

A representação política e o sistema de partidos como mecanismos paradoxalmente indispensáveis à sobrevivência do ideal democrático

João Gaspar Rodrigues*

Sumário: 1 Introdução. 2 Formulação do moderno conceito de representação política. 2.1 Conceito atual. 2.2 A representação política como procedimento de preservação do ideal democrático. 2.2.1 Nova fórmula de institucionalizar a participação do povo no poder. 2.2.2 Possibilidade teórica de tradução do programa apresentado ao povo em decisões efetivas. 2.2.3 Eliminação da confusão entre governantes e governados. 2.2.4 Racionalidade política. 2.3 Dificuldades sobre o desdobramento prático da representação diante das novas exigências. 2.3.1 Descompasso da representação diante de um complexo de interesses sociais antagônicos. 2.3.2 Atualização democrática da representação. 3 A origem e o conceito de partido político. 3.1 As funções dos partidos políticos nas engrenagens da democracia representativa. 3.1.1 Elo de ligação entre a sociedade e o Estado. 3.1.2 Catalisadores do pluralismo social. 3.1.3 Possibilidade de aproximar o cidadão dos processos institucionais de poder. 3.1.4 Correção ou contraponto ao *perpetuum mobile* democrático. 3.1.5 Governos de partido. 3.2 Problemas postos pelos partidos políticos e possíveis soluções. 3.2.1 A subordinação do parlamentar ao partido. 3.2.2 O centralismo político-partidário: meios para coibir. 4 Conclusões. Referências.

1 Introdução

“Revoluções existiram; democracias não”

(Robert Michels, Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna, cap. III, p. 45).

Em seu conceito clássico, a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo, ou do povo por via do povo. E necessariamente guarda uma relação de imediatidade e identidade entre governantes e governados, em que “cada um traz consigo o bastão de general”, no dizer de Robert Michels¹. Relação gravada até no étimo da palavra.

* Mestrando em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ; Promotor de Justiça do Amazonas; Autor dos livros: “O Ministério Público e um novo modelo de Estado”, Manaus, 1999; “Tóxicos...”, Bookseller, 2001; “O perfil moral e intelectual do juiz brasileiro”, Sergio Antonio Fabris, 2007.

¹ Os partidos políticos, trad. de Hamilton Trevisan, SP: Senzala, p. 93.

Todavia, nos tempos em curso, dadas as inúmeras mudanças e variáveis no cenário político das sociedades, o conceito de democracia clássica sofreu podaduras e acréscimos, fazendo com que, segundo alguns, deixasse de existir um denominador comum entre a democracia antiga e a democracia moderna e que,

de forma mais geral, existe um hiato entre a filosofia política clássica, greco-latina e medieval, e a filosofia política moderna. Em outras palavras, apesar da invariância do nome de democracia, dizem que uma distância muitas vezes considerada definitiva separa, tanto em seus conceitos como em seus aparelhos institucionais, as duas figuras adotadas, no passado e no presente, pela democracia².

Não há como fugir dessa evidência: nas democracias modernas o povo já não mais exerce o poder, a não ser de uma forma muito pálida e mediada. D'outra banda, as instituições fulcrais das democracias atuais, como o processo eleitoral, os partidos políticos, o sufrágio universal e as assembléias de representantes, foram totalmente desconhecidas da democracia clássica³.

A democracia pensada e praticada hoje para ajustar a convivência humana somente guarda relação com a democracia clássica em seus princípios fundamentais⁴, pois em tudo mais é diferente. Hoje, a democracia é vista, não mais como queria a tradição, como um regime político no qual o grande número é chamado a governar, mas uma maneira de ser da sociedade e até mesmo um estado de espírito, uma forma de vida. Na verdade, a democracia deixou de ser, predominantemente, um regime⁵.

2 Simone Goyard-Fabre, *O que é democracia?*, p. 40.

3 É certo que existiam assembléias deliberativas, eleitas pelo povo, e cidades confederadas que tinham muitas ligas e enviavam seus delegados aos conselhos federais. Mas o governo por um Parlamento eleito era desconhecido, inclusive em teoria (Cfr. Lord Acton, *Historia de la libertad en la antigüedad* [doc. avuls.], p. 21; discurso proferido ante os membros da Bridgnorth Institution in the Agricultural Hall, 26.02.1877 e reproduzido em *History of Freedom and Others Essays*, Londres, MacMillan, 1907). Cfr. também Robert Alan Dahl, *La democracia – Una guía para los ciudadanos*, p. 120; Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, *O federalista*, tradução de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte, Edições Colibri, Lisboa, 2003, [Alexander Hamilton, n. 9], p. 74.

4 Alguns conceitos ainda remontam à democracia clássica dos antigos gregos. A cidadania é um deles: "...a essência da cidadania continua sendo um parâmetro invariável da democracia" (Simone Goyard-Fabre, *O que é democracia?*, p. 50). Hoje, inclusive, o conceito é mais abrangente (e inclusivo), pois na antiguidade não se incluíam no raio de abrangência da cidadania os metecos, as mulheres e os escravos.

O respeito à lei é outro princípio agasalhado na democracia grega e consagrado com força sempre crescente nos modernos Estados democráticos, vez que a lei considerada como autodisposição da comunidade representa a máxima expressão do princípio democrático. E pode-se acrescentar: bem comum, virtude cívica (prevalência do interesse geral sobre os desejos particulares) e justiça distributiva. Cfr. Jerome Hall, *Democracia e direito*, p. 23.

5 Cfr. Simone Goyard-Fabre, *op. cit.*, p. 301; J. Rubio Carracedo, *Constructivismo y democracia*, em: *Revista de Estudios Políticos*, n. 73, 1991, p. 57.

A democracia passou a ser, primeiramente moral, espiritual, social e só secundariamente política, sendo informada por um elevado conceito de dignidade da pessoa humana⁶. Isso revela a acentuada capacidade de adaptação (e flexibilidade) deste “regime” e autoriza a dizer que o pensamento político de hoje, embora tenha se servido do imenso legado da antiguidade, segue por caminhos muito diversos, dadas as exigências e as múltiplas peculiaridades dos novos tempos. Em pouco, estará enveredando por um mundo novo, desconhecido e sem referências⁷, onde o pensamento ou o exemplo dos mortos só servirá para traçar pálidos conselhos. Assim como os gregos deram um passo a frente moldando o conceito de democracia, onde antes apenas havia o caos e a barbárie, é natural que os povos modernos, acicatados pelos problemas apresentados pelo presente e vislumbrados, em perspectiva profética, no futuro, criem modelos de convivência social, que mesmo partindo dos princípios democráticos herdados, possam se revelar mui diversos. E isso embora possa despertar medo ou um certo sentimento de insegurança em alguns pensadores nostálgicos, pois é como se de repente retirassem o ponto de apoio de uma criança que aprende a andar, é um transe a que todas as civilizações têm de enfrentar para sobreviver. E a contemporânea não se furtará, por direito e privilégio próprio, ao inexorável evoluir histórico⁸.

O princípio da representação política juntamente com os partidos políticos de massa se inserem nestas variáveis que incrementaram o conceito moderno de democracia. São dois mecanismos que contribuem para plasmar a definição de democracia representativa, afastando-a do modelo clássico, e são por estes dois motivos, paradoxais (por criar um fosso conceitual, lógica e praticamente intransponível, entre democracia antiga e moderna, acabando com a identidade entre governantes e governados) e ao mesmo tempo indispensáveis (por assegurar, com modificações, a sobrevivência do ideal democrático). Pode-se dizer, sem receio de repetir chavão, que são, *por enquanto*, dois males necessários.

6 Cfr. Bidart Campos, Manual de derecho constitucional argentino, p. 36; Félicien Challaye, Pequena história das grandes filosofias, p. 15; Oskar Negt e Alexander Kluge, O que há de político na política?, p. 76-77.

7 Alexis de Tocqueville, La democracia en América, México: FCE, 1987. p. 34.

8 As sociedades, instituições e civilizações nascem, florescem e definham: nada permanece fixo e estático e a única coisa constante é a própria mudança, dizem Jay Rumney e Joseph Maier (Manual de sociologia, p. 20).

Diz-se “por enquanto” para privilegiar o avanço do pensamento político (estimulado pelos problemas que se põem de cotidiano) em encontrar novas soluções para as formas de convivência democrática dos povos. Embora saibamos, confiantes na lição de S. Goyard-Fabre, que na história das idéias nunca existe um corte abrupto, mas sempre uma mistura de restos antigos que perduram e intuições novas mais ou menos audaciosas⁹. Idéia, entretanto, que remonta a Sólon, que reconhecia o princípio de que as formas políticas não são definitivas nem invioláveis e que devem se adaptar aos fatos¹⁰.

2 Formulação do moderno conceito de representação política

a. Pensamento liberal-burguês

A representação política moderna, enquanto conceito de reformulação democrática ou adequação do modelo democrático aos inevitáveis transes históricos, foi concebida pelo pensamento liberal-burguês do século XVIII. Averiguar as razões deste pensamento nos ajudará a perceber as vantagens e desvantagens da representação nos dias de hoje.

Basicamente, a mentalidade burguesa se apoiou em três argumentos para dar corpo à idéia representativa, deixando para trás o modelo medieval de representação em moldes privatísticos (cujas resultantes mais visíveis foram o chamado mandato imperativo¹¹).

b. Argumentos utilizados para plasmar o conceito de representação de feito liberal

Um dos argumentos retroage aos constituintes franceses de 1791, em que a representação surge como condição de existência do recém-descoberto conceito de soberania nacional. A idéia central era a de que se a soberania deve ser assumida pela Nação (entidade sem existência real,

⁹ Op. Cit., p. 98.

¹⁰ LORD ACTON, op. cit., p. 08.

¹¹ Pedro de Vega, Significado constitucional de la representación política, Revista de Estudios Políticos, n. 44, 1985, p. 25 et seq.; A. Hauriou, Le droit de révocation populaire, em: Revue politique et parlementaire, 1924. A doutrina da representação política não foi elaborada unicamente com material francês (Montesquieu, Sieyès, B. Constant), mas também recebeu contributos indispensáveis do pensamento inglês (Hobbes, J. Locke, E. Burke, Coke, Blackstone).

uma ficção), é necessário que esta adquira corpo, exista efetivamente, através de representantes. O dogma da soberania nacional, vital para os interesses da burguesia em sua luta por maior participação política frente à monarquia absoluta, só pode adquirir concreção através da representação.

Converter a nação em sujeito, conferindo-lhe uma personalidade capaz de querer e agir com unidade, como se passa com a condição de agente uno do soberano, é a grande dificuldade que se impõe ao pensamento liberal. Criar um ente como sujeito de vontade soberana, e pô-lo frente a frente com o monarca, que até àquele momento era o único detentor deste monopólio, é a contingência que leva à formulação de uma idéia-conceito, a da representação política.

A solução a essa dificuldade, a esse dilema, diz Ángel Garrorena Morales, tinha a burguesia surpreendentemente próxima; tão próxima que, para vê-la, bastava observar bem seu oponente; porque, no fim das contas, essa saída não era outra senão o recurso à ideia de representação, à qual havia recorrido, há séculos, o próprio monarca. Portanto, a solução era clara: também a Nação se poderia converter em sujeito, em pessoa, se fosse capaz de atuar através de representantes¹². E assim se passa, de uma representação absorvente do monarca, à representação eletiva do Parlamento.

O segundo argumento agregado ao pensamento liberal para traçar a idéia representativa cinge-se à adequação da representação à liberdade moderna. E tem em Benjamin Constant o seu principal formulador.

O eixo fundamental dessa argumentação consiste em ter a representação como a única técnica de participação política compatível com o conceito moderno de liberdade. Os antigos manifestavam a sua liberdade no fato de uma participação política constante e direta, debatendo sobre todos os negócios públicos, sendo diretamente o legislador e o julgador, e influenciando sobre o rumo dos assuntos afetos à vida coletiva. Este era o âmbito de liberdade política dos antigos, onde a democracia deitou raízes.

A participação direta nos negócios públicos, em todos os seus aspectos, necessariamente acarreta um custo demasiado alto para a vida privada dos cidadãos. Mas isso não representava grande sacrifício

¹² Op. cit., p. 30. Hobbes já versara sobre a representação do poder soberano: "Cada um dá àquele que representa a todos a autoridade que depende dele próprio em particular" (*Leviatã*, cap. XVI).

para os antigos, pois para eles a vida privada praticamente se confundia com a vida pública, era uma extensão desta¹³. Para o homem moderno o sacrifício de sua vida privada, de seus interesses particulares seria impensável e a última coisa que faria. É na esfera do privado que ele se realiza e se consolida como pessoa, e, portanto, onde busca a sua liberdade. É neste âmbito particular, pessoal, que o cidadão moderno busca e garante a sua liberdade política, o seu bem-estar.

Os progressos técnicos da civilização, o intenso tráfego comercial da época, a facilidade de comunicação entre os povos, tudo contribuía para o bem-estar das pessoas e para a supervalorização do âmbito pessoal da vida. O mundo burguês de então passou a ser os negócios, seu trabalho e seus interesses particulares. E é nesse recanto privado e particular onde prosperam os seus sonhos e objetivos de prosperidade que a liberdade passa a ter basicamente sua sede, não mais na participação constante, direta e absorvente nos assuntos públicos. Isto abre passagem, como consequência lógica, para o princípio da representação política como forma de um minoria zelar pelos interesses de uma maioria ocupada com seus próprios assuntos e interesses pessoais.

Benjamin Constant alarga o fosso, já aberto por Maquiavel (na obra O príncipe), entre política e sociedade. O abstencionismo do Estado liberal adicionado à liberdade liberal (ou liberdade de *status negativus* = indivíduo face ao Estado) faz com que a política seja ambientada fora da sociedade econômica e com o claro propósito de a proteger. A política começa e se esgota no Estado. O *homo oeconomicus* mantém uma relação inversa com a política: maior dedicação aos negócios privados, menor tempo para os negócios públicos¹⁴.

Por fim, há o argumento de Sieyès ou da representação como forma de divisão especializada do trabalho. Se em todos os âmbitos da vida social, sobretudo na empresa e produção econômica, opta-se pela qualidade em decorrência do produto final recorrendo-se à divisão do trabalho ou, especificamente, a pessoas especializadas para o melhor desencargo da tarefa, seria incoerente não se fazer uso de tal técnica

13 Tanto isso é verdade que a pior acusação que se poderia fazer a um ateniense era a de que *ele evitava a cidade*, ou seja, não participava da vida de todos – Indro Montanelli, História dos gregos, p. 45. Diz Lord Acton, que o cidadão antigo era para a comunidade o que o escravo era para o seu senhor. As obrigações mais sagradas se desvaneciam ante a conveniência pública (op. cit., p. 14). Cfr. Henry Théry, Os grupos sociais: forças vivas?, p. 113.

14 Miquel Caminal Badia, La política como ciencia, em: Miquel Caminal Badia (Ed.), Manual de ciencia política, 2. ed. Madrid: Tecnos, 1999, p. 23. Inclusive, na concepção de Miquel Caminal, essa separação drástica entre sociedade civil e Estado, firmada pelo pensamento liberal, retardou o nascimento da Ciência Política Moderna.

no campo da política. O representante político seria esse especialista apto a conhecer o que seja conveniente para a melhor disposição dos assuntos que afetam aos representados¹⁵. Além desse argumento, Sieyès levantou a bandeira da soberania nacional, devidamente acolhida em 26 de agosto de 1789, na *Declaração dos direitos do homem e do cidadão* – art. 3: “O princípio de toda soberania reside essencialmente na Nação. Nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que não emane expressamente dela”.

Em Sieyès, o mecanismo da representação não se limita a refletir uma vontade preexistente, dada com anterioridade no seio do povo, mas constitui uma vontade política. E isso se justifica, se pensarmos que o primeiro adversário do pensamento liberal, em termos de representação política, era o mandato imperativo que retirava a liberdade do representante. Representar, portanto, para o abade de Frejus, não implicava numa transmissão de uma suposta vontade prévia dos eleitores a seus representantes ou uma adequação da vontade dos representantes à dos representados, mas, decididamente, consistia na construção em comum de uma vontade comum¹⁶. Era um meio de unificação de vontades.

Pode-se identificar em seu pensamento alguns pontos centrais: os representantes expressam a vontade da nação, o eleito representa a nação inteira e não apenas o círculo eleitoral que o elegeu e o representante goza de independência perante os eleitores.

O certo é que, sobre esse tripé argumentativo, o pensamento liberal-burguês montou sua forma representativa de governo com a correspondente teoria do mandato representativo livre, inenfoque a instruções ou recomendações e sem a figura da revocação. E com o sufrágio censitário teve o santo e a senha para dominar a representação (dialogando consigo mesma) e enfrentar, de igual para igual, o monarca absoluto. Fundou realmente um governo capaz de funcionar, resolvendo três problemas essenciais: unidade do poder, sua legitimidade e seu exercício; mas, de fato, não introduziu propriamente a democracia¹⁷.

15 Cfr. Ramon Maiz, Estado constitucional y gobierno representativo en E. J. Sieyès. Revista de Estudios Políticos, n. 72, abr.-jun. 1991, p. 51.

16 Cfr. Ramon Maiz, op. cit., p. 72.

17 Vide Robert Michels, Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna, p. 44; Cfr. Pedro de Vega, Significado constitucional de la representación política. Revista de Estudios Políticos, n. 44, mar.-Abr., 1985, p. 30.

2.1 Conceito atual

Para efeito de termos um ponto de partida conceitual que sirva de liga lógica ao encadear dos argumentos, podemos dizer que representação política, numa acepção mais corrente e eminentemente prática, é a transferência livre e voluntária da soberania constitucional do povo-nação através do corpo ou colégio eleitoral (maioria) para os eleitos (minoria). A representação política, completa o professor Jorge Miranda, em sentido restrito e próprio à representação do povo, e do povo todo, funda-se num ato de vontade (a eleição) e destina-se a institucionalizar, com variável amplitude, a sua participação no poder¹⁸.

É a teoria eleitoral da representação ou representação democrático-eleitoral, que ganha vida a partir das escolhas dos cidadãos, através dos votos em eleições livres, imparciais e regulares, e cujo controle é feito também por intermédio das eleições¹⁹.

Embora a representação política continue sendo um conceito polissêmico e plástico²⁰, constitui-se num paradigma poderoso que as modernas democracias não podem negligenciar. Por sua dimensão positiva, é um conceito que se impõe segundo o esquema da necessidade. É a única forma real, contemporaneamente, de moldar a idéia de democracia sob uma perspectiva segura.

A democracia moderna é, portanto, democracia representativa e constatar a impossibilidade da democracia direta nas sociedades contemporâneas é algo banal. Nossos Estados são muito extensos para que todos reúnam-se e muito populosos para que se possa imaginar um diálogo que incorpore cada um de seus cidadãos²¹. As questões políticas são complexas demais para que dispenseemos a especialização dos governantes e, por sua vez, os afazeres privados absorvem demais cada um de nós, reduzindo ao mínimo o tempo para a participação política. Além disso, a incorporação de tantos grupos ao *demos* – trabalhadores, mulheres, imigrantes – ampliou a profundidade das

18 Jorge Miranda, *Ciência Política: formas de governo*, p. 76.

19 R. A. Dahl, *La democracia: Una guía para los ciudadanos* (trad. esp. de *On Democracy*), p. 111.

20 Provavelmente, será muito mais fácil determinar o que não é representação, em especial política, do que afirmar com segurança em que consiste... A representação não é uma situação de fato, uma relação estática: é um fenómeno complexo, estratificado e dinâmico, diz G. Pasquino (*Curso de ciência política*, p. 198).

21 Peter Singer se insurge contra a afirmação corrente de que é impossível ter democracia direta em Estados grandes com vários milhões de pessoas. Vê na tecnologia de informática a solução para o problema. Seu pensamento a respeito vem expresso no livro *Democracia y desobediencia*, p. 117. No mesmo sentido José Rubio Carracedo, *Constructivismo y democracia*, *Revista de Estudios Políticos*, n. 73, p. 80-81.

clivagens em seu seio, tornando indispensável a existência de alguma forma de mediação. Enfim, seja qual for a justificativa, não resta dúvida de que a representação política é incontornável para qualquer tentativa de construção da democracia nos Estados nacionais contemporâneos²².

De acordo com Karl Loewenstein, a descoberta ou a urdidura da técnica da representação para efeito do desenvolvimento político do mundo é comparável à invenção do vapor, da eletricidade, do motor a explosão e da força atômica no que diz respeito ao desenvolvimento técnico da humanidade²³.

2.2 A representação política como procedimento de preservação do ideal democrático

2.2.1 Nova fórmula de institucionalizar a participação do povo no poder

Não se ignora a afirmação elementar de que representação política e democracia não são categorias comunicantes, intercambiáveis; há entre elas uma certa repulsa: à representação se chega após o convencimento de que é impossível ou inoportuno que a participação política do povo adote formas mais imediatas²⁴. Ou seja, há representação quando não pode haver democracia (no formato clássico, “direta”), quando as promessas de emancipação do povo contidas na democracia não podem ser cumpridas. Daí que a idéia de representação comporta sempre um princípio de distanciamento – inevitável ou desejado – entre o povo e as decisões políticas²⁵.

22 Luís Felipe Miguel, Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 25, 2005.

23 Teoría de la constitución, p. 60.

24 SIEYÈS, Emmanuel-Joseph. (1988) ¿Que es el Estado Llano? (precedido del ensayo sobre los privilegios), p. 111. Mesmo uma democracia perfeita não poderia ser directa: a mediação dos representantes é uma necessidade, diz John Locke, Traité du gouvernement civil, § 133. É uma verdade. Mesmo uma comunidade estrita, de feição rural, onde a democracia directa mais se adapta, não consegue funcionar sem que haja um círculo de elementos que estabeleçam antecipadamente quais os assuntos gerais que devem ser discutidos e que fixem qual a ordem do dia. Ou seja, pressupõe a existência de “autoridades locais”. Significa isto que a democracia directa funciona com o recurso ao sistema representativo (Cfr. Robert Michels, Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna, p. 57). Cfr. também M. Kriele, Introducción a la teoría del Estado, p. 344, que adianta que mesmo em unidades políticas pequenas “é indispensável um mínimo de heteronomia”.

25 Ángel Garrorena Morales, Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación. El parlamentarismo y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia, p. 28. Cf. também Simone Goyard-Fabre, O que é democracia?, p. 127.

Falar em “democracia direta” para se referir à democracia clássica, onde o *demos* se identificava com o governante e o governado, é, dentro de um rigor conceitual, uma rematada tautologia, comparável a dizer que se pratica “natação na água” ou “equitação em cavalo”. Mas a adoção desse erro lógico se explica (embora não se justifique perante as rigorosas regras da Lógica) pela necessidade de se criar, em decorrência, a “democracia indireta”. Isso, todavia, só denota a necessidade placentária da humanidade em não se desgarrar do modelo grego de convivência humana, tão belamente formulado e posto em prática, a que se pode designar de *ideal democrático*, espécie de facho luminoso que vara os séculos rumo ao futuro. Este ideal faz com que os povos, premidos pelas novas circunstâncias históricas, promovam modificações conceituais e estruturais no arcabouço clássico da democracia, afastando-se decididamente de suas linhas gerais, mas mantendo-se ligado à vontade de conviver dentro de um espírito democrático, que alimentado pelo belíssimo exemplo histórico dos antigos helenos, nunca morre. É um sonho de infância que embala a humanidade adulta (é dizer, num nível civilizatório bem mais avançado), uma fascinação perante a antiguidade clássica, a nostalgia da “bela Cidade grega” - guardadas as proporções é a mesma fascinação que “El Dorado” exerceu sobre o imaginário dos espanhóis por largos séculos.

Este é um sinete que não está apenas gravado no caráter dos povos, mas cada indivíduo conserva no âmago de seu ser a marca de sua natureza original, da liberdade experimentada nos albores da civilização, cujo resgate busca a cada momento, seja pela obediência às leis, seja pela resistência ou pela desobediência civil (liberdade que o ideal democrático agasalha e converte em fato).

Inclusive, não é possível deixar de reparar que a representação comporta um certo princípio “aristocrático”, oligárquico, na medida em que há uma diferenciação entre representantes/representados e uma clara exigência de determinadas capacidades aos primeiros²⁶. E normalmente, a maioria (representados) é governada por uma minoria (representantes).

26 Ángel Garrorena Morales, op cit., p. 42. Cfr. ainda Chantal Mouffe, O regresso do político, p. 161. Este fato também não passou despercebido de E. J. Sieyès, quando em discurso proferido em 07/09/1789 e, mais claramente, em um escrito de 1791, proclama que o governo representativo é aristocrático por natureza (cit. por Dominique Turpin, Critiques de la représentation. Pouvoirs, 7 (1981, p. 10).

Quem governa? Quem governa é sempre e exclusivamente uma minoria organizada, mais ou menos consciente, competente e coesa. O problema posto pela democracia representativa consistirá em fazer circular as minorias organizadas, em produzir alternâncias governativas, fugindo da degenerescência do oligarquismo. E isso também distingue a democracia de uma ditadura; naquela há um governo exercido por minorias rotativas, nesta o governo é exercido por uma minoria imutável²⁷.

No sistema representativo, o elemento mais evidente da democracia direta, a forma mais visível de institucionalização do povo no poder, reside nas eleições políticas. Estas incluem, desde que ofereçam alternativas programáticas (num sistema pluripartidário), não só uma escolha de pessoas mas também uma componente de decisão político-material²⁸.

Robert Michels destaca o componente oligárquico-elitista quando diz que a “democracia conduz à oligarquia, transforma-se em oligarquia...” Como qualquer outra lei sociológica, também a lei que exprime a tendência imanente dos agregados humanos para a constituição de subclasses está para além do bem e do mal”. E é por isso que se dá a repetição freqüente de eleições, que é “a medida de segurança mais elementar da democracia contra os vapores venenosos da oligarquia” ou do “bacilo oligárquico”. Talvez assim, conclui, “haja a possibilidade, senão de uma cura, pelo menos de encontrar algum *alívio* para a doença oligárquica no princípio democrático...” e a “inevitabilidade histórica dos fatos oligárquicos não isenta de modo algum o democrata da necessidade de os combater²⁹”.

Sieyès em seu tempo, para evitar que na assembleia representativa se formasse um espírito de corpo passível de degenerar em aristocracia, recomendava a renovação periódica do corpo de representantes e depois do término de seu mandato o deputado só poderia ser eleito após um intervalo suficiente de “quarentena” (lapso de tempo razoável de afastamento). Queria promover, o sistemático e metódico abade, a circulação contínua da classe política, evitando os males da profissionalização³⁰.

27 G. Pasquino, op. cit., p. 217. Vide P. Singer, Democracia y desobediencia, p. 132 e Hans Kohn, Reflexões sobre a história moderna, p. 334.

28 R. Zippelius, Teoria Geral do Estado, p. 240.

29 Para uma sociologia dos partidos..., p. 09-132-187-427-428. Sobre a tendência oligárquica de grupos e organizações, vide Robert Greene e Joost Elffers, As 48 leis do poder, p. 389.

30 SIEYÈS, Emmanuel-Joseph. ¿Que es el Estado Llano?, p. 137. Também na Roma antiga havia uma carreira

2.2.2 Possibilidade teórica de tradução do programa apresentado ao povo em decisões efetivas

De qualquer modo, a representação política carrega, em tese, o objetivo aparentemente claro de traduzir em decisões concretas o programa apresentado pelo representante aos eleitores durante as eleições, gerando uma expectativa no eleitorado que pode ser sintetizada na famosa expressão inglesa “what have you done for me lately?”. Para garantir que isso se verifique têm surgido recentemente mecanismos como a *accountability* (vertical, horizontal e societal) bem como o conceito de responsividade.

Com esses controles, pode-se retemperar e enriquecer o sentido geral de representação política atribuindo-lhe uma dupla atividade consciente: por um lado, a antecipação dos problemas, a proposta de soluções particulares e gerais e a capacidade de traduzir essas soluções em políticas públicas; por outro, a disponibilidade do representante para explicar o seu comportamento de voto aos seus eleitores, aceitando as consequências de acordo com a teoria eleitoral da representação³¹.

Uma vinculação de lealdade na eleição exige que os deputados e partidos se mantenham, quanto às suas decisões, dentro das linhas gerais do programa político com que se apresentam na campanha eleitoral. E isso embora confira uma espécie de “mandato geral” (vinculando, em linhas gerais, o representante ao representado), não tira a liberdade do representante, vez que os programas políticos indicam apenas linhas gerais de uma política, especificáveis posteriormente. Resta, então, ao representante uma elástica margem de ação para sua concretização³².

O sistema representativo cria, de um modo particular, importantes condições prévias para que os processos de decisão política ocorram de forma controlada e tendencialmente racional e civilizada. Os representantes assumem um papel-chave precisamente nos processos de definição dos objetivos políticos. Em democracia, eles permanecem, porém, vinculados à disponibilidade da maioria em termos da obtenção de um consenso. Na comunidade democrática, os governantes devem

política (*cursus honorum*) – questura, edilidade curul, pretura e consulado – em que ninguém podia exercer uma nova magistratura sem terem decorrido dois anos sobre a anterior (cfr. Plutarco, Cícero e a queda da república patricia, trad., Lisboa, p. 8).

31 G. Pasquino, Curso de ciência política, p. 207.

32 Cfr. R. Zippelius, Teoria Geral do Estado, p. 270.

estabelecer permanentemente objetivos e justificá-los, num debate continuado com a oposição e com a opinião pública³³. Dá-se, então, uma espécie de pressão de legitimação, que leva o representante a vincular-se de perto com o programa apresentado ao eleitorado e desdobrável em três variáveis: 1- necessidade de justificação de suas decisões perante a sociedade; 2- adoção de decisões aceitáveis para a maioria ou susceptíveis de consenso; 3- debate continuado com a oposição e com a opinião pública.

2.2.3 Eliminação da confusão entre governantes e governados

Bem estudada e compreendida, a representação ainda apresenta outros aspectos positivos, como se dá na eliminação de um específico vício interno ou de uma ambivalência da democracia. Esta nódoa, que acompanha a democracia desde o seu despertar, consiste no fato de que o povo tem confundido em si a qualidade de poder constituinte e poder constituído. Isto revela, em termos lógicos, sua conformação viciosa. No regime puramente democrático todos querem governar, resultando na supressão da relação do comando com a obediência, que é basicamente o critério da ordem política nas sociedades massivas atuais³⁴.

Inexistindo a distinção e a “separação” entre os diversos “poderes” ou, melhor dito, funções fundamentais, conforme a doutrina de Montesquieu³⁵, a democracia tende a degenerar no despotismo das massas³⁶ ou a se transformar numa oclocracia, impedindo o

³³ Zippelius, op cit., p. 180.

³⁴ Cfr. Pierre Clastres, *Liberdade, infortúnio, inominável*. Étienne de La Boétie, *Discurso sobre a servidão voluntária*, p. 75. Também Jose Acosta Sanchez, *La articulación entre representación, constitución y democracia*. *Revista de Estudios Políticos*, n. 86, 1994, p. 137 et seq. “Qualquer poder é gerador de ordem desde que, sendo apto para mandar, se mostre capaz de ser obedecido”, diz Georges Burdeau, *O Estado*, p. 95. E à pág. 125, indaga: “Como se haveria de estabelecer a diferenciação entre governantes e governados, sem a qual não existe sociedade política, se a hierarquia que daí resulta fosse susceptível de se achar constantemente posta em causa por quaisquer meios?”.

³⁵ Hoje, essa divisão tem pouco a ver com a estrita separação (modelo que, em verdade, nunca existiu de modo puro, nem, ao que parece, foi propósito de Montesquieu em sua paradigmática obra) e muito com a “compartição”, a “concorrência” e a “cooperação” funcional, com os atos complexos, com os controles mútuos, com os freios e contrapesos. Funções distintas que compartilham o poder (*separate institutions sharing power*). Cfr. Manuel Aragón, *La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales*, em: *El parlamentarismo y sus transformaciones actuales*. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia, Tecnos, 1990, p. 131. Se a separação dos poderes fosse completa, a democracia desapareceria e o sistema político, confinado em si mesmo, perderia sua influência sobre a sociedade civil, assim como sobre o Estado, diz Alain Touraine (*O que é a Democracia?*, p. 50). Cfr. ainda Annibal Freire da Fonseca, *O poder executivo na República brasileira*. Brasília: UnB, 1981, p. 22.

³⁶ É ruim ser oprimido por uma minoria, porém pior é sê-lo por uma maioria, porque no caso das minorias existe nas massas um poder latente de reserva que, ao ser ativado, poucas vezes é resistido pela minoria. Mas quando se trata da vontade absoluta do povo, não há recurso, salvação, nem refúgio (Cfr. Lord Acton, op. cit., p. 10). Talvez por isso é que seja antinatural a maioria governar a minoria, como proclamou Rousseau. Esse “risco de injustiça” da maioria sobre a minoria constitui para Peter Singer uma profunda e habitual debilidade da teoria democrática,

funcionamento das instituições e das regras dialéticas de procedimento que são necessárias para a paz, a liberdade e a justiça. Daí que a mesma grita contra a antiga monarquia absoluta, por enfeixar em si todos os “poderes” e ser a única vontade válida (*sic volo, sic jubeo*), aplica-se, tranqüilamente, à democracia direta concretizada em seus subprodutos.

A unidade de poder não tem por si nenhuma experiência histórica exitosa, por isso que a heteronomia de governo, além de está presente na democracia dita de identidade, revela-se o ingrediente mais sadio nos atuais Estados constitucionais democráticos, desde que manuseado com sabedoria e sensibilidade política.

E isto não escapou à sagacidade de Emmanuel-Joseph Sieyès quando postulava a representação como realização da autêntica liberdade dos modernos e instrumento para a correta dosagem da democracia de então. Para ele, a democracia entendida como participação direta no governo é uma forma bruta, não lapidada, tal qual matéria-prima sem elaboração, correspondente a estágios anteriores da evolução econômica e social. Na democracia bruta, dizia Sieyès, as paixões se acham demasiado presentes e os votos não se mantêm numa esfera reduzida por meio de uma procuração limitada: o poder constituinte é confundido com o poder constituído, e a maioria, dispondo de todos os poderes, pode por a minoria sob seu domínio... É necessária, certamente, a democracia num bom sistema social, mas é preciso não fazer dela o todo, mas uma parte³⁷.

A representação política, vertida no binômio representantes/representados, reconstrói a relação binária comando/obediência e em estreita aliança com a teoria tripartite contorna um desvirtuamento democrático, sem, todavia, roubar ao povo a possibilidade de participação política. Com isso, restaura a ordem política e corrige um antigo dogma da democracia clássica.

O mesmo Sieyès, em ensaio sobre os privilégios, a propósito da distinção entre governantes e governados (representantes e representados) destaca a superioridade legal e o predomínio legítimo dos primeiros sobre os segundos (a que chama de *hierarquia verdadeira*), sufragando, por via indireta, a equação comando/obediência como algo real e necessário. Diz ele:

sediando na desobediência civil um dos mecanismos de correção (Democracia y desobediencia, p. 27 e 94-95).
37 E. J. Sieyès, Base de l'ordre social, citado por Ramon Maiz, Estado constitucional y gobierno representativo. E. J. Sieyès. Revista de Estudios Políticos, n. 72, abr./jun., 1991, p. 71.

No confundamos, en ningún caso, la superioridad absurda y quimérica, obra de los privilegios, con la superioridad legal entre los gobernantes y los gobernados. Esta es real y necesaria. No enorgullece a los unos ni humilla a los otros; es una superioridad de funciones y no de personas (...). La única jerarquía necesaria, ya lo hemos dicho, se establece entre los agentes de la soberanía; es ahí donde es precisa una graduación de poderes, donde se encuentran las verdaderas relaciones de inferior a superior, porque la máquina pública no puede moverse más que mediante esta correspondencia³⁸.

2.2.4 Racionalidade política

A natureza dos negócios públicos, de acordo com a complexidade da sociedade moderna, tende a assumir uma maior complexidade, afastando do senso comum do povo o acesso imediato à essência da solução para cada caso específico. Para enfrentar a questão, há a necessidade de uma racionalização levada a cabo por um governo constituído por agentes habituados à discussão dos assuntos públicos. E é através da representação que o povo delega a agentes afeitos à prática legislativa o encargo de especializar-se na resolução de matérias e questões fora do alcance técnico do indivíduo comum.

Também é de se observar, sobre um prévio conhecimento de psicologia coletiva, que uma grande multidão de pessoas chamada a decidir uma determinada matéria, mais facilmente se deixa levar pela emoção, pelo entusiasmo, pelo pânico, do que um pequeno número de indivíduos, mais propensos a discutir em termos racionais.

Vista por estes dois prismas, a representação política assegura, dentro de certos limites, uma função dirigente e racional no trato com as questões públicas.

2.3 Dificuldades sobre o desdobramento prático da representação diante das novas exigências

38

¿Que es el Estado Llano? (precedido del ensayo sobre los privilegios), p. 17-19.

2.3.1 Descompasso da representação diante de um complexo de interesses sociais antagônicos

O nosso atual modelo representativo ainda se assenta e é inspirado no originário pensamento liberal-burguês onde a capacidade pública do cidadão é reduzida, obrigando-o a cuidar, prevalentemente, de seus interesses privados. Este esquema jurídico-político foi fundamental para garantir as liberdades individuais e legitimar o exercício do poder, mas desde o início nasceu com um *deficit* democrático, com algumas indefinições sobre a relação representante/representado (alargada com o surgimento do sufrágio universal), que exigiam uma revisão conceitual nunca efetivada, mesmo quando o pensamento liberal foi substituído por um novo modelo político (Estado democrático e social).

É necessário ressaltar que a questão da relação representativa e seus desdobramentos práticos não se colocava (pelo menos, na intensidade com que hoje se cobra) no Estado liberal, justamente pelas características de individualismo do modelo político.

Com o surgimento de um complexo de interesses sociais antagônicos corporificados nos partidos políticos, o conceito puramente individualista da representação política em que a relação é travada somente entre representante e Nação (ou interesse nacional comum) se mostrou incapaz de conferir uma resposta razoável. A heterogeneidade dos interesses sociais já não pode ser absorvida pela abstração jurídico-política e homogeneizadora da Nação³⁹. O que existe de fato e concretamente num ambiente massivo como o atual é o entrechoque de interesses divergentes.

Nesta ambiência estruturalmente diversa algumas questões carecem de solução: uma fórmula que garanta maior proximidade entre representantes e representados, sem apelo às formas imperativas que o sistema, sabidamente, não tolera; definição precisa da relação entre eleitor, representante e partido; revigorar a figura do eleitor e sua potencialidade participativa, retirando-o de seu atual isolamento e indiferença.

³⁹ A nação política funciona, diz Jose Acosta Sanchez, como uma atmosfera que envolve e transfigura as realidades mais irreduzíveis e as contradições mais agudas (La articulacion entre representación, constitución y democracia. Revista de Estudios Políticos, n. 86, 1994, p. 108).

2.3.2 Atualização democrática da representação

Partidos, representação, Estado, não passam de instrumentos; instrumentos que se justificam por sua função. São, portanto, realidades históricas e não categorias dogmáticas⁴⁰. Na medida em que as circunstâncias mudam, é imperioso verificar se tais entes ou princípios atendem os fins que lhe justificaram o nascimento ou a elaboração. Verificado o descompasso, cabe às novas gerações aperfeiçoar, retirando ou acrescentando, dados conceituais com vistas a um enquadramento correto dentro dos novos paradigmas históricos.

Lembra Paine que

cada época e cada geração devem ser livres para agir por si mesmas em todos os casos, tal como as gerações e as épocas que as precederam. A vaidade e presunção de governar para além do túmulo é a mais ridícula e insolente de todas as tiranias... São os vivos, e não os mortos, que devem ser atendidos⁴¹.

Colocada a matéria por essa forma, observa-se que a superação da crise da representação política, nas carências residuais antidemocráticas que ela apresenta, passa por uma alternativa digna de atenção: a superação histórica da mentalidade individualista que está na origem de tais falhas conceituais. Portanto, é possível asseverar que a saída para esta crise não está na atitude pueril e iconoclasta de abandonar o atual modelo⁴², mas acabar de percorrer o caminho filosófico e conceitual de duzentos anos atrás. E, por este modo, assumir sem receios metafísicos, ideológicos ou de qualquer outra ordem, o modelo liberal pluralista e de partidos, para provocar nele essa revisão, essa atualização democrática⁴³ (uma autêntica mudança de perspectiva), que acaba sendo uma atribuição pendente de nosso constitucionalismo

40 José Juan González Encinar, *Representación y partidos políticos*, op. cit., p. 75.

41 Citado por Vianna Moog, *Bandeirantes e pioneiros – paralelo entre duas culturas*, p. 132. Na verdade, a idéia original é de Thomas Jefferson: nenhuma geração tem o direito de criar compromissos para a sua sucessora (Max Beloff, *Jefferson e a democracia americana*, p. 90).

42 Os perigos, tanto desta representação política claudicante quanto dos partidos políticos, não devem ser evitados pela eliminação *sic et simpliciter* destes mecanismos de atuação democrática, da mesma forma que não se previne o perigo de um envenenamento sanguíneo ou das doenças circulatórias retirando todo o sangue do corpo humano. Em ambas as situações teríamos um tratamento de curandeiro que conduziria inevitavelmente à morte, morte do corpo humano, num caso, e morte do corpo social e político, no outro. A tarefa a levar a cabo terá, pelo contrário, que consistir em procurar um remédio apropriado para compensar os erros inerentes a estes mecanismos (a imagem é de R. Michels, op. cit., p. 378). Cfr. também a sugestiva imagem de G. Burdeau sobre o tema (*O Estado*, p. 100-101).

43 Denis Rosenfield, *Ética na política*, p. 36.

moderno. Missão tanto mais grave e espinhosa se se reconhecer que as categorias clássicas do Direito Público se mostram incapazes de abarcar uma realidade que ainda não existia (pelo menos no caráter proteiforme que apresenta hoje) quando aquelas categorias (ou postulados) foram elaboradas.

Se não precisamos de uma ciência política inteiramente nova, como entendia Alexis de Toqueville, pelos menos devemos olhar os conceitos herdados sob uma nova perspectiva, sob uma “mirada” essencialmente democrática, para logramos consertar, o que de si, nasceu sob o signo do erro e da instrumentalização ideológica. E aí concordamos com a advertência de Tocqueville, pois que “colocados en médio de un río rápido, fijamos obstinadamente la mirada en algunos restos que se perciben todavía en la orilla, en tanto que la corriente nos arrasta y nos empuja retrocediendo hacia el abismo”⁴⁴.

Aqui, talvez, venha a calhar a crítica desferida por Manuel Aragón⁴⁵ quando diz que a doutrina europeia de Direito Público segue sendo tributária, em grande parte, do princípio monárquico. Ainda não se desprende por completo da grande construção teórica urdida pela dogmática alemã no século XIX⁴⁶. A soberania do príncipe, e por derivação imediata a soberania do Estado, mas não a soberania do povo, foi a pedra angular dessa elaboração jurídica, cujas categorias principais se enraizaram por tal forma que sobreviveram, inclusive, na obra de quem, já no século XX, se apresentava como abertamente crítico e não como continuador daquelas velhas e dogmáticas doutrinas.

É certo, continua Aragón, que a técnica jurídica avançou bastante graças, em boa parte, à teoria clássica do Estado e do Direito, mas não conseguiu escapar da perspectiva determinista com que foi elaborada, ou seja, das idéias antigas a cujo serviço nasceu. Desse modo, o Direito Público europeu padece uma espécie de deslocação conceitual, no sentido de que grande parte de suas categorias básicas (noções como

44 La democracia en América. México: FCE, 1987. p. 34.

45 La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales, em: El parlamentarismo y sus transformaciones actuales, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia, Ed. Tecnos, 1990, p. 135. Na mesma coletânea de artigos e ensaios, vide com mesmo entendimento Luis M^a Díez-Picazo, Concepto de ley y tipos de leyes, p. 175. Cfr. também Manuel Aragon, Constitución y democracia. Tecnos: Madrid, 1990. p. 16 et seq.

46 O autor alemão Martin Kriele confirma que “a tradição jusnaturalista alemã, estreita e atrofiada até chegar ao absolutismo, segue exercendo seus efeitos sobre o pensamento político alemão, dificultando a compreensão das instituições parlamentares atuais” (Introducción a la teoría del Estado, Depalma, 1980, p. 146).

soberania, legislação, direito de veto⁴⁷, órgãos ou direitos individuais) guardam mais coerência com o princípio monárquico ao redor do qual foram elaboradas, que com o princípio democrático a que hoje devem servir. Se faz preciso, portanto, conclui o autor espanhol, recriar a teoria constitucional para pô-la a serviço do princípio democrático e de todos os seus desdobramentos lógicos. Uma teoria jurídica da democracia.

3 A origem e o conceito de partido político

O conceito de partido político como estrutura política específica e autônoma surge com as Revoluções liberais, com o nascimento das assembleias parlamentares e a extensão do sufrágio.

A evolução das idéias democráticas e das instituições representativas conduz ao alargamento do sufrágio, à complementação do princípio de liberdade pelo princípio de igualdade e uma maior importância conferida aos órgãos eletivos do Estado, tornando imprescindível a entrada em cena dos partidos políticos democráticos. É a *democratização do Estado constitucional*. Significativamente, o sufrágio adulto universal implica numa maior abertura da vida política aos diversos estratos sociais com posições e interesses divergentes. As eleições passam a transcorrer no meio de grandes correntes de opinião e idéias institucionalizadas nos partidos, e os votos do corpo eleitoral passam a traduzir a adesão aos seus programas e aos seus candidatos.

Ainda que a expressão já antes fosse usada, apenas se pode começar a falar de “partidos políticos” quando a política moderna se configura em termos de participação, eleitoral e alargada, quando se torna competitiva e quando os cargos de representação e de governo passam a ser atribuídos através da consulta eleitoral⁴⁸.

Podem ser definidos os partidos políticos como organizações permanentes ou qualquer grupo livremente formado com o fim de, através de eleições, alcançar legalmente o poder ou ocupar cargos públicos para realizar determinado programa político-social. É conatural ao conceito que a organização perdure para além do ato eleitoral, com desígnios e programas que superem as meras situações conjunturais. Excluem-se, portanto, do espectro conceitual de partido, de acordo com

47 Cfr. Robert Michels, *Para uma sociologia dos partidos políticos...*, op. cit., p. 25.

48 Gianfranco Pasquino, *Curso de ciência política*. Principia, 2002. p. 153.

esta definição mais exigente, os movimentos políticos ou grupos que se apresentam às eleições de forma esporádica e irregular, sobrevivendo apenas até o momento do ato eleitoral.

3.1 As funções dos partidos políticos nas engrenagens da democracia representativa

3.1.1 Elo de ligação entre a sociedade e o Estado

As diversas sociedades, nos tempos atuais, apresentam-se atomizadas, divididas em particularismos, sem coesão para atuar politicamente perante o Estado (sociedade política). Não é exagero afirmar que entre os cidadãos dotados de direitos políticos, o número dos que realmente se interessam pelos assuntos públicos é ínfimo. Na maioria dos indivíduos, é muito pouco desenvolvida a consciência das íntimas relações existentes entre o bem individual e o bem coletivo (uma idéia persistente do pensamento liberal). Boa parte deles não tem a menor idéia das influências e das reações que as decisões desse organismo chamado Estado podem exercer nos seus interesses particulares, na sua prosperidade e na sua vida⁴⁹.

Tem-se, portanto, bem definido, um fosso, onde de um lado há uma comunidade de indivíduos apolíticos, apáticos e indiferentes aos negócios públicos (até porque isolados não detêm mecanismos efetivos de atuação)⁵⁰ e do outro lado, há o Estado com seus agentes, ativo, hipertrófico. Nesta lacuna, visando colmatá-la, surgem os partidos políticos, como elo indispensável entre a vontade etérea e amorfa da sociedade civil e a atuação objetiva do “Estado-aparato”. Através desta ponte lançada, constrói-se a própria comunidade como protagonista consciente e dotada de vontade, apta a atuar como um agente político.

A história social, política e cultural do último século, diz Robert Michels, veio juntar fatores de novos contornos aos antiquíssimos

49 Robert Michels, Os partidos políticos, p. 27.

50 Hans Kelsen a propósito diz: “Un avance incontable conduce en todas las democracias a la división del pueblo en partidos políticos, o, mejor dicho, ya que preliminarmente no existía el *pueblo* como potencia política, el desarrollo democrático induce a la masa de individuos aislados a organizarse en partidos políticos, y con ello despierta originariamente las fuerzas sociales que con alguna razón pueden designarse con el nombre de *pueblo* (Esencia y valor de la democracia, Barcelona, 1934, p. 35). Sobre a indiferença política do cidadão diria Émile Pouget: “Aos indiferentes, pelo simples fato de não terem querido formular a sua vontade, mais não resta do que dar a sua concordância às decisões tomadas” (La confédération générale du travail, p. 07, citado por Robert Michels, Para uma sociologia..., op. cit., p. 533). Cfr. também Henry Théry, Grupos sociais: forças vivas?, p. 130.

fatores que são o indivíduo e o Estado. Hoje, o indivíduo conduz cada vez menos em situação de *isolamento* a sua eterna luta contra os poderes constituídos. Na arena dos combates políticos, sociais e culturais entrou um terceiro elemento, nascido de fato dos interesses e dos sentimentos dos indivíduos, mas que em grande medida, na sua estrutura e nos seus objetivos, se assemelha ao Estado, de tal modo que pode ser entendido como uma espécie de Estado individualizado ou como um Estado dentro do Estado. Este novo elemento, que representa um significativo coeficiente da história contemporânea, é hoje o *partido político*⁵¹.

A estrutura política fazendo dos partidos políticos um vínculo de união entre o povo e os agentes investidos de poder, o instrumento através do qual os cidadãos podem influir sobre as decisões dos governantes e podem concorrer de forma contínua e organizada para a determinação da direção política, atribui aos partidos uma função basilar na vida de nossa democracia representativa, diz Carlos Esposito⁵².

Se a ampliação progressiva da distância entre representantes e representados ou entre o poder e seus controladores naturais não é impedida de alguma forma ou por um mecanismo qualquer, a representação deixará definitivamente de ser a forma natural dos governantes agirem em nosso nome, para passar a ser apenas a técnica que permite competir pelo poder, utilizando para esse fim o consentimento dos representados. E é neste ponto que se amplia a funcionalidade democrática do partido político, agindo, por tal forma, que preserve a pura conceitualidade da representação política e retire o eleitor de seu isolamento atual.

Sem maiores preâmbulos ou rodeios, vê-se de pronto um primeiro aspecto a por em alto-relevo a indispensabilidade dos partidos políticos na moderna vida política democrática: equilíbrio entre autoridade estatal e sociedade civil. Como anota Alain Touraine, a democracia existe realmente quando a distância que separa o Estado da vida privada é reconhecida e garantida por instituições políticas e pela lei. Portanto, é preciso que os dois mundos – o Estado e a sociedade civil – que devem permanecer separados, fiquem também ligados um ao outro pela representatividade dos dirigentes políticos. Essas três

⁵¹ Para uma sociologia dos partidos políticos..., op. cit., p. 09-10.

⁵² I partiti nella Costituzione italiana. Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi, Milano, 1952, p. 147.

dimensões da democracia – respeito pelos direitos fundamentais, cidadania e representatividade dos dirigentes – completam-se; aliás, é sua *interdependência* que constitui a democracia⁵³.

Reconhece-se, entretanto, uma espécie de monopolização ou quase-monopolização dos canais de acesso às instituições e órgãos representativos do Estado. Isso porque a acessibilidade aos cargos públicos se produz através de candidaturas apresentadas pelos partidos políticos. O cidadão para ser eleito e ocupar um cargo público depende basicamente dos partidos, de forma que para obter a qualificação de candidato e por consequência disputar o cargo público pretendido, deve cooptar o apoio de um partido político, sem o qual, fecham-se-lhe as portas de acesso aos órgãos representativos do Estado.

Mesmo nos sistemas que não conferem formalmente a exclusividade da apresentação de candidaturas aos partidos políticos, a prática política tem evoluído no sentido da existência de um *monopólio de fato* a favor dos partidos, quer em sistemas majoritários, quer em sistemas proporcionais, sendo uma das fases cruciais do procedimento eleitoral a apresentação de candidaturas que é antecedida de um procedimento interno de escolha dos candidatos, variável de partido político para partido político, e que é determinante para a eleição, especialmente nos sistemas proporcionais de listas fechadas e bloqueadas em que o eleitor não dispõe do poder nem de acrescentar mais nomes, nem de alterar a ordem dos nomes estabelecida pelos órgãos próprios do partido⁵⁴.

É possível, teoricamente, no Direito europeu comparado (Itália, Áustria, Suíça, França, Bélgica, Holanda, Suécia, Noruega e Finlândia), que qualquer cidadão (desde que preenchidas algumas exigências legais) possa concorrer sem apoio partidário a um cargo eletivo. Mas, na prática e de fato, só os candidatos apoiados pelos partidos se elevam como competidores com reais chances de lograr êxito na disputa eleitoral. Isso porque, os candidatos individuais e independentes, em regra, não dispõem da infra-estrutura técnica e da capacidade econômica dos partidos, e assim ficam em situação de flagrante desvantagem em relação aos candidatos apoiados pelos partidos.

⁵³ Alain Touraine, O que é a Democracia?, p. 43.

⁵⁴ Mário Ramos Pereira Silva, Grupos parlamentares e partidos políticos: da autonomia à integração, Coimbra, 2006, p. 45. Veja-se o que diz a respeito G. Pasquino: "Nas democracias contemporâneas, apesar das dificuldades de acção e da redução da sua influência sobre a sociedade, são os partidos que constituem ainda o veículo dominante de seleção e apresentação dos candidatos, bem como da condução das respectivas campanhas eleitorais" (op. cit., p. 221).

Esse fenômeno claramente limitador das possibilidades de acesso amplo dos cidadãos em geral aos cargos representativos é não apenas inevitável no atual sistema eleitoral como se justifica, com boa dose de razoabilidade, numa estrutura partidária que se caracteriza como elemento fundamental de construção e ativação política da sociedade civil. Por outro lado, a prática está recheada de exemplos de parlamentares independentes que, sem disciplina partidária, criam embaraços e instabilidade governativa.

3.1.2 Catalisadores do pluralismo social

O surgimento (e posterior consolidação) dos partidos políticos modernos obedeceu a uma determinação psicossocial, justamente a necessidade das massas populares serem organizadas, estruturadas e conduzidas. Eles são, ao mesmo tempo, o resultado da universalização do sufrágio (as massas encontram neles uma espécie de guia eleitoral para ciceroneá-las no cipoal intrincado das disputas e divergências) e a condição de seu funcionamento (externam e fazem circular a pluralidade de idéias e opiniões).

Sem os partidos fortes, - diziam Ramalho Ortigão e Eça de Queiroz no recuado ano de 1873 - único motor capaz de exprimir um jogo tão regular às engrenagens do regime constitucional...achamo-nos quase no estado atomístico de Hegel, na desagregação, em virtude da qual cada molécula social, entregue por sua desgraça à liberdade quase absoluta, volteia às cegas em busca de um novo centro de atração⁵⁵.

Sabe-se que um dos vícios internos da democracia massiva é sua composição por pessoas neutras e politicamente indiferentes. Esse panorama de inércia faz dela uma presa fácil de doutrinas ideológicas perigosas, como testemunham os regimes totalitários do século passado. Daí que uma estrutura pluripartidária sólida, servindo para organizar, estruturar e dar coesão às pretensões sociais divergentes, passa a ser um dos principais requisitos de uma democracia saudável.

55 As farpas – Janeiro a Fevereiro de 187. The Project Gutenberg eBook. Disponível em: <<http://opensource.nhc.org.tw/gutenberg>>. Acesso em: 28 out. 2006.

3.1.3 Possibilidade de aproximar o cidadão dos processos institucionais de poder

Outra questão que pode realçar a importância do partido, refere-se à relação representativa ou à equação eleitor/eleito.

Dado o número cada vez maior de representados (em função, num primeiro momento, da universalização do sufrágio) tem se verificado uma modificação da escala de representação, abrindo um intervalo quase inabarcável entre representantes/representados. Essa relação representativa chega a ser reduzida ao ato eleitoral e nele se exaure. Assim, rigorosamente, o representado cinge-se ao campo conceitual estreito de eleitor, enquanto os representantes são simplesmente governantes, sem nada mais para agregar a essa conexão relacional.

Depois de depositado o voto, diz Ángel Garrorena Morales, essa (relação eleitor/eleito) é uma relação vazia de relação. Assim, o representante desconectado de nós após o momento eleitoral, simplesmente governa com nossa representação. As técnicas representativas acabam sendo então, apenas um método de legitimação periódica do poder.

O ato de vontade realizado pelo eleitor numa eleição, unido ao de outros cidadãos, tem evidente relevância no mundo do Direito. Mas não cria ou constitui uma relação jurídico-pública, que pressupõe entre as partes a correlação de direitos e deveres. A relevância está no fato de constituir no eleito ou representante uma “situação jurídica”, ou seja, uma posição a que corresponde um estatuto específico tutelado pelo ordenamento jurídico. Não há relação, mas o estatuto que objetiva aquela situação jurídica traslada ao representante a faculdade de exercer em nosso nome – por nós e com nosso consentimento – determinadas funções e poderes de Direito público. Ou seja, mesmo inexistindo essa relação de representação, a representação, em si, existe. Apesar do voto não constituir nenhum tipo de relação representativa, instaura uma posição de poder institucional no eleito, resultando numa categoria específica de representação-poder⁵⁶.

Surge, então, como função do partido mediar ou encurtar essa distância, tentando aproximar o cidadão dos processos institucionais de

⁵⁶ Op.cit., p. 52 e 60.

poder, para além do momento eleitoral. Na prática, essa tarefa pode até não ser cumprida, mas o certo é que os partidos políticos passaram a deter os meios e a estrutura adequados para dispor de formas específicas de conexão entre os eleitos e os eleitores (mobilização das massas, atividades em campanhas eleitorais, enquadramento de afiliados e militantes, efetivação de seus programas através dos representantes etc.). Se isso não se dá na forma desejada, o problema é que acontece a essa ânsia o mesmo que se passa com a teoria: a prática tira-lhe todo o brilho.

O certo, todavia, apesar de tudo, é que a consolidação do sistema de partidos tem dado lugar a uma extraordinária extensão do número de cidadãos politicamente ativos ou participativos em função da maior ou menor capacidade de atração destas organizações⁵⁷. Participação que não se reflete apenas no aspecto quantitativo, mas deixa marcas indeléveis no campo qualitativo, visto que: 1- há uma *continuidade* da participação, possibilitada pela estabilidade (e especialização) da estrutura partidária; 2- e uma *heterogeneidade* sempre crescente da mesma, gerando, por consequência, a extensão do sufrágio e o aumento da participação (auxiliada ainda, não podemos deixar de sublinhar, por circunstâncias econômicas, sociais e culturais alcançadas com o avanço civilizatório).

Há, sem dúvida, em qualquer sociedade democrática, processos de transmissão e interiorização de valores políticos por meio dos quais são desenvolvidas percepções, atitudes, habilidades políticas e sentimentos voltados para a ordem jurídica, as instituições e os protagonistas da cena política. Dentre os principais socializadores políticos listam-se os parlamentos como órgãos de discussão aberta e legitimação do sistema político, a imprensa livre⁵⁸ e os partidos políticos.

Não é sem pertinência, a este respeito, a constatação claramente posta como coluna vertebral da obra do autor espanhol Roberto L. Blanco Valdés, que diz a certa altura:

⁵⁷ Vide Gianfranco Pasquino, Curso de ciência política, p. 66. Pasquino ressalta dois contextos: um em que o fenómeno da participação política se dá predominantemente por meio e no interior dos partidos, e que é tipicamente europeu; e o contexto americano em que a participação política é de alguma forma uma atividade dos indivíduos nas suas comunidades (p. 69). Mas é definitivo ao afirmar que no mundo contemporâneo, a participação política mais influente é a que se explica dentro das organizações e através delas (p. 97).

⁵⁸ Os jornalistas são, de fato, diz Edouard Balladur, o único instrumento entre o povo e o político e até entre o político e a história...Graças a eles, a crítica exerce-se no dia-a-dia, enquanto o povo se manifesta através do voto apenas de vez em quando (Maquiavel em democracia, Casa das Letras, 2006, p. 43). Cfr. também Rui Barbosa, Teoria Política, Vol. XXXVI, p. 74; Hermann Heller, Teoria do Estado, p. 217; Hans Kelsen, A democracia, p. 275; R. Dahl, La democracia – una guía para los ciudadanos, p. 114.

Cualquier análisis relativo a la realidad político-constitucional de ese conjunto de países generalmente conocido como ‘países democráticos’ que quiera en verdad dar cuenta de la complejidad de los mecanismos de funcionamiento del Estado *tout court* debe partir, *necesariamente*, de la constatación de una evidencia: la de que los partidos, pese a todos sus problemas y limitaciones, son, en las sociedades capitalistas desarrolladas, el fundamental y casi único instrumento a través del cual los ciudadanos participan en la vida política. Y la de que son, por tanto, un instrumento vertebral para la eficiente plasmación del principio democrático, que debe, más allá de su valor simbólico, calar en la organización estática y el funcionamiento dinámico de la vida estatal⁵⁹.

3.1.4 Correção ou contraponto ao ‘*perpetuum mobile*’ democrático

Outra função facilmente identificável tem relação direta com o *time* de tomada de decisões num regime democrático. É dogma reconhecido por quantos lidam com a matéria que a “democracia é totalmente incompatível com a presteza estratégica e suas forças não servem para uma rápida entrada na luta”⁶⁰ (são as “inépcias da democracia”). Dada essa dificuldade de mobilização, fenômeno típico de sociedades complexas e massificadas, os partidos atuam como uma correia de transmissão e como catalisadores dos diversos aspectos da amorfa vontade popular e os transformam em fios condutores de decisões políticas, postura absolutamente vital para o desenvolvimento da democracia.

A prática partidária procura, pois, erradicar os dois grandes erros da democracia pura, a falta de estabilidade (o *perpetuum mobile* democrático ou a *rotation in office*, como os americanos costumam chamar) e a falta de prontidão para a ação, ambos consequência do direito de veto das massas soberanas⁶¹. E isto é conseguido graças a uma das características conceituais das organizações partidárias: a sua perdurabilidade (cf. item 3). Enquanto os dirigentes políticos à frente do Estado passam, por exercerem funções temporárias, os partidos permanecem para além do período de um mandato político, o que

⁵⁹ Roberto L. Blanco Valdés, Los partidos políticos, p. 73.

⁶⁰ Robert Michels, Os partidos políticos, op. cit., p. 22.

⁶¹ Id., Para uma sociologia dos partidos políticos..., op. cit., p. 138.

enseja uma maior estabilidade e, por consequência, a possibilidade de fazer incidir seu programa sobre os assuntos públicos para além desse lapso de tempo, dando continuidade a eventual política pública⁶².

3.1.5 Governos de partido

Ainda nos resta analisar, dentro daquilo que reputamos mais relevante, a partidarização dos governos democráticos.

Em regimes bipartidários ou multipartidários de estrutura sólida, a composição do governo, em regra, é feita com o recurso às coligações governamentais. Na formação destas coligações (com consequências específicas para as políticas dos governos), os partidos desempenham um papel de relevo incontestável.

O caráter partidário de um governo pode ser determinado com base em alguns requisitos: 1- as decisões são tomadas por pessoas pertencentes a partidos, eleitas para cargos governativos; 2- os rumos das políticas públicas são decididos no interior dos partidos; 3- atuação partidária coesa na implementação das decisões.

Há sempre o risco desta partidarização do governo conduzir a uma conseqüente partidarização da sociedade (na medida em que o pessoal partidário se introduz nos setores sociais, econômicos e culturais) redundando numa rede de relacionamentos que acaba por originar a defesa de posições adquiridas pelos partidos, envolvendo a sociedade num imobilismo asfixiante (partidocracia). Mas a superação desse problema e a eficácia do modelo do Governo de partido (*party government*) será tanto melhor quanto as eleições sejam competitivas e dêem origem à alternância entre os partidos e as coligações. Nestes casos, que constituem a regra nas democracias contemporâneas, os governantes pertencentes a partidos, temendo o veredicto dos eleitores, têm tendência para escolher pessoal tecnicamente competente, e não só politicamente leal, para todos os cargos que não sejam estritamente políticos, conscientes de que também serão julgados na base do rendimento e da retidão do pessoal que nomearam. Pode-se, portanto, dizer que, em geral, e para além de cumprir as suas promessas, o modelo

⁶² Essa função vai depender muito do sistema partidário. Não encontrará dificuldades em sistemas não concorrenciais de partido único ou hegemônico. Mas aí não teremos uma verdadeira democracia. É possível de se verificar em sistemas concorrenciais de partido predominante, de cariz democrático.

do *party government* parece comportar uma maior responsabilização dos governantes do que, por exemplo, o modelo dos Governos técnicos⁶³.

Em suma, os partidos, como diz G. Pasquino, criticados e certamente imperfeitos, continuam a ser o ator político mais importante, quando não exclusivo, dos regimes democráticos, para além de serem a mais propagada das organizações políticas. Sem eles, a democracia não é possível, uma vez que o pluralismo se exprime por meio de organizações estáveis, duradouras e disseminadas que se chamam, precisamente, partidos. Para além do mais, o próprio aparecimento de novas democracias foi acompanhado pela reaparição de partidos antigos e pela afirmação de novos partidos⁶⁴.

3.2 Problemas postos pelos partidos políticos e possíveis soluções

3.2.1 A subordinação do parlamentar ao partido

Como não poderia deixar de ser, alguns problemas se põem em relação aos partidos políticos. As dificuldades surgem com a subordinação dos parlamentares aos partidos de massa, cujos órgãos de decisão se situam fora do Parlamento. Essa sujeição se manifesta num duplo aspecto: sujeição à disciplina do partido e à disciplina do grupo a que pertence. Em conclusão rasa, o partido passa a ser um mandatário do colégio eleitoral e o parlamentar uma simples peça, desprovida de valor, na engrenagem de construção pública das decisões provenientes da esfera privada do partido.

Gerhard Leibholz, em profunda construção doutrinária (embora, em certa medida, mistificadora do passado), onde põe frente a frente o Estado moderno de partidos de massa (ou “democracia massiva”, como denomina) e a democracia liberal representativa como modelos incompatíveis, assevera que em nossos dias já não são os parlamentos legisladores aquelas instituições representativas em que os deputados, sem outra coação que a de sua própria consciência e o prestígio próprios, seguros da confiança de seus eleitores, tomavam suas decisões políticas e acordavam suas leis com os olhos postos no interesse geral do povo; na realidade política, e apesar de constitucionalmente se

63 Gianfranco Pasquino, op. cit., p. 231-234. Cfr. Georges Burdeau, O Estado, p. 107.

64 Id., Curso de ciência política, p. 179.

proclamar a devoção à democracia representativa parlamentar, têm se convertido mais em centros nos quais os deputados, sob a coação do partido chegam a sentirem-se num labirinto de compromissos, que se refletem logo, de modo decisivo, em seus discursos e votações, de sorte que seu efetivo papel se reduz ao de delegados do partido, assistentes de votações, para obter nelas a sanção de acordos adoptados fora do Parlamento. Esta radical modificação na estrutura do parlamento actual é uma consequência do facto da substituição gradativa da clássica democracia representativo-parlamentar pelo moderno Estado de partidos, assentado na democracia massiva⁶⁵.

O representante moderno não está subordinado a seus representados nem livre para agir de conformidade com o interesse nacional, mas está submetido ao programa e à disciplina de seu partido. A presença dos partidos políticos no cenário eleitoral e parlamentar tem tornado complexo o fenómeno da representação e da própria função representativa dos Parlamentos. Tudo, desde a eleição até a actividade parlamentar, passa a girar em torno do partido.

3.2.2 O centralismo político-partidário: meios para coibir

Há também quem sustente que em meio à crise parlamentar do moderno Estado democrático, o elemento de soberania foi claramente deslocado de seu eixo convencional, passando a ser gerido pelo partido político, enquanto forma histórica de organização política. O partido é soberano não enquanto partido, por si mesmo, mas quando se apodera dos órgãos constitucionais do Estado. Tal teoria remonta a Antonio Gramsci⁶⁶ e é actualmente sustentada por autores italianos⁶⁷.

Para Gramsci o moderno príncipe, o mito-príncipe, não pode ser uma pessoa real, um indivíduo concreto; pode ser um organismo; um elemento da sociedade complexa, massificada, no qual tem já início a concretização da vontade colectiva reconhecida e afirmada parcialmente na acção. Este organismo já foi produzido pelo desenvolvimento histórico e é o partido político: a primeira célula na qual agregam-se os gérmenes

⁶⁵ Gerhard Leibholz, *El legislador como amenaza para la libertad en el moderno Estado democrático de partidos*, em: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid, 1971, p. 22-28.

⁶⁶ Antonio Gramsci, *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato Moderno* (Quaderni del carcere, num. 4), Torino, 1974.

⁶⁷ Dentre os autores italianos, destaca-se Giuseppe Ugo Rescigno, *Limitare al Sovrano. Brevi noti sui partiti politici*. *Critica del Diritto*, n. 27-28, 1982, p. 14-15.

da vontade coletiva que tendem a transformar-se em universais e totais⁶⁸.

É óbvio que este esquema prático geral apresenta um funcionamento peculiar em cada situação política concreta, dependendo de fatores de índole diversa (o sistema eleitoral adotado, por exemplo) e, especificamente, da configuração do sistema de partidos. De qualquer modo, tais desvirtuamentos das finalidades partidárias no seio da democracia moderna podem ser limitados (e até eliminados) por mecanismos corretores (constitucionais e legais), impedindo que essa situação de fato se torne incompatível com o princípio democrático. Em primeiro lugar, é necessário erigir normas muito claras e eficientes na relação entre sociedade e partido; e em segundo lugar, normas que criem uma disciplina legal dos partidos destinada a garantir o caráter democrático do processo interno de formação de sua vontade política e debelem as tendências oligárquicas e burocratizantes. Por óbvio, este controle legal não passa pelo programa e pelos fins do partido, o que não é dado ao Estado de direito democrático interferir⁶⁹.

Algumas providências poderiam ser eficazes para reprimir as tendências burocratizantes e oligárquicas referidas acima, como: rotatividade obrigatória dos cargos por meio de eleições regulares (para evitar a demasiada estabilidade das instâncias superiores das organizações⁷⁰), uso de referendo interno para a solução de matéria de grande importância, a organização de grupos secundários para contrabalançar o grupo oligárquico dirigente, controle dos gastos de campanha, contabilidade pública e a prestação de contas respectivas (origem e destino dos recursos), expulsões e criação de tribunais ou comissões arbitrais com garantia de independência dos membros, previsão de direitos e garantias dos militantes etc.

Alguns limites da estrutura interna do partido devem ser preservados, como a liberdade de admissão e de saída de seus militantes, a igualdade de direitos dos membros do partido, liberdade de expressão e direito de participação na eleição dos órgãos de direção partidária, a atribuição de funções decisórias sobre os fins políticos do partido a

68 GRAMSCI, op. cit., p. 05.

69 Muitas Constituições prevêm que a estrutura interna e o funcionamento dos partidos devem ser democráticos. São exemplos: Constituição alemã, artigo 21, n.1; Constituição espanhola, art. 6º.; Constituição francesa, art. 4º.

70 Robert Michels, *Para uma sociologia dos partidos políticos*, op. cit., p. 164.

órgãos internos e relações entre os órgãos do partidos e representantes parlamentares pertencentes aos seus quadros.

A democratização interna dos partidos não tem importância apenas para os afiliados, mas também para os cidadãos. São estes que sofrem as consequências do *deficit* democrático nas engrenagens internas dos partidos. Somente através de um processo democrático e transparente as agremiações partidárias podem oferecer aos eleitores os melhores candidatos para serem votados. Portanto, as decisões internas sob fórmulas democráticas se transformam em garantia de uma seleção de candidatos capazes e honestos⁷¹.

4 Conclusões

Ventila-se aos quatro ventos que o Direito guarda uma inocultável vocação pragmática, estando predisposto, como instrumento da sã racionalidade humana, a resolver e equacionar problemas. Ora, não se fazem leis pelo prazer bizantino de fazê-las⁷², mas para montar esquemas práticos de proteção de interesses e anseios legítimos dos cidadãos. É impossível fugir desta evidência. O direito político ou as especulações de cunho político, como queira, apesar de se projetar em questões mais amplas e transcendentais, compartilha de igual característica, e se o comum ideário o encara por outra forma, menos humana e mais metafísica, para ficarmos nestes recantos nobres da rotulagem fácil, é porque desconhece os objetivos deste ramo do conhecimento.

Um sistema político não é montado para ser apreciado em seus detalhes teóricos ou estéticos, mas para lidar com questões práticas e funcionais, para criar normas de regulação do convívio humano, para a resolução justa de conflitos, para a adoção de medidas ordenadoras etc.

Sob a influência desta convicção e dentro do amplo espectro de estudo que visa modelar a possibilidade de construção de uma ordem social capaz de permitir a completa aplicação do princípio da soberania do povo, extraímos dois aspectos e tentamos, em rápidas pinceladas, apontar seus mais relevantes desdobramentos no mundo moderno, sem a pretensão, em si absurda (não só pela estreiteza de vistas

71 Ramón Luis Soriano Díaz, El dominio de los partidos políticos: partidos y sociedad. Revista de Estudios Políticos, n. 105, 1999, p.268-269.

72 Diz textualmente Sieyès em seu *Ensaio sobre os privilégios*: "Não se fazem leis pelo prazer de fazê-las...O legislador é estabelecido não para conceder senão para proteger nossos direitos" (Que es el Estado Llano?, p. 04-05). O direito deve ser entendido como uma regulação predominantemente útil, diz R. Zippelius (Teoria Geral do Estado, p. 31).

como pela limitação de espaço), de indicar novos caminhos (embora, evidentemente, o objeto de estudo esteja a ansiar por tais alternativas de reengenharia).

Em relação aos partidos políticos que, como diz G. Pasquino, são organizações tão importantes quanto controversas⁷³, podemos listar as seguintes funções relevantes para a manutenção do princípio democrático:

- 1- Elo de ligação entre a sociedade e o Estado;
- 2- Catalisadores do pluralismo social;
- 3- Contraponto ao *perpetuum mobile* democrático;
- 4- Socialização política.

Quanto ao mais, reconhecendo a grande importância da estrutura partidária atual, o desafio está em criar mecanismos e consolidar outros para coibir as tendências oligárquicas e antidemocráticas das organizações partidárias, livrando-as das severas e excessivas críticas da doutrina política em geral. A idéia mais razoável é corrigir seus males, não suprimi-los ou alijá-los do processo democrático.

A representação política, diferentemente dos partidos políticos, não surgiu como decorrência do novo perfil político implantado após as revoluções liberais, foi o germen fundador de um novo modelo de convivência humana⁷⁴. E talvez, pelo fato de ter sido um conceito desbravador de uma nova era, pague um preço demasiadamente alto refletido num claro descompasso com as exigências atuais. De qualquer forma, apesar desse *deficit* histórico, persiste desempenhando funções de alto relevo na consolidação do princípio democrático⁷⁵:

- 1- Possibilidade da tradução em decisões do programa apresentado ao povo;
- 2- Eliminação da confusão ruinosa entre governantes e governados;
- 3- Conversão da vontade do povo em vontade do Estado;
- 4- Promoção da racionalidade política.

A democracia apresenta etapas de desenvolvimento e aperfeiçoamento, em que novas formas e arranjos são manejados e em que novos padrões são positivados. Cada etapa corresponde ao

73 Gianfranco Pasquino, Curso de ciência política, p. 154. Para Robert Dahl, o partido político é "una de las instituciones más fundamentales y decisivas de la democracia moderna" (La democracia - una guía para los ciudadanos, p. 103).

74 Vide Pedro de Vega, Significado constitucional de la representación política. Revista de Estudios Políticos, n. 44, mar./abr., 1985, p. 29.

75 Na verdade, segundo G. Pasquino (op. cit., p. 207), a teoria da representação eleitoral, assim como as suas expressões práticas, ocupam o centro vital do funcionamento dos regimes democráticos.

ideal democrático, feito para durar até que nova onda de corrosão de investigação crítica e formadora de novos ideais mine o estabelecido padrão moral e político. Mas a superação de etapas ou fases de desenvolvimento do ideal democrático exige uma conjunção de fatores múltiplos.

Portanto, se a democracia moderna passa por uma crise⁷⁶, não é exclusivamente de representação nem de partidos políticos, até porque o livro da história das idéias políticas não se constitui de uma ou duas páginas. O que nos perturba, resgatando uma idéia de Epicteto, não é a realidade, e sim a opinião ou a idéia que fazemos dela. Assim, só pondo claramente à luz todos os aspectos sombrios, será possível superá-los, embora saibamos que “quando os homens vivem por muito tempo em erro, o despertar é terrível”⁷⁷. A fascinação pela democracia pura, bruta ou direta, a cada dia mais longe na poeira dos tempos, nos impede de auscultar os benefícios do que temos e de buscar um aperfeiçoamento, eliminando vícios ou ambivalências históricas.

Referências

ABELLAN, Angel Manuel. Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política. **Revista de Estudios Políticos**, [S.l.], n. 92, abr.-Jun., 1996, p. 164-174.

ACQUAVIVA, Marcos Cláudio. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1994.

ACTON, Lord. **History of freedom and other essays**. Londres: MacMillan, 1907.

ARAGÓN, Manuel. **El principio democrático en la constitución**. Madrid: [s. n.], 1989.

_____. La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales. El parlamentarismo y sus transformaciones actuales. In JORNADAS ORGANIZADAS POR LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA, 1990, Tecnos.

⁷⁶ O que em si também é contestável, dado o efeito abrangente da terceira onda democratizante que varreu o mundo. No fluxo e refluxo da democracia, vivemos uma vaga que tende a equilibrar a bipolaridade mundial entre regimes democráticos e não-democráticos. O século XX, conforme afirmações entusiásticas de R. Dahl (La democracia..., op. cit.) foi “uma época de extraordinário êxito democrático... período mais próspero para a democracia em toda a história da humanidade” (p. 165), o “...Século do Triunfo Democrático” (p. 186), “...era em que esta [democracia] conseguiu um triunfo sem comparação” (p. 203).

⁷⁷ A afirmação é de um dos principais biógrafos de Maquiavel, Oskar von Wertheimer (Maquiavel, trad. Herbert Caro. Porto Alegre: Globo, 1942, p. 115).

- _____. **Constitución y democracia**. Madrid: Tecnos, 1990.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 35. ed. Porto Alegre: Globo, 1996.
- BADIA, Miquel Carminal [ed.]. **Manual de ciencia política**. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1999.
- BALLADUR, Edouard. **Maquiavel em democracia**. Tradução de José A. Pereira Neto. [S.l.]: Casa das Letras, 2006.
- BARBOSA, Rui. **Discursos, orações e conferências**. Tomo I. São Paulo: Iracema, 1965.
- _____. **Teoria Política**. São Paulo: W. M. Jackson Inc., 1952. (Coleção Clássicos Jackson, v. 36).
- BELOFF, Max. **Jefferson e a democracia americana**. Rio de Janeiro: Zahar. 1964.
- BURDEAU, Georges. **O Estado**. Tradução de Cascais Franco. Póvoa de Varzim: Publicações Europa-América, [19-?].
- CAMPO, J. Jiménez. El control jurisdiccional y parlamentario de los Decretos legislativos. **Revista de Derecho Político**, [S.l.], n. 10. 1981
- CAMPOS, Bidart. **Manual de derecho constitucional argentino**. Buenos Aires: Ediar, 1972.
- CARRACEDO, José Rubio. Constructivismo y democracia. **Revista de Estudios Políticos**, [S.l.], n. 73, jul.- sep., 1991.
- CHALLAYE, Félicien. **Pequena história das grandes filosofias**. Tradução de Luiz Damasco Penna e J. B. Damasco Penna. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966.
- DAHL, Robert A. **La democracia – una guía para los ciudadanos**. Tradução de Fernando Vallespín. Madrid: Taurus, 1999.
- DÍAZ, Ramón Luis Soriano. El dominio de los partidos políticos: partidos y sociedad. **Revista de Estudios Políticos**, [S.l.], n. 105, 1999.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María. Concepto de ley y tipos de leyes. El parlamentarismo y sus transformaciones actuales. In JORNADAS ORGANIZADAS POR LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA, 1990, Tecnos.
- ENCINAR, José Juan González. Representación y partidos políticos. El parlamentarismo y sus transformaciones actuales. In JORNADAS ORGANIZADAS POR LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA, 1990, Tecnos.

- ESPOSITO, Carlos. I partiti nella Costituzione italiana. **Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi**. Milano, 1952.
- GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia? – A genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GRAMSCI, Antônio. Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato Moderno - Quaderni del carcere. n. 4, Torino: [s. n.], 1974.
- GREENE, Robert; ELFFERS, Joost. **As 48 leis do poder**. Tradução de Talita M. Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James e JAY, John. **O federalista**. Tradução de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte. Lisboa: Edições Colibri, 2003.
- HAURIU, A. Le droit de révocation populaire. **Revue politique et parlementaire**, n. 120, 1924.
- HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- HESSE, Konrad. **Derecho constitucional y derecho privado**. Tradução de Ignacio Gutiérrez Gutiérrez. Madrid: Civitas, 1995.
- KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la democracia**. Barcelona: (s.n.), 1934.
- _____. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- KOHN, Hans. **Reflexões sobre a história moderna**. Tradução de Jorge Arnaldo Fortes. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965.
- KRIELE, Martin. **Introducción a la teoría del Estado**. Tradução de Eugenio Bulygin. Buenos Aires: Depalma, 1980.
- LA BOÉTIE, Étienne de. **Discurso sobre a servidão voluntária**. Tradução de Manuel João Gomes. 2. ed. ref. Lisboa: Antígona, 1997.
- LEIBHOLZ, Gerhard. El legislador como amenaza para la libertad en el moderno Estado democrático de partidos. **Problemas fundamentales de la democracia moderna**. Madrid: [s.n.], 1971.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitución**. Barcelona: Ariel, 1982.
- MAIZ, Ramon. Estado constitucional y gobierno representativo en E. J. Sieyès. **Revista de Estudios Políticos**, n. 72, abr.-jun., 1991.
- MICHEL, Robert. **Os partidos políticos**. Tradução de Hamilton Trevisan. São Paulo: Senzala, [19-?].
- _____. **Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia**

- moderna**. Tradução de José M. Justo. Lisboa: Antígona, 2001.
- MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, 2005.
- MONTANELLI, Indro. **História dos gregos**. 2. ed. Tradução de José Aleixo Dellagnelo. São Paulo: Ibrasa, 1968.
- MONTESQUIEU, Barão de. **O Espírito das Leis**. 4. ed. Tradução de Pedro Vieira Mota. Saraiva: [s.n.], 1996.
- MOOG, Vianna. **Bandeirantes e pioneiros – paralelo entre duas culturas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.
- MORAL, Antonio Torres del. Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional. **Revista de Estudios Políticos**, n. 203, 1975, p. 145-213.
- MORALES, Ángel Garrorena [ed.]. Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación. El parlamentarismo y sus transformaciones actuales. In: JORNADAS ORGANIZADAS POR LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA, Tecnos, 1990.
- _____. **Representación política y Constitución democrática. Civitas**. Madrid: [s.n.], 1991.
- MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.
- NEGT, Oskar e KLUGE, Alexander. **O que há de político na política?** São Paulo: Unesp, 1999.
- NELSON, William N. **La justificación de la democracia**. Tradução de Marta I. Guastavino. Barcelona: Ariel Derecho, 1986.
- ORTIGÃO, Ramalho. e QUEIROZ, Eça. As farpas – Janeiro a Fevereiro de 1873. **The Project Gutenberg eBook**. Disponível em: <ftp://opensource.nchc.org.tw/gutenberg>.
- PASQUINO, Gianfranco. **Curso de ciência política**. Tradução de Ana Sassetti da Mota. [S.l.]: Principia, 2002.
- PAUPÉRIO, Arthur Machado. **Teoria democrática do Estado – I**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- PLUTARCO. **Cícero e a queda da república patrícia**. Tradução de Lobo Vilela. 2. ed. Lisboa: Editorial Inquérito, [19-?].
- RESCIGNO, Giuseppe Ugo. Limitare al Sovrano. Brevi noti sui partiti politici. **Critica del Diritto**, n. 27/28, 1982.
- ROSENFELD, Denis. **Ética na política**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

- ROSS, Alf. **Por que democracia?** Tradução de Roberto J. Vernengo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- RUMNEY, Jay; MAIER, Joseph. **Manual de sociologia.** Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro Zahar, 1972.
- SANCHEZ, Jose Acosta. La articulacion entre representación, constitución y democracia. **Revista de Estudios Políticos**, n. 86, 1994.
- SARTORI, Giovanni. **A Política.** Tradução de Sérgio Bath. 2 ed. Brasília: UnB, 1997.
- SIEYÈS, Emmanuel-Joseph. **¿Que es el Estado Llano? (precedido del ensayo sobre los privilegios).** Tradução de José Rico Godoy. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- SILVA, Mário Ramos Pereira. **Grupos parlamentares e partidos políticos: da autonomia à integração.** Coimbra: [s.n.], 2006.
- SINGER, Peter. **Democracia y desobediencia.** Tradução de Marta I. Guastavino. Barcelona: Ariel, 1985.
- THÉRY, Henry. **Os grupos sociais: forças vivas?** Tradução de João Maia. São Paulo: Sampedro, [19-?].
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **La democracia en América.** México: FCE, 1987.
- TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1996.
- VALDÉS, Roberto L. Blanco. **Los partidos políticos.** Madrid: Editorial Tecnos, 1990.
- VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. **Revista de Estudios Políticos**, n. 44, mar./abr., 1985.
- ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado.** Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- WERTHEIMER, Oskar von. **Maquiavel.** Tradução de Herbert Caro. Porto Alegre: Globo, 1942.

