

## Reforma Política e Direito Constitucional: o caso brasileiro.

---

**Professor Orientador: Dr. Luiz Vergilio Dalla-Rosa**

**Monitor: Alfredo Marcos Silvério**

Pesquisadores:

**Adriano Iatskiv**

**Moacyr Albuquerque França**

**Jair Gavino Filho**

**Thieme Silvestri**

**1. Conceitos nucleares do sistema político. 2. Constituição e organização política. 3. Representação política: critérios e possibilidades. 4. A questão partidária: estrutura jurídica. 5. A questão da fidelidade partidária. 6. O financiamento das campanhas eleitorais. 7. A reforma política possível.**

## Reforma Política e Direito Constitucional: o caso brasileiro.

---

### **1. Conceitos nucleares do sistema político.**

#### **1.1 Do conceito de poder.**

De acordo com DALLA-ROSA<sup>1</sup>, existem somente três formas de exteriorização da vontade humana que possam efetuar uma mudança na esfera de outrem, e como consequência disso, alteram os estados de poder subsistentes em nossa realidade, entendendo-se os mesmos como a capacidade de *produzir*, de *destruir* e capacidade de *conduzir*.

BOBBIO<sup>2</sup> designa poder como “a possibilidade de agir, de produzir efeitos” pode-se então dirigi-lo a homens ou a grupo de homens, pois o objeto e o sujeito do poder será sempre o homem.

De forma objetiva coloca-se em voga as três formas puras de poder, o poder legal, o poder carismático e o poder tradicional. A tônica do poder político encontra-se no monopólio do uso da força pelo Estado e, usasse esse poder entendido como legal e legítimo, pois o simples uso da força não caracteriza um poder político, pode-se notar a utilização do uso da força por elementos alheios ao Estado, como por exemplo em grupos guerrilheiros que utilizam a força, mas nem por isso podem ser considerados como detentores de poder político pelo mero exercício da força.

O que se pode apreender do exposto é que o poder político consubstancia-se basicamente no exercício do monopólio do uso da força dentro de uma sociedade determinada e dentro de um determinado território e de forma legítima.

---

<sup>1</sup> DALLA-ROSA Luiz Vergílio – O Direito Como Garantia pressupostos de uma Teoria Constitucional, Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003, p44.

<sup>2</sup> BOBBIO Norberto Dicionário de Política, Brasília: Unb Editora: 2000 V2 p.933.

De acordo com Bobbio o poder político é caracterizado por três atributos que o diferenciam dos outros tipos de poder, que são elencados pelo mestre italiano como a *exclusividade* a *universalidade* e a *inclusividade*.

O conceito de poder exposto por Max Weber, o qual abaixo foi transcrito:

*“as relações de mando e de obediência, mais ou menos confirmadas no tempo, e que se encontram tipicamente na política, tendem a se basear não só em fundamentos materiais ou no mero hábito de obediência dos súditos, mas também e principalmente num específico fundamento de legitimidade”.*

Nota-se que em decorrência de existir este poder legítimo é que Weber especificou os três tipos puros de poder já acima citados.

Depois de Weber muitos estudiosos adquiriram o interesse pelo estudo do poder, podemos citar Harold Lasswell<sup>3</sup>, que vislumbrou no poder um corolário distintivo no aspecto político, e construiu então um sistema que daria conceitos do poder na vida social e política da sociedade, como a “fórmula política, Símbolos – Chave, Slogans, os Mitos Políticos”.

O poder no âmbito político nos tempos hodiernos, é construído com a criação da burocracia administrativa, que de forma vertical impõem os níveis de subordinação e mando dentro da organização política, viabilizando dessa forma o exercício do poder.

## 1.2 Do conceito de política.

Como se pode notar, o conceito de política e o conceito de poder estão intimamente ligados, a sua diversificação possui uma linha tênue e de difícil separação. O termo política é oriundo do adjetivo de *polis* (*politikós*), que se refere a tudo o que tem ligação com a cidade, com a *urbe*, o cidadão seja ele público ou civil.

O termo política foi transmitido pela grande obra de ARISTÓTELES *Política*, que de acordo com BOBBIO<sup>4</sup>, deve ser considerada a primeira obra, ou tratado acerca do tema, e sobre as várias formas de governo.

Como o conceito de política está firmemente ligado ao poder, e entendendo-se política como forma de atividade humana, temos o conceito de poder tradicional concebido por Hobbes definido como “consistente nos meios para se obter alguma vantagem”.

De qualquer forma a política se direciona ao exercício de um poder ao qual uma vontade deve ser imposta sobre outros indivíduos, ou seja, a vontade do Estado no exercício do poder político e o exercício de sua soberania sobre seus comandados e a possibilidade de convivência pacífica com outros Estados.

---

<sup>3</sup> LASSWELL, Harold. A Linguagem da Política. Brasília: Unb. 1979 p.21.

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto – Teoria Geral da Política. Rio de Janeiro: Ed Campus 2000 p.159.

### 1.3 Do conceito de Democracia.

Há hodiernamente três grandes tradições do pensamento político ao que se refere à forma de governo denominada democracia, podemos citar como a teoria clássica, tida como a teoria Aristotélica das três formas de governo, através da qual a Democracia como governo do povo, de todos os cidadãos providos de direito de cidadania, que se distingue da Monarquia, como o governo de um só, e conseqüentemente a aristocracia que seria o governo de poucos.

Temos a teoria medieval, que tem suas raízes no pensamento romano, a qual apoia-se na soberania popular, onde há um poder supremo ascendente ou descendente, dependendo se o poder supremo deriva do povo e torna-se representativo ou deriva do príncipe e transforma-se por delegação do superior para o inferior.

A teoria moderna também conhecida como teoria de Maquiavel, que tem sua origem com o nascimento do Estado moderno, que demonstra a existência de somente duas formas de governo que seriam a Monarquia e a República e conceituando a Democracia como uma forma de República, onde o governo exercido pelo povo de forma genuína é chamado de República em vez de Democracia.

De acordo com JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>5</sup>, a democracia tem um conceito histórico, pois versa sobre um amontoado de fatos da vida humana que buscam o pleno gozo dos direitos fundamentais, que somente vão obter seu reconhecimento com o decorrer do tempo, como leciona o autor, “a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um *processo* de afirmação do povo e de garantias dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”.

A democracia é regida por alguns princípios os quais são inerentes à própria, que são o princípio da maioria e o princípio da representação. Quanto à representação falaremos de modo mais substancial ao decorrer do presente trabalho.

Implícito à Democracia existem alguns princípios que também são basilares à mesma, que são o princípio da liberdade e o princípio da igualdade.

Depreende-se do princípio da liberdade que há no exercício político democrático, a necessidade de liberdade no direito de ação, ou seja, o representante tem liberdade nas suas ações perante seus representados, bem como perante o partido político do qual faz parte, tendo como limite à sua liberdade de ação somente a incidência do princípio da igualdade entre as ações.

O princípio da igualdade adquire na democracia o *status* de princípio limite, ou seja, é ele que demonstra até aonde pode chegar a ação entre os representantes, agindo dessa forma, visa um equilíbrio nas ações proporcionando assim uma estabilidade e não propiciando aos representantes um exercício ilimitado de suas ações, pois se assim fosse, dirigir-se-ia a uma ditadura na figura do representante de poderes ilimitados.

---

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores 2002 p.126.

## **2. Constituição e organização política.**

### **2.1 Teoria Constitucional e Organização Política.**

Quando se trata dos assuntos relacionados com a organização política, infere-se em decorrência disso tratar das distribuições de poder. Falar de organização política é falar em poder. As relações sociais se dão quando da disputa pelo poder. Se existem relações de poder em sociedade, diferentes sujeitos colocam-se nesta disputa. A organização política do Estado está na forma como o poder é exercido pelos sujeitos. A preocupação que se coloca é a de saber que fatores e elementos serão envolvidos para que haja um Estado, e sobre quem recai tanto o exercício como as conseqüências do poder.

O monopólio legítimo do uso da força é um traço marcante e fundamental da existência de um Estado. Através do uso exclusivo da força, o sujeito que exerce o poder em nome do Estado, determina e impõe condutas individuais tendentes a realização da vontade escolhida como objetivo-fim formulado pelos detentores da direção do órgão estatal. Todavia, o poder exclusivo que recai sobre o Estado é limitado e condicionado em face do reconhecimento de certos direitos ou garantias que ao longo de séculos foram conquistados por aqueles sobre os quais o poder estatal é imposto. O reconhecimento e a determinação de certas limitações ao exercício do poder coativo estatal se instrumentalizou através da composição de constituições. Estas serviriam de escudo e guarida à sociedade, destinatária das ações governamentais. A partir de então a teoria constitucional serviu-se a reunir e compor elementos conceituais que abrangessem e definissem as relações de poder Estado/indivíduo, de maneira a estabilizar e dar segurança nessas relações. Com isso, garantias individuais e outras limitações se destinaram a proteger o indivíduo quando do exercício do poder pelos governantes.

### **2.2 Direito Constitucional e Organização política.**

Se a teoria constitucional se destinou a estabelecer elementos conceituais suficientes o bastante a definir e esclarecer limites ao exercício do poder, o direito constitucional, no que pertine à organização política, tem papel preponderante para estabelecer as regras do jogo entre os sujeitos ativos e passivos quanto ao poder originário do Estado.

O direito constitucional, enquanto disciplina reguladora do poder estatal, tem a função de criar mecanismos suficientes a barrar a ação desenfreada e descontrolada dos detentores do poder governamental. Este ente governamental, quando faz emanar suas decisões, tem o relevante poder da força, com a qual impõe coativamente o mandamento sobre todos os que estão a ela submetidos.

Estes mecanismos através dos quais o direito constitucional condiciona o poder político são consubstanciados por meio de freios e contrapesos que se prestam a harmonizar e equalizar as relações de poder, de molde a tornar o mais coerente cabível as condutas da “máquina administrativa”.

### **2.3 Constituição e Política.**

A constituição assume um papel de limitador ao exercício do poder político. Vai ela abarcar regras materiais delimitadores da ação do político. Este, autor dos atos políticos, tem sua esfera de ação classificada por meio do direito constitucional. Só serão válidas as ações e condicionamentos do político que não venham a ferir tudo aquilo que a constituição reputa como fundamental à proteção dos direitos individuais. Assim, o sujeito político detentor do poder de império, tem como condicionante de suas condutas um manual, um instrumento vinculante, de caráter constitucional, ou seja, fundamental, de observância imperativa, sem a obediência do qual estará neutralizando e tornando ilícitos todos os atos que contrariem o aludido instrumento. A constituição de um Estado servirá de guia às condutas dos sujeitos políticos, tomando contornos e relevos tão fortes, impositivos, que hodiernamente se têm as constituições como estatuto jurídico do político. A constituição como estatuto jurídico do político figura como utensílio de força vital dos contemporâneos regimes democráticos.

### **2.4 O Princípio da Maioria.**

No Estado moderno, o princípio da maioria está intimamente ligado com a democracia. Pode-se dizer que o mesmo é idéia implícita dos regimes democráticos. Contudo não podemos nos deixar levar com o juízo de que nos Estados democráticos a decisão política emane somente da maioria, tampouco pode se dizer que somente nesses Estados seja aplicada a regra da maioria, é o caso por exemplo das decisões técnicas que devem ser tomadas pelo governante no exercício da administração pública.

Confrontando os princípios basilares democráticos, quais sejam, a igualdade e a liberdade, a pouco foi dito que os mesmos são irrealizáveis em sua plenitude, a regra da maioria servirá exatamente para harmonizar esses consectários de maneira a possibilitar o regime onde muitos têm o poder decisório, mesmo que estes limitem-se a expressar um sim ou não, ou “aclamar” os representantes.

No que tange à igualdade há de se dizer que em uma democracia o voto de cada um dos indivíduos tem o mesmo valor, ou melhor, a vontade individual possui o mesmo peso, como há pouco foi mencionado. A regra da maioria age de maneira a fazer valer a vontade representada pelo maior número de votos tendentes a uma decisão.

O que se pode presumir do princípio da maioria é a existência de uma minoria, que somente poderá ser protegida através da existência e vigência desse princípio, pois o mesmo, mantendo-a existente, pode torná-la como opinião majoritária quando da mudança de opinião. Mesmo que uma minoria não tenha sua vontade realizada, esta poderá transformar-se em maioria a medida em que um maior número de indivíduos venha a aderir a idéia derrotada tornando-se assim em maioria no tempo oportuno.

Quanto à liberdade, esta pode ser entendida como autodeterminação individual, no momento em que o sujeito insere-se em uma sociedade. Seu âmbito de liberdade estará reduzido

principalmente em face de sua existência em sociedade ao lado de outros indivíduos, sendo que se todos exercessem sua possibilidade de autodeterminação fugiríamos por inteiro de uma ordem, rumando assim ao caos social. É a partir desse ponto que o princípio da maioria vige no que tange à liberdade, uma vez que em sociedade a autodeterminação individual deve coincidir com a de seus pares. Prevalecerá então a autodeterminação que a maioria desejar.

Já com relação a igualdade, TOCQUEVILLE acertadamente assinalou ao discorrer as seguintes palavras:

*“as instituições democráticas despertam e incentivam a paixão da igualdade sem jamais poder satisfazê-la inteiramente. Essa igualdade completa foge todos os dias das mãos do povo no momento em que ele acredita apoderar-se dela, e foge, como diz Pascal, uma fuga eterna; o povo excita-se na procura desse bem, tanto mais precioso por estar bastante perto para ser conhecido, bastante longe para não ser absolutamente provado<sup>6</sup>”.*

A justificativa para a adoção da regra da maioria como fundamento dos estados democráticos pode se dar em um âmbito técnico, e ao mesmo passo, num âmbito axiológico.

Na primeira visão, em âmbito técnico, o princípio da maioria figura como garantia da liberdade e da igualdade, em oposição do autocrata que não reconhece a liberdade de escolha dos demais sujeitos. Numa outra posição justifica-se a adoção da regra da maioria a partir de fundamentos axiológicos, considerando tal regra como característica fundamental dos regimes democráticos. É de se perceber que essa argumentação justificante a partir de um vértice axiológico é um tanto quanto superficial, sendo mais ativa a posição técnica, a qual espelha mais autenticamente a democracia.

Normalmente a regra da maioria é utilizada para distinguir a democracia das demais formas de governo. Aristóteles já caracterizava a democracia como o governo de muitos, em contraposição à aristocracia que seria o governo de poucos e a monarquia que seria o governo de um só. Ele próprio assim descreveu as mencionadas formas de governo:

*“Entre os estados, em geral, se dá o nome de realeza ao que tem por finalidade o interesse coletivo; e o governo de um pequeno número de homens, ou de muitos, contanto que não o seja de um apenas denomina-se aristocracia – ou porque a autoridade está nas mãos de várias pessoas de bem, ou porque essas pessoas dela se utilizam para o maior bem do Estado. Por fim, quando a multidão governa no sentido do interesse coletivo, denomina-se esse governo República, que é um nome comum a todos os governos.”<sup>7</sup>*

Embora o princípio da maioria seja erigido como um dos elementos fundamentais dos sistemas democráticos, não basta a aplicação desse para a caracterização do referido regime, como explana BOBBIO<sup>8</sup> *“o que caracteriza um sistema político democrático não é o princípio de maioria, mas o sufrágio universal, ou, se quisermos, o princípio de maioria aplicada a votações conduzidas com o sufrágio universal”.*

Por mais que se estenda a possibilidade de voto a um maior número possível de indivíduos, mesmo assim estaríamos em crise, pois ainda não se tem por certo o que a maioria

<sup>6</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. Idem, p.153.

<sup>7</sup> ARISTÓTELES. *Política*. Martin Claret, São Paulo: 2002. P. 88.

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. Idem. P. 435.

representa. A maioria seria todo o povo? Suas decisões seriam as mais apropriadas aos demais? E a vontade das minorias?

A totalidade do povo, através do voto, manifesta sua vontade dirigida a um objetivo, sendo que a decisão emanada do povo reunido enquanto corpo eleitoral irá se sobrepor à vontade dos derrotados. Cada eleitor se torna autor de uma decisão conducente e impositiva, determinadora da vontade de cada indivíduo do corpo social. A vontade da maioria comporá os desígnios de todos os indivíduos, sejam daqueles que tiveram sua pretensão derrotada, sejam dos que se abstiveram de votar, sejam também dos que não foram qualificados para dar seu voto. Maioria e, por conseguinte, o povo, seriam traduzidos nos votos válidos que influenciariam no resultado eleitoral. Como assevera SCHMITT,

*“la mayoría de votos emitidos vale entonces como voluntad de todo el pueblo. Esa, voluntad vale, pues: 1) como voluntad, también, de los votantes derrotados; 2) como voluntad de los abstenidos, y 3) como voluntad de todos los ciudadanos que carecen de derecho al voto. Es evidente en una democracia que el ciudadano derrotado o que no haya tomado parte en la votación no por eso puede alegar el no haber dado él su voto al elegido.”<sup>9</sup>*

Bobbio sustenta que, mesmo sendo falho tal sistema de eleição representativa, contudo se apresenta como o mais adequado à sustentação dos estados democráticos, já que a escolha, mesmo que formal, está nas mãos do povo. Schmitt, sustentado em Rosseau, afirma que o âmbito decisório do povo vai até e tão somente à eleição dos representantes, pois estes é que farão frente na decisão da vontade coletiva.

Em suma, a regra de maioria serve simplesmente como expediente técnico de um grande Estado, recorrendo-se habitualmente quando se trata de contar votos, sejam poucos ou sejam muitos.

### **3. Representação Política: critérios e possibilidades.**

#### **3.1 Matrizes Teóricas da Representação Política.**

Do apanhado histórico da evolução e origens das democracias representativas, é de se concluir que a representação é fruto das conquistas do projeto liberal do Estado<sup>10</sup>. O Estado Liberal brotou, como já mencionado, da luta contra as monarquias absolutistas, e para a afirmação das metas dos burgueses ascendentes. Estes, tinham por objetivo, a proteção de quatro elementos básicos: a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade.

---

<sup>9</sup>SCHMITT, Carl. Idem. P. 234.

<sup>10</sup> Quando se suscita a idéia do projeto liberal, torna-se oportuno o esclarecimento do que é o liberalismo e o Estado Liberal. Liberalismo é o pensamento que engloba um conjunto de idéias e doutrinas que tem como por pressuposto a liberdade do indivíduo frente ao Estado, caracterizado por uma concepção individualista, não-coletiva do mundo. Estado Liberal é a organização político-jurídica típica dos Estados Constitucionais formados a partir do século XVIII e caracterizados pela adoção dos princípios oriundos do pensamento liberal. (MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. pp. 29 e 31.

O pensamento liberal calca-se tão somente na concepção de Estado como garantidor das liberdades individuais para a fruição da propriedade com segurança. Apesar das raízes excludentes do pensamento liberal, este tem lugar de destaque na estruturação do Estado Constitucional. O desafio dos pensadores liberais era o de elaborar um sistema sociopolítico que garantisse a propriedade privada dos burgueses ascendentes, de modo pacífico e seguro. Para tanto, era necessária a participação do homem para a formação da vontade estatal, vontade universal que iria resguardar e dar segurança à propriedade individual.

Desse intuito, surge o instituto da representação política. Contudo, é de se fazer realçar acerca da vontade que seria representada. Expressaria unicamente a vontade burguesa, de modo censitário e excludente, ficando de fora da participação da vida política todos aqueles que não tivessem propriedade. Ilusoriamente a burguesia passa a falar em nome de toda a sociedade, estabelecendo normas válidas para todos. Desde este ponto surge a preocupação de estabelecer critérios para que a representação política reflita a vontade de um maior contingente possível de pessoas, expressando o máximo plausível de interesses e vontades sociais.

Em que pese tais discrepâncias, a ênfase a ser dada recai sobre a construção de um Poder Legislativo, o qual servirá para confirmação da experiência liberal no que alcança a representação política de determinadas coletividades. E sobre a consolidação do Poder Legislativo como órgão representante e atuante na decisão política de determinado governo, mister se faz descrever a idéia dos teóricos responsáveis pelo fortalecimento do Poder Legislativo.

Para Hobbes, a vontade estatal estaria expressa no Leviatã, o qual seria formado do pacto coletivo onde os indivíduos cedem e transferem o direito de governo a um ente único, chamado Estado, que viria a reger todas as ações individuais, de modo a apaziguar e tornar viável a vida social.

De seu turno, Locke, realça a liberdade e a igualdade dos indivíduos ao dizer que seus representantes seriam escolhidos a partir da vontade da maioria. Sendo assim, o poder legislativo é reforçado enquanto Parlamento, o qual seria composto por *representantes políticos*. Locke parte do pressuposto que no estado de natureza os indivíduos são livres, iguais e independentes. Para a manutenção da vida, liberdade e independência, os indivíduos se unem para a composição de um governo, o qual torna-se fruto da representação dos consentimentos individuais. Quanto maior o consentimento individual, maior a representatividade do governo. Formada esta organização social, o indivíduo busca no Estado a proteção de sua liberdade individual e o direito a propriedade dos bens. O Estado, ou a organização social, “visa somente a neutralizar as inconveniências decorrentes do Estado de natureza e estabelecer um árbitro em comum que possa punir os transgressores da lei natural que tornam insegura a liberdade natural e prejudicam a conservação e a exploração da propriedade”<sup>11</sup>. O Poder Legislativo teria a missão de preservar os direitos naturais, ficando sujeito reprovação dos representados, caso não cumprisse com seu papel. A relação que aqui se estabelece entre representante e representado é a de confiança, que se expressa num mandato imperativo.

Como se vê, Locke é o primeiro a trazer à baila o ideal da separação tripartite dos poderes. Porém o faz de maneira rudimentar, hierarquizando os poderes de Estado. Montesquieu avança em

---

<sup>11</sup> MEZZARROBA, Orides. Idem. P. 50.

relação a Locke quando dispõe equilibradamente os poderes de governo – o poder Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo que o Poder refreia o próprio Poder. Para Montesquieu, é no governo moderado que se consegue garantir a separação dos poderes e, por consequência, a liberdade política<sup>12</sup>. Liberdade política entendida como aquela ligada à lei, de fazer o que se quer segundo o que a lei permite. Com os freios colocados em um poder para com o outro seria possível a realização da liberdade política. Montesquieu vê na experiência inglesa a preexistência da separação dos poderes e a partir dela distingue três potências: a Potência Legislativa, Executiva e a de Julgar. A Potência Legislativa passa a ser composta por representantes do povo<sup>13</sup>, representantes que teriam conhecimento para lidar com as questões gerais, substituindo o povo na tarefa operacional decisória. A idéia de representação é caracterizada pela expressão geral do povo. Estar-se-iam excluídos os interesses particularizados. Contudo, a proporcionalidade é preservada, contanto que os votantes possuíssem vontade própria quando da escolha. Vislumbra-se então que Montesquieu trabalha com a concepção de mandato representativo. Os representantes escolhidos pelo povo teriam a função de negociar e defender os interesses do povo, porém, sem vinculação imediata às ordens do povo, levando em consideração as instruções gerais dos representados.

Desta exposição, toma-se rumo para a demonstração teórica da natureza da representação política para, a partir daí, avançar-se com destino a explicitação das formas pelas quais é cabível a realização do instituto ora em discussão, além da exposição de critérios conformadores e condições ambientais para a representação política.

### **3.2 Natureza teórica da representação política.**

Três formas podem ser identificadas para o tratamento da representação política: 1) associada à idéia de autoridade ou delegação; 2) a que entende a representação como relação de confiança; e 3) a representação como reflexo de algo ou alguém<sup>14</sup>.

A primeira concepção tem por expoente Rousseau, o qual preconizada a representação política com a idéia de autoridade. A vontade popular no sistema representativo é concebida como vontade geral, sendo a mesma soberana, indivisível, e absoluta. Os deputados seriam apenas comissários do povo, os quais decidiriam conforme os anseios e mandamentos da coletividade. Todas as decisões sujeitar-se-iam a ratificação popular. Para Rosseau, os partidos perturbam a comunicação do povo para a manifestação da vontade geral. Para que a representação política fosse implementada, deveriam ser respeitadas duas condições: escolha freqüente dos representantes (periodicidade) e a obediência destes à vontade do povo, sendo sujeitos a revogação do mandato. Rousseau propõe, é bem verdade, a institucionalização do mandato imperativo, onde o representante, caso não cumprisse com fidelidade sua missão, poderia ter seu mandato revogado.

---

<sup>12</sup> CHÂTELET, François et al. História das Idéias Políticas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000. p. 61.

<sup>13</sup> Povo, para Montesquieu, seria a população de um Estado, excluídos os estrangeiros nele residentes.

<sup>14</sup> MEZZARROBA, Orides. Ob. Cit. P. 57.

A segunda concepção, ou seja, a representação como relação de confiança, teve como defensor Edmund Burke, o qual apresentaria justificativas para solidificação do mandato representativo ou virtual. No mandato representativo ou virtual o representado deposita sua confiança no representante escolhido, inexistindo consulta sobre a vontade dos eleitores pelos representantes. Os escolhidos formariam o Parlamento, entendido como uma assembléia da povo, que teria por defesa o interesse da totalidade. Burke sustenta que a representação política haveria de se motivar nos interesses gerais, reconhecendo a diversidade de interesses da comunidade, a qual teria no Parlamento como um todo a representação de todos os componentes da coletividade, indistintamente. Um pequeno número de eleitos teria o controle do sistema de governo, mantendo assim a ordem social e econômica. Reafirmando, o que Burke trouxe de relevante à discussão fora o estabelecimento do Parlamento como local de coordenação e integração do interesse sociais, econômicos e políticos, sendo tomadas as decisões políticas por pessoas mais informadas e aparelhadas, confirmado o a visão elitista de Burke.

A terceira e última concepção é a da representação política como reflexo de algo ou alguém. A partir desta concepção, a representação política passa a ser vista como reflexo de uma realidade social. O critério de representatividade seria a <sup>15</sup>correspondência de características existentes entre os representantes e representados. O corpo social teria de ser espelhado suas características no Parlamento. A partir da consideração da representação como o espelhamento de algo que está ausente, pode-se distinguir a representação simbólica da descritiva. A representação simbólica assumiria a conotação do representante como símbolo da realidade social. Um tanto quanto convencional e arbitrário este critério, os governos ditatoriais aqui se enquadram para dar legitimidade formal a sua autoridade. De outro lado situa-se a representação descritiva, que tem por precursor Stuart Mill. Nesta representação, por meio do processo eleitoral, busca-se garantir a interação máxima dos interesses do corpo representativo com os dos representados. Aqui pode-se vislumbrar os sistemas proporcional e distrital, na medida em que procurar manifestar com “precisão quase matemática” os diferentes segmentos da sociedade. Stuart Mill preconiza a ampliação do sufrágio, de molde que a vontade da maioria prevalecesse sobre as demais. Nem por isso as minorias ficariam desgarradas. O voto, no sistema proporcional, possuiria diferentes pesos, sendo mais qualificado o voto dos indivíduos que fossem dotados de capacidade intelectual e educação. Esse sistema de Stuart Mill serviu de aperfeiçoamento do projeto liberal-burguês de representação política.

Feitas essas considerações, qualifica-se o público para a compreensão das possibilidades decorrentes da relação entre representante e representado, a partir do enfoque admitido com a Teoria dos Partidos.

---

<sup>15</sup> MEZZARROBA, Orides. Ob. cit. P. 67.

#### **4. A questão partidária. Estrutura jurídica.**

##### **4.1 Teoria dos Partidos.**

A Teoria dos partidos tem como escopo explicar o surgimento das primeiras organizações políticas através de dois processos teóricos, interna e externamente ao surgimento e consolidação do Parlamento.

##### **4.1.1 Teoria Interna.**

Para a teoria interna, o nascimento dos Partidos Políticos estaria ligado ao surgimento de grupos parlamentares e de comitês eleitorais, que através de afinidades de pensamento, uniram-se para atuarem em comum acordo, tendo como função, o primeiro de organizar as atividades e propostas, enquanto os comitês eleitorais ficavam encarregados da busca do apoio popular. Desta parceria é que surgiria o Partido.

##### **4.1.2 Teoria Externa.**

Para a teoria externa o surgimento do Partido não estaria vinculado à existência do Parlamento, podendo, inclusive ser anterior a ele. Todavia, o Partido se apresenta como uma agregação ideológica com o intuito de reunir a vontade dos indivíduos para participar das decisões políticas, isto é, um instituto com atuação efetiva, e não meramente ideológico. Esta é uma fase pré-política, pois existe a possibilidade inequívoca de indivíduos agregarem-se em torno de seus ideais comuns formando uma organização maior. Estas entidades aparecem então, no cenário histórico, como uma ruptura com o passado, e como instrumento mediador entre a sociedade e o Estado, com a nítida função de aglutinar as vontades individuais harmonizando conforme a vontade coletiva, influenciando significativamente as decisões políticas.

#### **4.2 O Estado de Partidos – “PARTEINSTAAT”**

Quando se fala em Estado de Partidos, obrigatoriamente estará se referindo a uma Democracia de Partidos, pois há, indubitavelmente, um ambiente democrático para que o Estado de Partidos, possa ser implementado, destarte o princípio basilar, é o de proporcionar que cada partido se preocupe em tornar hegemônicas suas idéias tendo por base os princípios da democracia e da disciplina partidária, possibilitando uma nova dinâmica no funcionamento do Estado, cujo novo paradigma seria o resultado da articulação e da interação entre o sistema partidário e a estrutura do Estado, tendo como meta estabelecer um sistema político que garanta a efetiva representação do sujeito coletivo.

A expressão, ora suscitada, “Estado de Partidos”, ou “parteinstaat”, surgiu na época de elaboração da constituição de Weimar, em 1919 na Alemanha, em contraposição ao modelo de

governo autocrático do “Estado de Autoridade”, ou “*obligkeitsstaat*”, este que concebia o Estado a partir de sua identificação com a autoridade, fosse um príncipe ou autoridades burocráticas, sendo os indivíduos considerados como súditos, que deveriam ser governados e administrados, retirando qualquer pretensão de auto-administração, participação ou controle nos atos do governo. Cumpre ressaltar, que apesar das discussões sobre a atuação de Partidos Políticos na esfera Pública, ocorrida no processo constituinte da constituição de Weimar, não repercutiu qualquer prescrição positiva sobre as organizações partidárias, reconhecendo apenas o direito à associação política, não delimitando suas funções e sua relação Estado/Partido. Somente na constituição Alemã de 1949, é que os Partidos seriam reconhecidos naquele País. Conforme ensina Mezzaroba<sup>16</sup>, os juristas Alemães que participaram profundamente sobre esta polêmica, e podem, desta forma, serem considerados os fundadores de uma Teoria do Estado de Partidos, são Kelsen, Gustav Radbruch, R. Thoma e Hermann Heller, os quais se pronunciaram em favor da constitucionalização dos Partidos Políticos. A teoria Kelseniana, observava que a Democracia, no séc XX, repousa fundamentalmente, sobre os Partidos Políticos, haja vista que os compromissos deste modelo de organização devem estar diretamente vinculados ao fortalecimento dos princípios democráticos, e que qualquer tendência política que invista depreciativamente contra esse modelo de organização, na verdade estaria ocultando um ataque maior contra a própria realização da Democracia. Kelsen também descarta a possibilidade de outros grupos sociais, como, por exemplo, as organizações profissionais, substituírem os Partidos Políticos no processo de formação de vontade do Estado. Enquanto as organizações profissionais se fundamentariam na defesa dos interesses “materiais” e corporativos de um único grupo, os Partidos trabalhariam na perspectiva de construir uma vontade geral pela conciliação dos interesses de grupos opostos<sup>17</sup>. Para garantir que os interesses partidários alcancem um acordo, ou compromisso excelente é necessário que todas as concepções políticas estejam representadas no Parlamento, e para tanto, Kelsen defende o sistema de “representação proporcional” para as eleições parlamentares. Radbruch, como Kelsen, defende o reconhecimento legal dos Partidos Políticos, considerando que o Partido seria a fonte de todas as discussões políticas, enquanto as ações do governo ficariam restritas a colocar em prática as deliberações partidárias, e que deveriam ser asseguradas garantias jurídicas e políticas, estabelecendo juridicamente suas obrigações na esfera política. Thoma e Heller, compartilhando ideologicamente com Kelsen e Radbruch, corroboraram com o pensamento de que para que haja efetivamente um Estado Democrático, é mister a existência do reconhecimento jurídico de Partidos, sendo que a existência de um pressupõe a existência do outro, onde qualquer Estado que queira se intitular democrático, não deve obstar o surgimento dos Partidos, pois conforme Hermann Heller destaca “a Democracia é uma estrutura de poder construída de baixo para cima” na qual sempre prevalece “o princípio da soberania do povo”.<sup>18</sup> Apesar das críticas dos opositores ao reconhecimento jurídico dos Partidos Políticos, como, Triepel, que, por não concordar que os Partidos sejam órgãos do Estado, por pertencerem à esfera social, e suas decisões não serem obrigatórias nem coercitivas, o clima

---

<sup>16</sup> Mezzaroba, Orides, introdução ao direito partidário brasileiro. Lumen júris p.167 a 171

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Mezzaroba, Orides, Introdução ao Direito Partidário brasileiro, Lumen júris, p.174

favorável possibilitou eventos que canalizaram a discussão acerca da valorização dos partidos. Gerhard Leibholz, criou a versão teórica melhor acabada sobre a sistematização de uma teoria de Estado de Partidos, fornecendo critérios seguros para a formação racional da vontade no âmbito do Estado, rigorosamente comprometido com a Democracia. Os Pressupostos necessários ao estabelecimento de um Estado Democrático de Partidos, estaria “*a priori*”, a formação da vontade política do povo, onde a intermediação democrática dos partidos, junto à esfera de Poder, concluindo-se que a vontade dos partidos é idêntica a vontade dos cidadãos ativos, onde o partido da maioria representaria a opinião pública. O Mandato Comissionado, seria também premissa básica, haja vista, o vínculo direto com o partido, ao qual está sujeito o representante, neste caso, segundo Leibholz caberia a revogação do mandato caso houvesse um descumprimento, por parte do representante, das diretrizes partidárias. Neste prisma outra concepção importante está relacionada à Fidelidade Partidária e à Democracia Intrapartidária. O instituto da Fidelidade Partidária, remete o representante como porta-voz do partido, onde seu discurso, seu voto, e sua participação nas deliberações ficam vinculadas ao interesse do partido, onde o descumprimento pode acarretar a revogação sumária da função que exerce, cabe ao parlamentar formar as opiniões conforme a sua convicção política, podendo nesta fase articular e defender a sua tese, entretanto, por ética e sentimento democrático prevalecerá a vontade da maioria. Quando se fala sobre Democracia Intrapartidária, imediatamente remete-se ao próprio conceito de Democracia em sentido “lato”, pois o partido necessita ser independente, seja financeiramente, seja ideologicamente, pois a característica marcante da Democracia Intrapartidária é a formação da vontade do Partido, ela deve ser tomada em verticalidade ascendente e nunca ao inverso, evitando a busca por interesses pessoais ou corporativismo no interior do partido, a participação dos membros deve ser direta, com garantia de voto aos militantes em qualquer decisão e em qualquer nível do partido, garantia de alternância periódica na direção do partido, revogabilidade dos cargos, decisão colegiada, liberdade de expressão, direito a abandonar o partido, ou seja tudo o que se deseja como necessário à implantação de um sistema democrático à nação, deverá ser respeitado internamente pelo partido, até mesmo o respeito às correntes internas do partido que não concordam com determinadas diretrizes. Leibholz, afirma que as Eleições Plebiscitárias, não se justificariam neste sistema, haja vista o debate constante de idéias que seriam travadas no decorrer das discussões internas do próprio partido.

#### **4.3 Partidos Políticos e democracia: abordagens.**

##### **4.3.1 Abordagem funcional.**

Sob o enfoque funcional dos Partidos há de se concluir que, deve haver um objeto, ou seja, qual efetivamente é o papel desempenhado pelo partido político, no que tange à sua atividade enquanto instituição de representação da vontade coletiva, Isto é, a questão funcional revela como seu objeto a finalidade a qual o Partido está relacionado, o fim que deseja atingir para a consecução da busca do poder. Para Frank Sorauf, isto se dá de três formas, a saber: 1) mobilização de Homens

em torno de uma organização política; 2) controle do Partido sobre as autoridades no exercício do poder; 3) atividade do Partido junto ao eleitorado.

Outra questão suscitada na relação função/conseqüência concerne aos efeitos objetivos e observáveis das ações dos Partidos Políticos, que poderá ser funcional quando a ação exercida pelo partido apresenta alguma contribuição para o reforço do sistema, disfuncional, quando enfraquecer o sistema, ou ainda afuncional no caso não fornecerem nenhuma ameaça. Outro ponto relevante na abordagem funcional refere-se a forma como esse modelo de organização deve atuar dentro dos limites do próprio sistema, com o fim de evitar uma eventual ruptura em toda estrutura, sendo função precípua dos partidos atuar como descongestionante da vida social e política.

#### **4.3.2 Abordagem Estrutural.**

Na ótica estrutural, é preciso o cuidado, pois o partido não tem uma estrutura definida pela presença e pela ação de diferentes grupos, o que possibilita que os partidos estejam habilitados a se adaptar às diferentes situações e ambientes, de forma que seja o partido um agregado de categorias dirigentes que cumprem funções diferenciadas na estrutura da organização, o que impede a formação de oligarquias, pois o poder de decisão, invariavelmente não se concentra nas mãos de uns poucos, de uma elite, mas é partilhado entre os mais diferentes grupos e subgrupos que constituem o partido, e também em todos os seus níveis. Nesta questão, a definição jurídica de Partido Político está relacionada com o reconhecimento constitucional, onde textualmente ou implicitamente o ordenamento revela o caráter partidário para a persecução do Poder, através do sufrágio com candidatos escolhidos previamente nas convenções partidárias, legitimando os envolvidos no pleito através dos Partidos.

#### **4.3.3 Abordagem orgânica.**

No enfoque orgânico, que tem por propósito cumprir o objetivo de ser aglutinador e organizador de forças, o Partido Político tem sua própria natureza ideológica, e que por ideologia se tem na acepção da palavra, por um sistema de pensamento coerente, uma concepção do mundo que constitui, para o grupo ou, da mesma forma, do indivíduo que adere ao partido, tem-se uma linha de pensamento que repercute em seus atos, transformando-se assim um instrumento para a captação de novos adeptos, onde esta adesão está fundada em princípios programáticos proclamados por esta mesma organização, portanto, quanto melhor articulado em sua organização, mais habilitado se encontrará, para cumprir sua função de sugerir alternativas que solucionem os problemas da vida pública, fato este que evidenciará determinada organização partidária em relação às demais, o que se presta a concluir que o enfoque orgânico não se restringe meramente a sua estrutura e organização, mas fundamentalmente, na adequação do seu programa aos objetivos que pretende atingir, com capacidade de propor e de realizar um programa que possibilite a transformação da ordem social, política e econômica, ou seja, tem-se a questão ideológica como escopo essencial para

a determinação objetiva à obtenção de novos adeptos, quem busca certo partido, o faz com base na linha de pensamento que este desenvolve e que tem afinidade com a organicidade do Partido.

### **5. A questão da fidelidade partidária.**

A fidelidade partidária. 1. é a lealdade a um partido político. 2. observância do programa partidário e das decisões tomadas em suas instâncias deliberativas (convenção, diretórios, executivas, etc.) pelos filiados em geral e, sobretudo, por seus membros com assento no Parlamento ou na Chefia do Executivo.<sup>19</sup>

Chama-se de fidelidade ao dever dos parlamentares federais, estaduais e municipais: de que não deixem o partido pelo qual foram eleitos; de que não haja desrespeito às decisões aprovadas em convenções .

Os Artigos 23, 24, 25, 26 da lei partidária (9.096/95) tratam da fidelidade partidária.

A lei dos partidos políticos remete a confluência de três requisitos básicos que o partido tenha estabelecido suas diretrizes partidárias, que esse estabelecimento tenha sido realizado de forma legítima e pelos órgãos de direção de cada partido.

A fidelidade partidária foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela legislação constitucional de 1969, o Art. 152 dizia “perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa”, perdeu sua eficácia com a Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 25/85.

No processo de elaboração da Constituição de 1988, o debate voltou a ser objeto de discussão política e jurídica, porém a sua regulamentação foi remetida para a esfera estatutária dos Partidos Políticos.

A Constituição do Brasil de 1988, não prevê a perda do mandato do parlamentar pelo ato de infidelidade partidária mas isso não significa que o representante não possa ser punido pelo partido. Pois está expresso no seu Artigo 17 § 1<sup>o</sup> que “os partidos tem autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária”

Contudo o Art. 17 não detalha a fidelidade nem a disciplina partidária pois deixou que a legislação infraconstitucional, no caso os estatutos, incorporassem essas normas não sendo mera faculdade dos estatutos. Os partidos possuem a liberdade de organização e podendo definir as suas normas de estrutura interna.

O Art. 25 da lei 9.096/95 “os estatutos dos partidos políticos poderão estabelecer além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão de direitos cargos e funções que exerça em decorrência da representação da proporção partidária na respectiva casa legislativa, ao parlamentar

---

<sup>19</sup> Dicionário Online.

que se opuser pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários” ou seja o filiado pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta desde que esteja tipificada no estatuto do partido, exige-se isso como garantia do filiado contra os desmandos e desvios dos órgãos de direção partidária, deixando claro que a responsabilidade pela violação das normas e orientações partidárias está a cargo de órgãos internos dos partidos.

Já que o mandato está vinculado ao representante e, portanto o instituto só pode ser vinculado de forma limitada, no caso de infidelidade a maior punição é a expulsão da agremiação sem no entanto acarretar qualquer prejuízo em relação ao mandato pois o princípio da liberdade partidária não pode entrar em conflito com o Art. 15 CF, que prescreve “é vedada a cassação dos direitos políticos...” e muito menos com os princípios fundamentais como o de pensamento, convicção e consciência. e não pode chegar ao ponto de transformar um mandato representativo em um mandato imperativo, que é aquele onde o titular ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembleias parlamentares.

“Portanto o político detentor do mandato não é obrigado a votar contra suas convicções pessoais, apesar de uma determinação partidária, senão estaríamos diante de uma ditadura partidária, o que segundo Clève quem foi votado foi o candidato e não o dirigente partidário, e isso seria uma distorção da democracia que “não é compatível com um sistema onde a base dos partidos fundamenta-se no arbítrio dos dirigentes partidários”<sup>20</sup>

## **6. O financiamento das campanhas eleitorais.**

Quando se objetiva discorrer sobre o tema em questão, é mister inicialmente definir o que é financiamento, e conseqüentemente, o que se entende por campanha eleitoral. Financiamento é o meio que faculta os capitais necessários a um determinado empreendimento, isto é, a maneira como se obtém recursos para viabilizar um objetivo. No que concerne ao termo “campanha eleitoral”, pode-se defini-lo por, um período de tempo em que somar-se-ão esforços para que os interessados no processo eleitoral, tomem conhecimento de quem são os candidatos, que serão escolhidos para representa-los junto ao Poder Estatal. A aglutinação dos termos, revela que a função do financiamento de campanhas eleitorais, tem por escopo, viabilizar recursos, seja por via pública, ou através de particulares, para que num determinado período de tempo os cidadãos conheçam e analisem seus candidatos, através de suas propostas. Cumpre ressaltar que o conteúdo e a matéria do financiamento é a obtenção do recurso, que variavelmente pode ser de origem pública ou privada, tendo o financiamento público o dirigismo como forma de controle, isto é, o Estado cria a forma de obter o recurso através de seu orçamento. Já o financiamento privado, tem como escopo o controle da forma da arrecadação do dinheiro necessário no custeio da campanha, entretanto ambos, público ou privado, tem o mesmo intuito, que é fomentar a campanha eleitoral, esta sim, objeto a ser cumprido pelo sistema político/eleitoral.

---

<sup>20</sup> REALE, Miguel. *O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro*. Revista Brasileira de estudos Políticos, Belo Horizonte, n 7, p 42.

## **6.1 Financiamento e credibilidade do sistema político.**

A Constituição Federal , determina em seu texto legal as questões mais relevantes ao sistema eleitoral e incluindo o direito a utilização, pelos Partidos Políticos, do fundo partidário, o que revela a intenção do legislador para um financiamento público para a gerência partidária de suas atividades, concorrendo para o fortalecimento dos ideais partidários sem a mácula financeira que torna as instituições falíveis, pois acaba existindo a troca de favores, quando o capital se sobrepõe à verdadeira vontade da agremiação política, evidenciando expectativa de vantagem política ou econômica. Nesta ordem surge a discussão doutrinária a respeito do financiamento público ou o financiamento privado das campanhas eleitorais, ou seja, se deve haver intervenção mais severa do Estado nas relações que promovem as atividades eleitorais. Toda vez que o Estado tem atuação nas relações particulares torna-se indubitavelmente controlador, tolhendo a livre iniciativa e o progresso promovido pela atividade dos cidadãos, todavia, em certas relações torna-se imprescindível que a intervenção seja efetuada para garantir a transparência, fortalecendo o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, e este deve sempre prevalecer, haja vista que nestas relações é o interesse público que está em evidência. No entanto é necessário que se dê prioridade à questão do financiamento partidário e das campanhas eleitorais, pois é notório e evidente que a legislação eleitoral carece de reformulações dado à sua evolução e complexidade, para garantir a legitimidade do ato de votar.

## **6.2 Formas de financiamento.**

### **6.2.1 Financiamento público de campanhas eleitorais.**

O financiamento Público das campanhas eleitorais é uma forma efetiva de viabilizar a independência dos Partidos Políticos e conseqüentemente seus candidatos e eleitos frente ao assédio de grupos interessados em vantagens advindas dos benefícios públicos, destarte preservar-se o Princípio da Igualdade entre os partidos e os candidatos que disputam o pleito, concedendo uma série de condições idênticas a eles independentemente do tamanho da legenda, e nos casos em que houver recursos advindos da iniciativa privada deverão ser analisadas todas as nuances desta doação, de forma que o controle seja rígido sobre o recebimento de recursos, qual sua destinação avaliando o montante que o doador efetivou, resguardando-se o direito de intervir nestes partidos caso alguma irregularidade seja detectada, pois o financiamento público de campanhas eleitorais é tema que se reveste da maior relevância, visto que a garantia da liberdade de ação dos Partidos Políticos é de ordem constitucional, entretanto, a partir do momento em que os Partidos passam a depender exclusivamente de doações de empresas privadas, perdem a sua autonomia e ao mesmo tempo que a soberania popular se expressa através dos partidos, acaba colocando em risco todo o sistema com esta interferência. “ *O financiamento publico das campanhas eleitorais é o instrumento*

*indispensável à garantia de independência e viabilidade dos candidatos e dos eleitos ante o poder econômico, salvaguardando o princípio isonômico e coibindo o abuso do poder econômico.*<sup>21</sup>

### **6.2.2 Financiamento privado de campanhas eleitorais.**

Nesta modalidade de financiamento, pela sua natureza de obtenção de recursos, não há a necessidade de criação de dotação orçamentária, isto é, obsta que se crie mais uma forma de utilização de recursos já escassos do Poder Público, que sobrecarregado das suas responsabilidades básicas, teria que arcar com mais uma despesa desnecessária, haja vista que o sistema privado de arrecadação de recursos, pode ser eficaz desde que controlado pela autoridade competente, pois é um sistema que exige uma atenção especial, no que se refere à origem do dinheiro que é tomado com o fim de custear a campanha eleitoral, legitimando a capacidade de cada partido em somar esforços e arrecadar os fundos necessários, destarte, produzindo um período eleitoral mais efetivo, melhor divulgado e administrado, sem dessa maneira, retirar recursos dos cofres públicos que poderão ser utilizados em outros programas governamentais.

### **6.3 Regime Jurídico Possível.**

As normas jurídicas reguladoras, no âmbito eleitoral, se revelam factíveis e sensíveis ao fulvo dos legisladores, visto que a cada nova eleição há uma considerável reforma nos procedimentos que permeiam o período de uma campanha eleitoral. Em princípio se torna uma atividade legislativa mais contundente e melhor qualificada, no âmbito de leis complementares, para que a dificuldade parlamentar moralize o sistema eleitoral. Como em epígrafe, foi declarado através de estudo científico, que o financiamento privado de campanhas eleitorais é o que se evidencia adequado à situação sócio-política desde País, ressalvados os cuidados no que tange ao controle, a regulamentação deve se prestar a um processo eleitoral transparente, tendo o Estado a função primordial de controle nas prestações de contas dos candidatos, partidos e todos os que tiverem vínculo com o pleito.

No segmento das leis ordinárias, há que modernizar os dispositivos existentes com o escopo fiscalizando a atividade eleitoral, seja pelo fiduciário seja, por órgão corregedor, delegando poderes que viabilizem um perfeito sistema de investigação, controladoria e fiscalização na obtenção de recursos no período eleitoral.

### **6.4 Reformas possíveis.**

O debate deflagrado nas mesas de estudo, conjuntamente às pesquisas coletadas no que se refere aos projetos em andamento no Congresso Nacional, põe-se em dúvida a idoneidade do sistema de financiamento público das campanhas eleitorais. Isto baseado nos próprios projetos, que fazem enorme distinção sobre as legendas, figurando parte do bolo para os partidos com maior

---

<sup>21</sup> Sérgio Machado In: Reforma Política, pag. 38

coeficiente eleitoral, em detrimento dos pequenos, que estariam fadados à impossibilidade de chegada ao Poder, em vista da supremacia e privilégio que certas elites e oligarquias obteriam com a distribuição dos recursos pelos cofres públicos, sem contar o desgaste da máquina pública ao criar mais um fundo custeado pelo povo e ineficiente no combate à corrupção e desvio de verba pública. É evidente que o financiamento privado, tem que ser revisto, para que não se torne instrumento de controle de grandes organizações detentoras do grande capital, que poderão tornar instituições públicas em emissários da vontade de uma pequena minoria interessada nas benesses que a atividade Estatal tem para oferecer. Para tanto, o controle sobre as contas de candidatos e partidos, devem ser minuciosamente detalhadas, inclusive daqueles grandes investidores que contribuíram na propaganda eleitoral. Se restar competência e severidade no sistema de controle da arrecadação dos fundos obtidos por particulares, o sistema privado é a modernização do sistema político e eleitoral, como exemplo das nações mais desenvolvidas.

## **7. A Reforma Política Possível.**

Busca-se então realmente o que é reforma política, e se não passa de uma utopia tentá-la, com o fim real de mudanças para o melhor exercício do poder político conjuntamente com as necessidades inerentes à sociedade.

Reforma política podemos conceituar como, mudanças que podem ser de uma abrangência maior ou menor dependendo do caso em questão, de todas as regras e instituições formadoras do sistema político, sistema esse detentor do poder de decisão sobre áreas da maior importância, pois decorrem desse sistema as normas comportamentais que serão impostas a toda a sociedade sem distinção.

Como é sabido, o sistema político é o resultado de um amálgama de fatores e interesses, como lutas sindicais, *pressure groups*, classes sociais, movimentos sociais, e outros, que no afã de interferir no poder decisório do Estado, ou até mesmo alcançar o governo combinam suas forças à alcançar o fim esperado.

Sem dúvida alguma, o mister para que se possa efetivar toda e qualquer mudança no âmbito político é a vontade política de mudanças reais, mudanças essas que venham a proporcionar um Brasil mais forte politicamente, tanto no âmbito interno que hoje em dia mostra-se o caos, como em âmbito externo. Além da vontade que seria o combustível para essa reforma com força sinérgica, faz-se a explanação de alguns pontos que se mostram necessários a sua inserção, ou a sua retirada do sistema político para que se possa desta forma vislumbrar no dizer de BOBBIO “O FUTURO DA DEMOCRACIA”.

O primeiro ponto a ser indagado é muito bem colocado por TOCQUEVILLE<sup>22</sup>, já há muito tempo, quando de sua visita aos Estados Unidos por volta de 1831. Relata o autor sobre os Estados eletivos dizendo o seguinte “Nos Estados eletivos, ao contrário (fazendo um contraponto com os Estados Monárquicos) ao se aproximar a eleição e muito tempo antes de ela se dar, as engrenagens do governo não funcionam mais, de certa forma, a não ser por si mesmas. Sem dúvida, as leis podem

---

<sup>22</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América; Livro I – São Paulo: Martins Fontes. 2001. P144.

ser feitas de tal modo que, realizando-se a eleição de uma só vez e com rapidez, a sede do poder executivo nunca fique, por assim dizer, vacante; mas, não obstante o que se faça, o vazio existe nos espíritos a despeito dos esforços do legislador”.

É um problema inerente aos Estados eletivos, o ocupante do cargo nos períodos próximos às eleições é tomado por um espírito de desassossego, visando tão somente uma reeleição, ou a eleição de seu sucessor, deixando dessa forma o Estado como controlado por piloto automático, como se o exercício do poder à ele outorgado fosse deixado em segundo plano, sendo que esse mesmo exercício de poder era o mais buscado antes da sua condução ao cargo. Necessita-se, em decorrência ao que se avista, de uma legislação que desse tanto ao detentor do poder como aos seus administrados um bálsamo aos espíritos possibilitando ao ocupante do cargo o seu real exercício, com a devida responsabilidade inerente ao cargo até o último segundo do seu exercício, pois, isso é o mínimo que deve esse aos seus administrados;

Outro instituto que poder-se-ia inserir em nosso sistema através da Constituição é o *Recall*, já instituído nos Estados Unidos por doze Estados-membros, mais em âmbito Municipal que estadual, pois cerca de mil Municípios americanos o adotam, o qual versa sobre a possibilidade de parcela da população insatisfeita com a atuação do ocupante de cargo político, ou por sua falta de decoro, poderiam através de petição escrita pedir sua substituição, ou intimá-lo a que se demita do exercício de seu mandato. A Constituição de Weimar como explicita BONAVIDES<sup>23</sup>, em seu “Art. 71 dispunha sobre a destituição do presidente do Reich, a pedido do Reichstag, através de votação popular”;

A adoção do voto facultativo também é assinalada como uma possibilidade, pois, nada mais sábio do que em uma Democracia viger o princípio da liberdade, um dos pilares da própria Democracia, o voto obrigatório é uma afronta a esse princípio, ademais que muitos “cidadãos” somente encaminham-se para invalidar seus votos por extrema obrigação, e isso é um absurdo;

A implantação do sistema eleitoral misto, conhecido também como voto distrital misto, na qual o eleitor daria dois votos sem vinculação para que fosse efetuada a escolha dos deputados federais, um voto seria para o candidato do seu distrito eleitoral e o outro para um partido de sua preferência. Em DIRCEU<sup>24</sup>, mostra-nos que “Para o primeiro voto, baseado no sistema de maioria simples, os estados seriam divididos em distritos eleitorais e em cada qual um candidato, o mais votado, seria eleito” O segundo voto do eleitor seria dado pelo sistema proporcional, que escolheria uma legenda partidária junto à qual estaria vinculada uma lista fechada de candidatos que seriam ordenados previamente pelos partidos. A metade dos representantes de cada estado seria eleita nos distritos e o restante seriam eleitos por meio das listas partidárias através do voto na legenda.

Inserção da Cláusula de barreira, na lição de BONAVIDES<sup>25</sup> muito bem demonstrada, mostram-se como instrumento de proteção contra a repressão aos pequenos partidos, que seriam um flagrante insulto ao princípio da proporcionalidade. Estas cláusulas como ensina o autor “têm vigência na distribuição dos mandatos entre as listas das unidades federadas, consistindo no seguinte: o partido que não haja obtido pelo menos 5% dos votos do território eleitoral ou que não tenha podido

---

<sup>23</sup> BONAVIDES, Paulo- Ciência Política. São Paulo : Malheiros Editores .2001 p. 292.

<sup>24</sup> DIRCEU, José e IANONI Marcos in REFORMA POLÍTICA. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo 1999. P.p.23-25.

<sup>25</sup> Idem, Ibidem p. 255-256.

alcançar uma cadeira em pelo menos três circunscrições eleitorais, não logrará representação” o que se busca na realidade é uma obstaculização quanto à fragmentação partidária no sistema proporcional.

Maior utilização dos instrumentos acima citados de participação popular nas decisões do Estado, como o plebiscito e a ação popular;

A regulamentação do exercício do lobby, pois isso é uma realidade e não se pode fugir da mesma, procurando através de normas de atuação aos grupos, para que os mesmos possam atuar, mas também que seja limitada essa atuação;

E a maior reforma que o Brasil realmente necessita, a reforma nos espíritos dos detentores do poder político, atuando essa reforma diretamente na vontade de mudança, pois é somente com o exercício do poder político com vontade política efetiva de mudanças é que se chegará a um futuro para a Democracia.

José Ortega Y Gasset cita em sua obra “A Rebelião da Massas” uma frase de Augusto Comte que é a seguinte “sem um novo poder espiritual, nossa época, que é uma época revolucionária, produzirá uma catástrofe”. Realista e diria até profético, pois Ortega Y Gasset na mesma obra faz referência ao *homem massa*, mostrando a realidade do séc. XIX, XX e mais ainda em evidência no atual século como num superlativo de Nietzsche, o “*super-homem massa*” que é esse ser que vive o hoje sem qualquer olhadela no passado, achando que o progresso tecnológico nada tem a ver com a interferência dos grandes homens de nossa civilização, e sim um mero decorrer lógico e caprichoso da natureza. A sociedade hodierna pode deixar passar despercebido a tônica elementar que a forma, que seriam os batalhões de homens massa, toda e qualquer pessoa descompromissada com o futuro e completamente desligada de seu antecedente histórico, são essas pessoas que hoje tomam assento nos lugares primordiais da sociedade, no dizer de Gasset “de repente a multidão tornou-se visível, instalou-se nos lugares preferenciais da sociedade” em decorrência da livre expansão dos desejos vitais e a total ingratidão com o que tornou possível este acesso, e facilidade de existência, extremamente mimado. Mimado em Gasset significando não ter limites, dando-se a impressão de que tudo é permitido, esquecendo que há outros seres maiores ou menores ao seu redor. Essa massa que não consegue vislumbrar a dificuldade de manutenção das coisas tão prodígias, construídas com o sacrifício intelectual e até sobre-humano de nossos antepassados, leais para com a ética na própria sobrevivência e acima de tudo conscientes da dificuldade em se produzir algo edificante, mostram-se tão somente aptos a exigir cada vez mais a água límpida da fonte, sem preocupar-se em mantê-la sadia para a perpetuidade. Ortega Y Gasset é incisivo ao tecer o seguinte comentário “Nas agitações provocadas pela escassez as massas populares costumam procurar pão, e o meio que empregam costuma ser o de destruir as padarias. Isto pode servir como símbolo do comportamento que, em proporções mais vastas e sutis, têm as massas atuais para com a civilização que as alimenta”.

Por demais avassalador esta realidade mas escrita a cem anos repercute com fidelidade o perfil de nossa sociedade, porém, em contraponto a essa idéia pode-se colocar o pensamento de JOSÉ INGENIEROS, em “O HOMEM MEDÍOCRE”, obra em que o autor ressalta sobre o comportamento humano, uma de suas piores propriedades que é a inveja, mas de forma magnífica

o portenho como um mago no conhecimento da índole do homem descreve assim o ser humano, “Todo aquele que é capaz de criar para si um destino, com seu talento e com seu esforço, está inclinado a admirar o esforço e o talento dos demais; o desejo pela própria glória não pode sentir-se coibido pelo legítimo engrandecimento alheio”.

Dessa forma espera-se que a sociedade possa cada vez mais encantar-se com o engrandecimento alheio, sabendo que o mesmo além de legítimo é contagiante e benéfico.

## 8. Referências

- ARISTÓTELES. Política. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política. Rio de Janeiro: Campos, 2001.
- BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Vol 01. 5ª ed. São Paulo: UNB, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. Malheiros editores – 1.999 São Paulo.
- BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros, 2001.
- CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier e PISIER-KOUCHNER, Evelyne. História das idéias políticas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2000.
- DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. Direito como garantia: pressupostos de uma teoria constitucional. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.
- DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. Uma Teoria do Discurso Constitucional, Landy Editora, São Paulo, 2002;
- DIRCEU, José. IANONI, Marcus. Reforma Política- Instituições e democracia no Brasil Atual. Editora Fundação Perseu Abramo, 1999
- LASSWELL, Harold. A Linguagem da Política. Brasília: Unb. 1979.
- MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Lumen Júris. 2.003 Rio de Janeiro.
- REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. Revista Brasileira de estudos Políticos, Belo Horizonte, n 7, p 42.
- SCHMITT, Carl. Teoría de la constitución. Madrid: Alianza, 2001.
- SILVA, José Afonso da. Curso De Direito Constitucional Positivo. Malheiros.2.002.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. 2ª ed. São Paulo: Itatiaia, 1977.