Finalmente, no modelo de Estado de Partidos, o indivíduo se faz representar por um representante que também será, por sua vez, submisso ao poder de decisão do partido. Exige-se, em contrapartida, que haja de fato um agrupamento identificável de vontades. Do contrário, toda a evolução tendente a tornar as vontades representadas mais nítidas e competitivas frente as demais, acaba por se transformar em mera justificativa simbólica. Kelsen atenta para a necessidade de uma representação de todas as concepções políticas, pois, do contrário, se apenas poucos partidos tiverem voz, a vontade orgânica do todo social seria desprezada.

Trazendo os aportes teóricos da representatividade e dos modelos de partidos políticos para o contexto atual, as candidaturas avulsas revelam-se como uma demanda crítica perante a situação partidária atual. Se tomarmos o paradigma da representatividade partidária, temos que o clamor pela candidatura avulsa pode indicar o seguinte diagnóstico.

A insuficiência da representatividade partidária para abarcar a vontade dos representados induz ao retorno da concepção individualista liberal. Haveria um solipsismo partidário, no qual faltaria a relação de correspondência entre as propostas de aglutinação da vontade popular, relegando os anseios do povo a um vácuo representativo. Uma vez que se não identifica com as finalidades e programas de nenhum dos partidos, o indivíduo volta a sua condição atomizada, avesso a qualquer tipo de mediação entre sua vontade e a vontade estatal. Retoma, ainda que inconscientemente, a defesa dos valores liberais frente ao Estado que não lhe oferece opções para ter suas demandas e propostas articuladas dentro de um programa. É dizer: sem a adequada mediação do partido, o indivíduo encontra-se separado do Estado e passa a ver nele seu rival, vê nele uma ameaça constante à esfera privada. Para resolver esse problema pensa que a única forma é apoiando outro indivíduo igualmente isolado, livre dos vínculos para com uma instituição medianeira. A candidatura avulsa surge então retomando o paradigma da representatividade simples, sem intervenção dos partidos, agora vistos da mesma forma ameaçadora com que os liberais viam o poder absoluto monárquico. O filósofo italiano Antonio Gramsci foi, aliás, o primeiro a perceber a analogia possível entre o “príncipe” de Maquiavel e os partidos políticos: o autor vê o Partido como o moderno Príncipe encarregado de administrar o Estado, uma vez que a formação da vontade estatal se daria através do Partido. O partido gramsciano pressupõe uma rica vida interna, apoiada em práticas democráticas intensas no ambiente intrapartidário. O partido é o sujeito coletivo e potencialmente transformador da realidade. Desempenha o papel de intermediação entre as vontades dos diferentes grupos sociais que buscam formar um só corpo com vistas a

nova perspectiva social. A candidatura avulsa seria a antítese do Príncipe: seria o interesse individual contra o poder centralizado, seja este interesse representativo de uma aristocracia ou do povo. Vale notar que a candidatura avulsa é defendida atualmente tanto no âmbito popular, como reação a escândalos de corrupção enquadrados pela mídia com vieses partidários, tanto no âmbito dos atuais defensores de causas liberais, que identificam tanto o Estado quanto os partidos que virtualmente o compõem como igualmente adversos aos valores de propriedade privada, a igualdade formal e ao livre-mercado.

5 Conclusão

O direito visto do ponto de vista dogmático busca oferecer critérios normativos para decisões no caso concreto. A candidatura avulsa, nesse aspecto, é defendida por meio da interpretação da CIDH, extraindo-lhe o sentido normativo de que os partidos políticos não devem ser um óbice aos direitos políticos de votar e ser votado. Coube ao STF decidir pela pertinência de tal entendimento. Se considerado válido, suas consequências se irradiariam para a legislação e seriam fonte transformadora das relações entre representantes e representados.

A análise zetética pode enriquecer ainda mais o modo como a dogmática é compreendida e aplicada. Buscamos neste artigo expor brevemente considerações de cunho histórico e de ciência política sobre as relações entre partidos políticos, representação e tecer a hipótese do porquê a candidatura avulsa surge como clamor social contemporaneamente. A representatividade sempre foi uma relação tensional dentro das democracias. Num primeiro momento, a vontade é concebida diretamente pelo poder de decisão, prescindindo de um representante. O alargamento de funções e o aumento populacional tornam necessários que a tarefa de decidir seja delegada, e posteriormente, a aglutinação entre vários representantes, com vontades políticas individuais canalizadas e agrupadas, faz surgir a ideia de partidos políticos. O papel dos partidos como instituições medianeiras da vontade individual pode ser apresentada como um espectro gradativo: numa ponta, temos o modelo liberal no qual o indivíduo escolhe seu representante enquanto seu igual frente ao Estado, alguém para defender-lhe e defender seus valores, notadamente sua propriedade, perante o poder constituído; na outra ponta temos o Estado de Partidos, concepção máxima de poderio partidário, com mandatos comissionados, depositários exclusivos do poder de decisão, e ambiente dentro do qual as vontades individuais devem ser exercidas.

A candidatura avulsa é uma proposta tendente a relativizar o potencial transformador do partido político na sociedade, tomando ceticamente essa hipótese por apenas uma outra forma de poder estatal, na qual a vontade livre do indivíduo se vê amarrada por uma instituição. Não encontrando opções no leque de partidos que se apresentam na cena política, o indivíduo clama por um representante na mesma condição que si próprio, alguém que igualmente não tenha se identificado com os partidos, um candidato, portanto, avulso.

Essa hipótese, se confirmada, indica dois caminhos pelos quais a dogmática, agora auxiliada pela zetética, pode balizar as decisões jurisdicionais. O primeiro é reconhecer que o modelo partidário tal como proposto pela Constituição de 1988 falhou, ou seja, que a obrigatoriedade da filiação não pode mais prevalecer tendo em vista que a situação da representatividade é grave o bastante para desacreditar os partidos políticos, devendo-se facultar as candidaturas avulsas. O segundo caminho é compreender a crise de representatividade pelos partidos políticos como uma necessidade de aperfeiçoamento destes, indicando que sua presença na sociedade não está devidamente atendendo aos desígnios de

uma democracia. Esta opção conduziria à manutenção do impedimento às candidaturas avulsas, mas as compreendendo enquanto sinal de uma reforma necessária, que integre os partidos políticos como ambientes democráticos de canalização das vontades individuais.

Bibliografia

AGÊNCIA SENADO, “PEC permite candidatura avulsa a cargos eletivos”, 10/02/2015, notícia-online, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/02/10/pec-propoe-candidatura-avulsa-independente-de-filiacao-partidaria>. Acesso em set. de 2019.

BEÇAK, Rubens. *A Soberania, o Estado e sua Conceituação*. In Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 108, p. 343- 351, nov. 2013.

BEÇAK, Rubens. *Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação*. In. Revista de Informação Legislativa, v. 50, p. 7-23, 2013.

COTTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto, *et al.* Dicionário de Política. Trad. João Ferreira et al. 2ª Ed. Brasília: UnB, 1986.

DUVERGER, Maurice, Partidos Políticos, trad. Cristiano Monteiro Oiticia, 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

FERRAZ JR. Tercio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas. 1991.

GARCIA-PELAYO, Manuel. El estado de Partidos, Madrid: Alianza, 1986.

GUEDES, Neviton, Comentários à Constituição do Brasil, item n. 4, coord. científica J. J. Gomes Canotilho, Gilmar F. Mendes, Ingo Sarlet e Lênio Streck, 2. ed., Saraiva/Almedina/IDP2018.

KELSEN, Hans. Esencia y Valor de la Democracia. Trad. Rafael Luengo Tapia e Luis Legaz y Lacambra. Barcelona: Editorial Labor, 1934.

_____. A Democracia. Trad. Ivone Castilho Benedetti *et al.* São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KOSMINSKI. E. A. História da Idade média. Rio de Janeiro: Vitória. 1960.

LAPALOMBARA, Joseph; WINER, Myron. Definição do Partido Político. In: CHARLOT, Jean. Os Partidos Políticos. Trad. Carlos Alberto Lamback. Brasília: UnB, 1982.

LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Fraz, *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Barcelona: Anagrama, 1980.

NICOLAU, Jairo, “Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais”, São Paulo: Zahar, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. Democracy in America, trad. port. Eduardo Brandão, Democracia na América, São Paulo: Martins Fontes, 2000.