UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALIDADE, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO DO DIREITO

OS PARTIDOS POLÍTICOS E A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

FERNANDO DE CASTRO FARIA

Itajaí-SC, novembro de 2019

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALIDADE, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO DO DIREITO

OS PARTIDOS POLÍTICOS E A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

FERNANDO DE CASTRO FARIA

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Maurizio Oliviero

Coorientador: Professor Doutor Orlando Luiz Zanon Júnior

Itajaí, novembro de 2019

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-RETTORATO DI RICERCA, POST LAUREA, PERFEZIONAMENTO E CULTURA
PROGRAMMA POST LAUREA STRICTO SENSU IN SCIENZE GIURIDICHE – PPCJ
CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE – CDCJ
AREE SCIENTIFICHE: COSTITUZIONALITÀ, TRANSNAZIONALITÀ E PRODUZIONE DEL DIRITTO

I PARTITI POLITICI E LA CRISI DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

FERNANDO DE CASTRO FARIA

Riassunto della Tesi presentata al Corso di Dottorato di Ricerca in Scienze Giuridiche dell'Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, in lingua italiana, in osservanza al requisito previsto nella Convenzione di Cotutela di Dottorato firmata con l'Università degli Studi di Perugia.

Direttore di Tesi: Professore Dr. Maurizio Oliviero
Co-Direttore di Tesi: Professore Dr. Orlando Luiz Zanon Junior

Perugia, novembre 2019

AGRADECIMENTOS

Ao meu Professor Orientador, Dr. Maurizio Oliviero, pela acolhida em Perugia e incentivo desde o início, com o olhar e a experiência de quem conhece a fundo os temas abordados; ao meu Professor Coorientador, Dr. Orlando Luiz Zanon Júnior, pelas decisivas e precisas contribuições teóricas e metodológicas que impediram o desvio da rota proposta; ao Professor Dr. Paulo Márcio Cruz, pela incansável disposição de proporcionar a todos os alunos do PPCJ a formação do mais alto nível, tanto pelo corpo de Professores da Univali quanto por aqueles das Universidades estrangeiras, em experiências internacionais que abriram para sempre os horizontes; à Professora Drª Maria Chiara Locchi, também pela acolhida em Perugia e pelo pronto atendimento a todas as inquietações e dúvidas que surgiram ao longo do percurso; ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina e à Academia Judicial, pelo incentivo ao aprimoramento profissional dos seus magistrados, sem o qual não seria possível a concretização da presente pesquisa; ao corpo de funcionários da Universidade do Vale do Itajaí e da *Università degli Studi di Perugia* pela atenção e cordialidade dispensadas; aos colegas e amigos com quem debati ao longo dos últimos quatro anos temas que foram enfrentados neste estudo, sendo impossível nominá-los um a um, mas cujas contribuições foram importantes para a conclusão da presente pesquisa.

DEDICATÓRIA

Meus pais Antônio e Valmeri, pela vida e educação, minha mulher Fernanda e minhas filhas Rafaela e Alícia, amores e parceiras para tudo, a quem peço perdão pela minha ausência prolongada em muitos momentos desta pesquisa, que espero seja recompensada de agora em diante.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, novembro de 2019.

Fernando de Castro Faria
Doutorando

Esta Defesa de Tese foi julgada APTA para a obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

Professor Doutor Maurizio Oliviero
Orientador

Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Comissão Examinadora composta pelos Professores

Doutor Maurizio Oliviero (UNIVALI/UNIVERSIDADE DE PERUGIA/ITÁLIA) – Presidente

Doutor Liton Lanes Pilau Sobrinho (UNIVALI) – Membro

Doutor Joaquín Melgarejo Moreno (UNIVALI/UNIVERSIDADE DE ALICANTE/ESPANHA) – Membro

Doutora Maria Chiara Locchi (UNIVERSIDADE DE PERUGIA/ITÁLIA) – Membro

Doutor Daniele Porena (UNIVERSIDADE DE PERUGIA/ITÁLIA) – Membro

Doutor Carlo Calvieri (UNIVERSIDADE DE PERUGIA/ITÁLIA) – Membro

Itajaí(SC), 20 de novembro de 2019.

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
CE	Código Eleitoral
CRP	Constituição da República Portuguesa
DEM	Democratas
EN MARCHE!	La République En Marche!
EUA	Estados Unidos da América
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FPTP	*First-Past-The-Post*
LAI	Lei de Acesso à Informação
M5S	Movimento 5 Estrelas
MBL	Movimento Brasil Livre
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores

ROL DE CATEGORIAS

Accountability: “Processo dinâmico que afeta aqueles que estão obrigados a prestar contas a terceiros atores. Trata-se de um intercâmbio no qual se põe em jogo o direito de saber e a exigência de explicar”[1].

Acesso à Informação: Direito de obter dos órgãos públicos dos três Poderes, em todos os níveis, as informações previstas na Lei n. 12.527/2011, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado, conforme previsão legal.

Cidadania: “Dimensão de participação/inclusão na responsabilidade pela vida social e política (*omissis*), e através da qual a reivindicação, o exercício e a proteção de direitos, deveres e necessidades se exterioriza enquanto processo histórico de luta pela emancipação humana, ambigüamente tensionado pela regulação social”.[2]

Cidadão: Indivíduo dotado de direitos e deveres na vida política e social, por meio dos quais exerce os atributos da Cidadania.

Compliance **Partidário**: “Conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, inclusive estendidas a terceiros, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados ou atribuídos ao partido político”.[3]

---

[1] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia****: del sistema electoral a la rendición de cuentas.* Madrid: Tecnos, 2013. Tradução livre do autor da Tese. p. 134: “(...) *proceso dinámico que afecta a quienes están obligados a rendir cuentas a terceros actores. Se trata de un intercambio em el que se pone en juego el derecho a saber y la exigencia de explicar.*”

[2] ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Sistema Penal Máximo X Cidadania Mínima: Códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 77. Obs.: o trecho omitido não é relevante para o conceito, tampouco prejudica sua compreensão.

[3] BRASIL. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. “Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira,

Controle Social: “Conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo”.[4]

Crise: “Chama-se Crise a um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em sentido negativo, a uma virada de improviso, algumas vezes até violenta e não prevista no módulo norma segundo o qual se desenvolvem as intereções dentro do sistema em exame”. [5]

Democracia: “Modelo normativo articulado em várias dimensões, correspondentes a outras tantas clases de direitos fundamentais: a democracia política, assegurada pelas garantias dos direitos políticos; a democracia civil, assegurada pelas garantias dos direitos civis; a democracia liberal (ou liberal-democracia), assegurada pelas garantias de liberdade; a democracia social (ou social-democracia), assegurada pelas garantias dos direitos sociais”.[6]

Democracia Formal: “Conjunto de regras que devem servir para se tomarem as decisões coletivas, as decisões que interessam a toda a coletividade, com o máximo de consenso e o mínimo de violência”.[7]

Democracia Interna nos Partidos Políticos: “*Proibição do princípio do chefe* (*Fuhrerprizip*), a exigência da formação da vontade a partir das bases, o direito dos membros do partido a actuação efectiva dentro do partido, o direito à liberdade de expressão, o direito à oposição, o direito à igualdade de tratamento de todos os

---

e dá outras providências”.

[4] GARELLI, Franco. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 283.

[5] PASQUINO, Gianfranco. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 303.

[6] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. *La crisis de la democracia constitucionali*. Tradução para o espanhol de Perfecto Andrés Ibánez. Madrid: Minima Trotta, 2011. p. 36. Título original: *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*. Tradução livre do autor para o português.

[7] BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. BOVERO, Michelangelo (Org.). Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 426.

membros".[8]

Democracia Representativa: Modelo político segundo o qual as deliberações que dizem respeito à coletividade são tomadas não diretamente por seus integrantes, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.[9]

Democracia Substancial: "Conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar".[10]

Índice de Desenvolvimento das Democracias: Análise metodológica de determinado conjunto de variáveis políticas, sociais, econômicas, culturais e educacionais que determinam o grau de qualidade de um regime democrático.[11]

Instituições Políticas: Conjunto de instituições necessárias a uma Democracia, dentre elas: eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; associações e Partidos Políticos; Cidadania inclusiva; Parlamento e Governo.[12]

Legitimidade: "Atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos".[13]

Legitimação: "Resultado de um conjunto de variáveis que se situam em níveis crescentes, cada uma delas cooperando, de maneira relativamente independente,

---

[8] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. Almedina: Coimbra, 2003. p. 318. Obs.: Canotilho elabora tal conceito a partir dos autores R. Blanco Valdés, M. Cermel, F. Grawert e C. Pinelli.

[9] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 11 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Título original: *Il futuro della democrazia*. p. 56.

[10] BOBBIO, Norberto. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 329.

[11] Elaborado a partir das lições de Juan Molina. *In* MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. pp. 34-46.

[12] Elaborado a partir das lições de Robert Dahl. *In* DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Título original: *On democracy*. pp. 99-100.

[13] LEVI, Lucio. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 675.

para a sua determinação".[14]

Lobby: "Qualquer comunicação, oral, escrita ou por qualquer outro meio, dirigida a órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa, ou a terceiros a eles vinculados, com o objetivo de favorecer ou contrariar, direta ou indiretamente, interesse próprio ou de pessoa física ou jurídica, ente de direito público ou grupo de pressão ou de interesse, ou de qualquer forma influenciar a tomada de decisões administrativas, regulamentares e legislativas".[15]

Movimentos Políticos: Organizações fluidas, distintas dos Partidos Políticos, que se propõem a conseguir objetivos específicos e delimitados.[16]

Opinião Pública: Opinião pertencente ao universo político: é discutível, muda com o tempo e permite a discordância.[17]

Participação Política: Em sentido amplo, é caracterizada por duas formas de atuação: por presença (comportamento passivo) ou por ativação (postura ativa por delegação). Em sentido estrito, ocorre quando o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.[18]

Partido Político: "Componente decisivo do sistema político que é o conjunto de sujeitos que se propõe a representar interesses sociais e a conquistar ou influenciar o poder político".[19]

Pluralismo Político: Modelo segundo o qual a Sociedade é "composta de vários grupos ou centros de poder, mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a

---

[14] LEVI, Lucio. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. pp. 675-676.
[15] BRASIL. Senado da República. Projeto de Lei n. 336/2015. Disponível em https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578. Acesso em 04.07.2017.
[16] Elaborado a partir das lições de Mauro Volpi. *In* VOLPI, Mauro *et al.* ***Diritto Costituzionale Italiano e Comparato***. Monduzzi. Editore: Bologna, 1995. p. 358.
[17] MATTEUCCI, Nicola. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 842.
[18] SANI, Giacomo. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 888.
[19] VOLPI, Mauro. ***Diritto Costituzionale Italiano e Comparato***. Monduzzi. Editore: Bologna, 1995. p. 358. Em livre tradução.

função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de o eliminar, o centro do poder dominante, historicamente identificado com o Estado".[20]

Poder Econômico: Capacidade de pessoas ou empresas de influenciar ou mesmo ditar a tomada de decisão política, segundo critérios econômicos, por meio do *Lobby* ou da atuação de grupos de interesse.

Política: "Esfera das ações que têm relação direta ou indireta com a conquista e o exercício do poder último (supremo ou soberano) sobre uma comunidade de indivíduos em um território".[21]

Populismo: "Fórmulas políticas cuja fonte principal de inspiração e o termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes".[22]

Representação Política: Mecanismo político que possibilita o controle do poder por quem não pode exercê-lo pessoalmente.[23]

Responsividade: Expectativa dos Cidadãos no tocante às políticas a serem desenvolvidas pelo administrador público.

Sistemas Eleitorais: Conjunto de normas "que regulam os processos pelos quais as preferências eleitorais são articuladas em votos e pelos quais esses votos são transformados em parcelas da autoridade governamental (tipicamente cadeiras parlamentares) entre partidos políticos em disputa".[24]

---

[20] BOBBIO, Norberto. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 928.
[21] BOBBIO, Norberto. **O filósofo e a política**. Antologia. SANTILLÁN, José Fernández (Org.). Tradução de César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. Título original: Norberto Bobbio: *el filósofo y la política*. p. 139.
[22] INCISA, Ludovico. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. pp. 980-981.
[23] COTTA, Maurizio. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 1102.
[24] RAE, Douglas W. ***The Political Consequences of Electoral Laws***. 2. ed. *New Haven: Yale University Press*, 1971. Obra a que o doutorando não teve acesso. *Apud* SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**: tipos, efeitos jurídicos-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 36.

Soberania Popular: Poder de mando de última instância que se manifesta no seu poder constituinte, segundo o qual, por meio da Constituição, são definidos os órgãos, os poderes constituídos e o ordenamento, bem assim as regras que permitem sua transformação e aplicação.[25]

[25] MATTEUCCI, Nicola. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 1179 e 1185.

SUMÁRIO

RESUMO 19
ABSTRACT 20
RIASSUNTO 21
INTRODUÇÃO 22

1 DEMOCRACIA 29
1.1 BASES TEÓRICAS INTRODUTÓRIAS 29
1.1.1 Definição 31
1.1.2 Classificação 34
1.1.3 Fundamentos e estado atual da Democracia 46
1.1.4 Democracia Formal 119
1.1.5 Democracia Substancial 122
1.1.6 Democracia Representativa 124
1.2 ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO DAS DEMOCRACIAS 128
1.3 SOBERANIA POPULAR 133

2 CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA 137
2.1 CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA:
noções introdutórias 137
2.2 PERCEPÇÃO DA CRISE NO BRASIL 145
2.3 CRISE DE CONFIANÇA NA CLASSE POLÍTICA 148
2.3.1 Lava Jato e *Mani Pulite*: estudo de caso 148
2.3.2 Estados Unidos 155
2.4 O *LOBBY* E SUA INFLUÊNCIA NA DEMOCRACIA 158
2.4.1 A tentativa de regulamentação do *Lobby* no Brasil 160
2.5 ALHEAMENTO POLÍTICO: manipulação da informação, redes sociais
e *fake news* 167
2.6 AUTOFAGIA DO DISCURSO POLÍTICO: o antissistema 173

3 SISTEMAS ELEITORAIS E SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA 176
3.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA 176
3.2 CONCEITO 178
3.3 FUNÇÕES DAS ELEIÇÕES E DOS SISTEMAS ELEITORAIS CONFORME DIETER NOHLEN 181
3.4 CLASSIFICAÇÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS 184
3.4.1 Sistemas Majoritários 186
3.4.2 Sistemas Proporcionais 188
3.4.3 Sistemas Mistos 190
3.4.4 As Críticas de Luís Afonso Virgílio da Silva e Dieter Nohlen 192
3.5 SISTEMAS ELEITORAIS: alguns modelos atuais 194
3.5.1 Sistema Britânico 195
3.5.2 Sistema Alemão 201
3.5.3 Sistema Italiano 204
3.5.4 Sistema Francês 208
3.5.5 Sistema Estado-Unidense 210
3.5.6 Sistema Brasileiro 215
3.6 INTERFERÊNCIA NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA 223

4 PARTIDOS POLÍTICOS 227
4.1 CONCEITO 227
4.1.1 Origem e constitucionalização dos Partidos Políticos na Europa (Inglaterra, França e Alemanha) 229
4.1.2 A origem dos Partidos Políticos nos Estados Unidos da América e sua diferenciação do modelo europeu 236
4.2 CLASSIFICAÇÃO, SISTEMA DE PARTIDOS E ESTADO DE PARTIDOS 243
4.3 OS PARTIDOS NO BRASIL: atualidades e compromissos democráticos 249
4.4 DEMOCRACIA INTERNA 257

4.5 A CRISE ATUAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA 261
4.5.1 Causas 266
4.5.2 Consequências 268
4.5.2.1 O Populismo 269
4.6 A PROPOSTA DE LUIGI FERRAJOLI 277
4.7 MOVIMENTOS POLÍTICOS ATUAIS 282
4.8 O QUE DIZEM OS NOVOS PARTIDOS 288

5 PROPOSTAS PARA A MELHORIA DOS SISTEMAS POLÍTICO E PARTIDÁRIO 295
5.1 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL DA ATIVIDADE POLÍTICA 295
5.1.1 *Accountability* 295
5.1.1.1 Responsividade e Responsabilidade: conceitos políticos 300
5.1.1.2 *Answerability* e *Enforcement* 301
5.1.2 Publicidade e transparência na atividade política: a Lei de Acesso à Informação (LAI) 302
5.1.3 A contribuição das Organizações Não Governamentais 307
5.2 O DEVER DO PARTIDO POLÍTICO DE PRESTAR CONTAS: o controle legal pela Justiça Eleitoral 310
5.3 O *COMPLIANCE* NO ÂMBITO DOS PARTIDOS POLÍTICOS 316
5.4 A POLÍTICA SEM PARTIDOS POLÍTICOS 326
5.4.1 As candidaturas independentes 330
5.5 A NECESSÁRIA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA 334
5.6 DEMOCRACIA EFETIVAMENTE REPRESENTATIVA 337
5.6.1 Participação dos Negros na Política 337
5.6.1.1 O mito da democracia racial no Brasil 338
5.6.1.2 A sub-representação nas esferas de poder 340
5.6.1.3 Ações afirmativas como programa de correção das desigualdades raciais e promoção da igualdade de oportunidades – o entendimento do Supremo Tribunal Federal 344

5.6.2 Participação das Mulheres na Política 350
5.7 PROPOSTAS 355

CONCLUSÕES 360
RIASSUNTO FINALE 372
CONCLUSIONI 431
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS 437

RESUMO

A presente Tese está inserida na linha de pesquisa Principiologia Constitucional e Política do Direito. O objetivo investigatório da presente Tese de Doutorado consiste em formular propostas tendentes a minimizar o distanciamento dos Partidos Políticos da Sociedade, a partir de um conjunto de modificações em pontos essenciais nessa relação que passa por graves dificuldades, notadamente por conta do descrédito das agremiações junto à opinião pública. Para tanto, o estudo descreve os pilares e a Crise da Democracia, a história e a importância dos Partidos Políticos, a influência dos Sistemas Eleitorais sobre a Democracia e o Sistema Partidário, bem como identifica as causas e consequências da Crise de representatividade, com o intuito de verificar possíveis melhorias. O ineditismo e a originalidade residem na proposição de um Controle Social sobre os Partidos Políticos, sem violar sua autonomia, com a criação de regras que imponham o ambiente de transparência.

Palavras-chave: Democracia Representativa, Partidos Políticos, Crise e Controle Social.

ABSTRACT

This thesis is inserted in the line of research Constitutional Principiology and Politics of Law. The aim of this Doctoral Thesis is to formulate proposals to minimize the distancing of the Political Parties from the Society, based on a set of amendments to essential points in this relationship, which has undergone serious difficulties, notably due to the ill reputation of Political Parties in the public opinion. To achieve this, the study describes the pillars and the crisis of Democracy, the history and importance of Political Parties, the influence of Electoral Systems on Democracy and the Party System. It also identifies the causes and consequences of the crisis of representativeness, in order to verify possible improvements. Its novelty and originality lie in the proposition of a Social Control over Political Parties, without violating their autonomy, by creating rules that enforce the environment of transparency.

Key words: Representative Democracy, Political Parties, Crisis and Social Control.

RIASSUNTO

Questa tesi è inserita nella linea di ricerca Principiologia costituzionale e Politica del Diritto. L'obiettivo investigativo della presente tesi di Dottorato è di formulare proposte per ridurre il distanziamento dei Partiti Politici della Società, da una serie di modifiche in punti essenziali di questa relazione che attraversa gravi difficoltà, in particolare a causa del discredito dei Partiti presso l'opinione pubblica. A tal fine, lo studio descrive i pilastri e la crisi della Democrazia, la storia e l'importanza dei Partiti Politici, l'influenza dei Sistemi Elettorali sulla Democrazia e il Sistema dei Partiti e identifica le cause e le conseguenze della crisi della rappresentatività, al fine di verificare possibili miglioramenti. L'originalità e novità risiedono nella proposta di un Controllo Sociale sui Partiti Politici, senza violare la loro autonomia, con la creazione di regole che impongono l'ambiente di trasparenza.

Parole chiave: Democrazia Rappresentativa, Partiti Politici, Crisi e Controllo Sociale.

INTRODUÇÃO

O **objetivo investigatório** da presente Tese de Doutorado consiste em apresentar propostas tendentes a minimizar o distanciamento dos Partidos Políticos da Sociedade, a partir de um conjunto de modificações em pontos essenciais nessa relação que passa por graves dificuldades, notadamente por conta do descrédito das agremiações junto à opinião pública.

O **objetivo institucional** é produzir Tese de Doutorado para obtenção do Título de Doutor em Ciência Jurídica pelo Curso de Doutorado em Ciência Jurídica – CDCJ vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – CPCJ - da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, bem como o Título de Doutor em *Scienze Giuridiche* pela *Università Degli Studi di Perugia - UNIPG*.

A **justificativa de pesquisa** reside no fato de que países democráticos, mesmo os mais desenvolvidos, vivem um clima de apatia política, que envolve cerca de metade dos eleitores. A descrença nos Partidos Políticos como instrumento de mediação política, a Crise da Democracia Representativa e o distanciamento entre a atuação política dos governantes e parlamentares em relação ao que o povo deles espera (Responsividade) geram descontentamento dos Cidadãos.

Mesmo com o debruçar de diversos ramos das Ciências sobre dito tema, a dinâminca da Democracia impõe seu constante estudo, mormente na quadra conturbada por que passa a humanidade, com questões que afetam diretamente a vida de todos os seres humanos, tais como transnacionalidade, crise migratória, soberania dos Estados, ascensão/retorno do Populismo, influência do Poder Econômico[26] sobre questões que envolvem não só a Democracia (*Lobby*), mas também os Direitos Fundamentais. Há, pois, a necessidade de se ampliar o estudo das Instituições Democráticas, a fim de que sejam preservadas e possam mediar o debate político, sem que se recorra à força ou a tentações autoritárias que, com alguma frequência, rondam os núcleos decisórios de poder. Tentar encontrar ou trazer proposições que possam contribuir para o fortalecimento da Democracia, sobretudo a Representativa, e dos Partidos Políticos, é o ponto de chegada.

[26] Entendido como sendo a capacidade de pessoas ou empresas de influenciar ou mesmo ditar a tomada de decisão política, segundo critérios econômicos, por meio do *Lobby* ou da atuação de grupos de interesse.

Sob tal perspectiva, as hipóteses desta Tese versam sobre as causas do problema suscitado e possíveis explicações, as quais serão verificadas ao longo do processo de investigação. São elas:

a) a Política realizada por intermédio dos partidos está saturada do ponto de vista de sua Legitimidade popular?

b) existe alheamento do povo em relação à Política?

c) é possível uma nova forma de se fazer política partidária que possa romper o atual fosso existente entre os Partidos e os Cidadãos?

d) os modelos político-partidários europeu e norte-americano podem servir de modelo para a Democracia brasileira?

e) é possível a instituição de um Controle Social da atividade político-partidária?

A **estrutura** da Tese foi estabelecida em cinco capítulos que tratam, em suma: 1) das bases teóricas da Democracia contemporânea e de seus valores mais importantes, compreendendo-se que o regime democrático é aquele que mais possibilidades oferece para se alcançar o ideal de uma vida boa aos Cidadãos, na medida em que pretendem equilibrar a relação sempre difícil entre igualdade e liberdade, o que envolve uma combinação praticamente infinita de fatores; 2) da Crise da Democracia, suas causas, dentre elas a corrupção política e a desinformação do mundo conectado tecnologicamente, bem como as consequências, dentre elas os discursos antissistema; 3) dos Sistemas Eleitorais como importantes ferramentas para se transformar votos em vagas no Parlamento, ciente de que a mínima alteração em seu modelo poder significar profundos reflexos na Representação Política; 4) dos Partidos Políticos, em especial sua história recente, a partir de meados do Século XIX, suas virtudes e vicissitudes, bem como sua (im)prescindibilidade para a Democracia; 5) dos mecanismos atuais de Controle Social de temas públicos, o que deve incluir os Partidos Políticos, principalmente nos países que financiam suas atividades, como é o caso do Brasil, para, ao final, propor-se a adoção de ferramentas que possam reconectar as agremiações à Sociedade.

O referencial teórico sobre a Democracia envolve o estudo de autores clássicos, desde Thomas Hobbes, John Locke e Rousseau a Norberto Bobbio, Robert Dahl e Luigi Ferrajoli, sem prejuízo de tantos outros que contribuíram para a identificação das bases que sustentam os regimes democráticos, a bem de compreender seu funcionamento e advertir para os perigos de sua deterioração. A derrocada da Democracia, tantas vezes

verificada ao longo da história, e o fato de que cerca de 50% da população mundial vivem sob regime não democráticos (ou em Democracias frágeis), apontam para a necessidade de sua preservação e aperfeiçoamento. Nesse sentido, os autores indicam os valores que devem ser cultuados nas Democracias, bem assim as formas como elas entram em colapso. Aborda-se, ainda, a Soberania Popular, fonte do poder, e minudente classificação da Democracia feita por Joaquim José Gomes Canotilho e David Held, cuja opção se deu por conta do aprumo metodológico empregado, com as vertentes ideológicas, sociais e econômicas. Por fim, os critérios para aferição do *ranking* da Democracia, notadamente quais os vetores democráticos considerados.

A Crise da Democracia, aferida em diversos países ocidentais, é tema do segundo capítulo. De um lado, a relação próxima entre dinheiro e política foi abordada para demonstrar uma das causas da deslegitimação dos políticos, de outro, como tal desvelamento pode fazer surgir o discurso antissistema, o qual, na esteira do combate à corrupção, propicia a ascensão, em muitos casos, de populistas. Ainda sobre a relação perigosa entre capital e Política, é examinado um tema que tem passado ao largo do debate político brasileiro: a regulamentação do *Lobby*. Causas e consequências do distanciamento dos Cidadãos da Política, no contexto de manipulação da informação, redes sociais e *fake news* também são temas da investigação, na medida em que influenciam sobremaneira a Legitimidade dos políticos e dos Partidos.

No terceiro capítulo, são estudadas as funções dos Sistemas Eleitorais, de acordo com o aporte teórico de Dieter Nohlen, bem como sua classificação, entre Majoritários, Proporcionais e os denominados “Mistos”, com a crítica de Virgílio Afonso da Silva. Sistemas europeus e estadounidense são também objeto de investigação. As inquietações e contribuições de Maurizio Oliviero, Mauro Volpi, Arend Lijphart, Maria Chiara Locchi, Gabriele Zampagni, dentre outros autores, demonstram o quão sensíveis são as questões atinentes à forma como se decide converter os votos em vagas no Parlamento, o que demanda percuciente e criteriosa escolha por parte do legislador, de acordo com cada modelo adotado, combinados que devem ser os Sistemas Eleitorais com o Sistema de Partidos e a forma de financiamento das campanhas *et cetera*, sob pena de subversão da Representação popular em favor de elites políticas. Atente-se, ainda, para o denominado “imobilismo”, ou seja, a inércia que leva muitos políticos a não pretenderem alterar qualquer ponto do Sistema Eleitoral, com receio de que lhe custe o próximo mandato.

O estudo mais aprofundado dos Partidos Políticos é feito no quarto capítulo. As lições dos clássicos Maurice Duverger e Giovanni Sartori são fundamentais para a compreensão da gênese das agremiações. Wilfred Binkley descreve as especificidades do modelo partidário existente nos Estados Unidos, que as diferenciam do europeu e cuja origem é anterior àquela verificada na Inglaterra. A pesquisa também versará sobre o Sistema de Partidos e a classificação quanto ao número, internos, externos, de massa, de elite *et cetera*. Aspectos próprios do Sistema brasileiro, sua instabilidade legislativa e institucional, bem como a falta de Democracia Interna, a proliferação de legendas, os compromissos democráticos mínimos exigidos pela ordem constitucional, sem prejuízo de outras abordagens, são tema de investigação. Ainda, há incursão sobre a Crise dos Partidos Políticos, suas causas e consequências, dentre elas o alheamento do eleitor, a "demonização da política", o absenteísmo e o Populismo. De singular importância a contribuição de Luigi Ferrajoli para o "resgate" dos Partidos Políticos, diante do colapso instaurado. Sua proposta de separar os Partidos do Estado merece profunda reflexão, ainda que não conte, como ele mesmo adverte, com o apoio da classe política. Por fim, o exame dos Movimentos e novos Partidos Políticos, notadamente quanto às suas reivindicações e propostas para o que seria uma "nova" forma de atuação.

O quinto e último capítulo investiga os instrumentos de Controle Social existentes, tanto horizontal (pelas instituições), quanto vertical (pelo eleitor no momento do voto). Ferramentas de *Accountability* e Lei de Acesso à Informação aplicada aos Partidos Políticos são tema de incursão teórica, a fim de se verificar o alargamento de sua aplicação no âmbito do sistema brasileiro e, assim, possibilitar à Cidadania o Controle Social sobre a coisa pública. Da mesma forma, debruça-se sobre as propostas atuais de *Compliance* Partidário, que se pretende sejam mecanismos que auxiliem no combate aos ilícitos praticados no passado recente do país e que tanto maculam a imagem dos Partidos Políticos. A alternativa da candidatura independente também é alvo de estudo, a fim de se verificar sua pertinência ao modelo brasileiro. Temas como a Participação Política e a necessidade de se estabelecer uma Democracia efetivamente Representativa, que leve ao Parlamento grupos étnicos e de gênero, são merecedores de atenção, na medida em que revelam nossos déficits democráticos. Por fim, na perspectiva de que a Academia deve propor melhorias aos problemas estudados, a presente Tese faz propostas em três eixos distintos, a saber: I) *Accountability* e Controle Social; II) *Compliance* Partidário; III)

Democracia efetivamente Representativa.

Ao final do trabalho, serão apresentadas as Conclusões a respeito da presente investigação científica, com destaques dos principais pontos, os quais, pretende-se, pelo seu conjunto, sejam a base do ineditismo e originalidade.

O **método** empregado na fase de investigação foi o indutivo; na fase de tratamento dos dados o analítico[27], e o texto final foi composto na base lógica dedutiva.

Nas diversas fases da pesquisa, foram adicionadas as técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica. As categorias estão grafadas com a inicial maiúscula e há glossário com os seus significados, localizado no início do trabalho.

Parte das citações e paráfrases foi livremente traduzida pelo autor. Noutros casos, o trecho literal foi reproduzido no texto da Tese, mas evitando-se, sempre que possível, os períodos mais longos.

Quanto às referências bibliográficas ao final da Tese, optou-se por dividi-las por fontes de consulta, a fim de facilitar a identificação pelo leitor.

E antes de se adentrar nos capítulos propriamente ditos, alguns esclarecimentos são necessários.

Primeiro: em que pese a relação próxima com a Ciência Política e outras áreas do conhecimento, o tema em tela é também próprio da Ciência Jurídica, na medida em que está na centralidade da Teoria do Estado e do Direito Constitucional. Questões atinentes à Cidadania, ao Pluralismo Político, à Soberania Popular, aos Partidos Políticos, ao Estado Democrático de Direito e ao acesso à informação, dentre outros, protagonizam a presente investigação, de modo que o referencial constiticional e legal pertinente é objeto de atenção acadêmica nessa pesquisa. Ademais, as propostas sugeridas ao final da tese implicam alteração legislativa e, em alguns casos, constitucional.

Segundo: a doutrina jurídica, política e histórica sobre os pontos abordados são inesgotáveis, bem assim as experiências democráticas e políticas pelo mundo ocidental.

[27] De acordo com Cesar Luiz Pasold, por ocasião da Banca de Qualificação, o método para a presente Tese é o analítico, conforme Norberto Bobbio. Ou seja, comprometido com a perspectiva histórica dos fenômenos estudados.

Daí por que se optou pelo estudo da Democracia contemporânea e de temas da atualidade (brasileira em alguns casos), como por exemplo o fenômeno das *fake news*, a candidatura independente, o Populismo, a ideia de *Compliance* no âmbito dos Partidos, *Accountability* e *Lobby*.

Terceiro: do mesmo modo, alguns países foram selecionados por sua importância para a Democracia, o Sistema de Partidos e Sistemas Eleitorais, notadamente pelas experiências que proporcionaram como modelos. Assim, Inglaterra, Alemanha, França, Itália e Estados Unidos, sem prejuízo de outros e, naturalmente, do Brasil, por ser objeto desta pesquisa, foram os escolhidos.

Quarto: o estudo de duas operações de grande repercussão na Itália e no Brasil, *Mani Pulite* e Lava Jato, esta inspirada naquela, foi feito pela importância histórica e seus reflexos sobre a classe política e os Partidos, aumentando, ainda mais, a Crise de Legitimidade. Tanto na Itália como no Brasil, as consequências foram inevitáveis, desde a reação advinda do Parlamento até a proposição de medidas de combate à corrupção política, como no caso de recente debate no Brasil sobre o *Compliance* Partidário.

Quinto: há uma assimetria entre os dois primeiros capítulos, mantendo-se certa regularidade em relação os demais. Isso se deve ao fato de que o trabalho teria, inicialmente, quatro capítulos. Todavia, com a extensão dos aportes teóricos sobre Democracia, o primeiro capítulo foi dividido em dois, optando-se por repousar o tema referente à Crise no novel Capítulo 2.

Por fim, recorde-se que não há neutralidade quando se discorre sobre Política. Todos os Cidadãos, em maior ou menor grau, têm suas impressões sobre os administradores da coisa pública e a respeito de como ela deveria ser tratada, para concordar ou não, é da Democracia em sua essência. O que se busca, em verdade, com a presente pesquisa é o distanciamento da paixão política, que, via de regra, impede a discussão em termos minimamente racionais. Mesmo na Academia, e como em qualquer instituição dotada de seres humanos, a influência também ocorre. LaParombala atenta para o fato de que "*la politica si infiltra anche in chiesto settore – non solo nelle università, ma in tutto il sistema scolastico, dall'asilo e dalle scuole elementari fino agli istituti superiori e ai licei che preparano (in numero relativamente esiguo) studenti all'istruzione universitaria*".[28]

[28] LAPAROMBALA, Joseph. ***Democrazia All'italiana***. Tradução para o italiano de Laura Noulian. Milano:

Todavia, o que se atenta nesta pesquisa é para os modelos experimentados, a contraposição de ideias, bem como para a sua racionalidade.

Arnaldo Mondadori Editore, 1988. Título original: *Democracy, Italian Style.* p. 97

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA

"Qual é o objetivo da associação política?
É a conservação e a prosperidade de seus membros".
(Jean-Jacques Rousseau)[29]

1 DEMOCRACIA

1.1 BASES TEÓRICAS INTRODUTÓRIAS

Falar de Democracia é sempre um desafio a quem se propõe a fazê-lo com a seriedade que uma Tese exige. Mesmo após decorridos mais de dois milênios, sua História continua sendo feita dia a dia, e não há quem possa afirmar, de modo seguro, como ela foi criada e desenvolvida, ou mesmo que esteja pronta ou no fim[30], em que pese alguns autores (adiante estudados) já terem decretado uma nova era pós-democrática, que para os otimistas significa sua "implantação definitiva", ao passo que para os pessimistas é representada pela "mediocridade e degeneração".[31]

A complexidade é de tal ordem que, assim como os demais Capítulos que seguem (notadamente sobre a Crise da Democracia, os Sistemas Eleitorais e os Partidos Políticos), tratar do fenômeno "Democracia" ou de apenas um período certo de sua História ou do que teorizou determinado autor sobre ela ou a respeito de seus contornos ainda imprecisos decorrentes da Globalização, enfim, de cada tema desses seria mais do que

---

[29] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Ridendo Castigat Moraes, sem menção ao local ou ao ano de edição. Formato digital. Título original: *Du Contract Social; ou Principes du droit politique*. Posições (doravante "p.") 771-772.

[30] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Título original: *On democracy*. p. 19. "(...) seria um equívoco pressupor que a democracia houvesse sido inventada de uma uma vez por todas como, por exemplo, foi inventada a máquina a vapor. Quando descobrem que práticas ou ferramentas surgiram em momentos diferentes e em lugares diferentes, antropólogos e historiadores em geral desejam saber como esses aparecimentos isolados foram produzidos. (….) Como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local". E mais, p. 35: "Examinando-se a ascensão e a queda da democracia, está claro que não podemos contar com as forças históricas para assegurar que a democracia avançará para sempre - ou sobreviverá, como nos fazem lembrar os longos períodos em que desapareceram da face da Terra os governos populares".

[31] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. A frustração popular e os riscos para a democracia. Tradução de João Pedro George. Rio de Janeiro: LeYa, 2017. p. 159. Obs.: o autor aduz que tais interpretações (otimistas e pessimistas) foram feitas por Crouch, Rancière, Zolo e Guéhenno.

suficiente para uma Tese de Doutorado. No entanto, fiel ao que se propôs este autor, os objetivos são fazer a análise contemporânea dos institutos que envolvem a Democracia Representativa, os Partidos Políticos, as causas e consequências de seus novos (antigos e intermináveis) momentos de Crise para, ao final, sendo a hipótese, propor melhorias ao sistema político representativo, a fim de seja dotado de maior Controle Social (substituí a categoria para ficar fiel à conclusão da Tese), dando à coisa pública o que a ela é devido, a começar pela necessária separação entre público e privado e garantindo-se o máximo de representatividade do povo junto aos núcleos de poder, transparentes e subordinados que devem ser aos desígnios da Soberania Popular.

Dessa forma, como mencionado na Introdução, não ingressará o presente Capítulo, salvo com breves incursões, nas vertentes históricas da Democracia desde sua gênese (*vide* item 1.1.2, que trata de sua classificação), assim como também não adentrarão os demais (Sistemas Eleitorais - Capítulo 3, Partidos Políticos - Capítulo 4), preferindo-se o estudo de seus períodos recentes. A propósito, destaca Robert Dahl que foi nos Séculos XIX e XX que surgiu um "novo conjunto de instituições parcialmente assemelhado às instituições políticas nas democracias e nas repúblicas antigas, mas, visto na íntegra, ele constitui um sistema político inteiramente novo".[32]

Mas em todos os casos, entretanto, o profundo aporte teórico, descritivo e analítico será a linha adotada, com o estudo dos grandes autores do pensamento hodierno que têm produzido a respeito, até mesmo análises que colocam em xeque a Representação Política tal como conhecida atualmente. Em outras palavras: é um olhar no retrovisor da História[33] e outro para frente.

Quanto à classificação da Democracia, diversos autores adotaram critérios distintos para os desenhos dos modelos propostos, sendo selecionados alguns para auxiliar a compreensão. Nesse sentido, serão vistas no item 1.1.2 as classificações de J. J. Gomes Canotilho e David Held, tendo vista os recortes metodológicos empregados, decorrentes

---

[32] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 41.

[33] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 17-26. Por ora, em brevíssimo resgate histórico sobre a Democracia, Dahl aponta que sua criação ocorreu há 2.500 anos, mas que depois da ascensão do governo popular na Grécia ou em Roma, houve declínio e queda, não sendo possível falar-se de um período contínuo de evolução. Para o autor, apesar de reconhecer a incerteza de seu vaticínio, parte da expansão inicial da Democracia pode ser explicada pela difusão de seus ideais, mas, também, pelo fato de que pode ter sido "inventada mais de uma vez, em mais de um local", dada a existência de possíveis "condições favoráveis". Formas primitivas de Democracia foram reinventadas e avançaram, segundo Dahl, na Europa, mais precisamente na Grécia, em Roma, na Itália (em cada cidade-estado) e na região Norte do continente.

das raízes teóricas utilizadas, isto é, as doutrinas que fundamentam cada modelo (razões políticas em sentido amplo – opções políticas, locais em que foram desenvolvidas e aspectos constitucionais que regulamentam a tomada de decisão, por exemplo). Canotilho classifica a Democracia em três grandes grupos: a) Teorias da Democracia propriamente ditas, inserida nesta categoria a Democracia pluralista, de origem norte-americana, baseada nas relações entre os grupos sociais; b) Teorias Normativas da Democracia, de acordo com os aspectos prevalentes (*Representação* (Mill), *participação* (Rousseau), *freios e contrapesos* (Madison), por exemplo); c) Concepção Minimalista de Democracia, conforme as regras essenciais que preveem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e quais os processos adotados para tanto. Held apresenta a sua classificação a partir dos modelos clássicos, a saber: a) Democracia clássica – Atenas; b) Republicanismo (Protetor e Desenvolvimentista); c) Democracia liberal; d) Democracia direta. Também aborda as variantes recentes, como: a) Elitismo Competitivo (e a visão Tecnocrática); b) Pluralismo, Capitalismo Corporativo e Estado; c) da Estabilidade do Pós-guerra à Crise política; d) Democracia depois do Comunismo soviético; e) Democracia deliberativa.

1.1.1 Definição

Não é tarefa simples conceituar Democracia. Gomes Canotilho aborda rol (meramente exemplificativo) de um sem-fim de substantivos e adjetivos aglutinados ao termo Democracia: deliberativa, corporativista, discursiva, digital, pluralista, dualista, elitista, interna, mínima, liberal, participativa, republicana *et cetera*[34], o que pode levar a crer que: a) prezamos demais a Democracia e, assim, desejamos dar a ela sua devida importância, associando adjetivos ao termo para fortalecer toda e qualquer instituição ou discussão, ou; b) em sentido contrário, sua vagueza é tão evidente que se pode chamá-la de qualquer coisa, que tudo ou nada significará.

É preciso, pois, certo zelo com o uso do vocábulo, a fim de que não se caia, ainda mais, em imprecisões e generalizações semânticas e/ou técnicas. Giovanni Sartori também adverte para a incerteza do significado etimológico em relação ao seu referente histórico.[35] Prossegue ao afirmar que se fosse simples a solução bastaria mudar o seu

[34] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. Almedina: Coimbra, 2003. pp. 1461-1462.
[35] "*Voglio dire che non c'è adeguata corrispondenza tra ciò che indica la semantica e quanto ricaviamo*

nome. Entretanto, tal não deve ser a resposta, na medida em que "*democrazia è proprio l'etichetta che ci vuole ad effetto prescrittivo, in quanto si voglia connotare la carica ideale e deontologica di una esperienza democratica*". Isto é, o que a Democracia "é" está vinculada ao que "deve ser" (caráter deontológico).[36]

A inquietação é comum entre os autores: "o que *realmente* entendemos por democracia?", indaga Robert Alan Dahl. Trata-se de instigante questionamento, pois como alerta o autor, a longa história da Democracia, com cerca de 2.500 anos, demonstrou-se que não houve consenso a respeito de alguns de seus temas fundamentais. A categoria Democracia possui significado diferente, a depender do lugar e do tempo em que é contextualizada, a exemplo do que se denominou nos Estados Unidos nos anos 1830 (Alex de Tocqueville) ou em Atenas no século V a.C.[37]

Igualmente, Hans Kelsen demonstrou o uso inadequado do vocábulo: "O símbolo da democracia parece ter assumido um valor tão universalmente reconhecido que a substância da democracia não pode ser abandonada sem a manutenção do símbolo". Ainda chamou a atenção com a anedota que diz que se o fascismo se instalasse nos EUA, ele seria chamado de Democracia.[38]

Na mesma ordem de ideias, alertam Dal Ri, Oliviero e Padilha sobre as variantes existentes a respeito do conceito de Democracia, ou seja, de que: "sua definição não é constante e uniforme ao longo da história; além disso, a democracia não deve ser analisada longe dos contextos histórico-culturais em que é empregada, tendo assim um amplo espectro semântico, que gera estímulo para o trabalho acadêmico".[39]

Com Telmo Vieira Ribeiro, pode-se compreender a Democracia como "(...) o processo pelo qual o povo constrói a ordem estatal. É a sublimação das normas do viver

---

dall'accertamento: il nome <democrazia> ci avvia per un itinerario esplicativo assai lontano da ciò che denota". SARTORI, Giovanni. ***Democrazia e definizioni***. Cidade não informada: Il Mulino, 1980. p. 6.

[36] SARTORI, Giovanni. ***Democrazia e definizioni***. Il Mulino, 1980. p. 7.

[37] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Título original: *On democracy*. p. 13

[38] KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução dos originais em alemão: Vera Barkow; em inglês: Jeferson Luiz Camargo e Marcelo Brandão Cipolla; em italiano: Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 1993. p. 140. Obs.: o autor faz uma referência à seguinte obra, a cujo teor o doutorando não teve acesso: "Cf. Ithiel de Sola Pool, *Symbols of Democracy* ("Hoover Institute Studies"; Standford University Press, 1925), p. 2". (itálico no original)

[39] DOS SANTOS, Rafael Padilha; DAL RI, Luciene (org). **Pressupostos Históricos e Teóricos para o Estudo da Democracia e os Novos Desafios na Era da Globalização**. Perugia: *Università Degli Studi di Perugia*, 2016.

em comunhão. Mais do que soberania, é solidariedade popular". Como processo, "é susceptível de aperfeiçoamento. Como técnica, como arte, ela apresenta estágios diferentes de evolução e de desenvolvimento".[40]

Ribeiro adverte, porém, que "Só é democrático o sistema em que o povo conserva o poder de autodireção, em que a força do poder público emana do povo".[41] Esclarece, ainda, que ao conceito de Democracia foram agregados diversos ingredientes, não raro, por convicções ou conveniências políticas, daí por que, em sua visão, a vulgarização do termo e consequente prejuízo da clareza e da fidelidade de seu conceito.[42]

Igualmente, importante é a contribuição de Ribeiro para a superação da equivocada confusão que se faz muito comumente entre Democracia e Igualdade e Democracia e Liberdade, conforme o viés ideológico adotado. Nesse sentido, assevera: "Se, de um lado, os liberais democratas confundem Democracia com Liberdade, de outro, os totalitaristas, e, por sua vez, os chamados sociais-democratas, tomam-na por Igualdade e ainda lhe acrescentam outros conceitos, como os de paz, justiça e reivindicações sociais".[43]

Outro problema na definição de Democracia é sua limitação a um conceito meramente formal (dimensão política), porquanto não engloba aspectos substanciais importantes, notadamente da "democracia constitucional", construída após as ruínas da II Guerra Mundial, como assevera Luigi Ferrajoli e como bem demonstra a evolução do constitucionalismo ocidental. Assim, diante de tantas variáveis possíveis que podem modificar o conceito de Democracia, adota-se o seguinte Conceito Operacional, a partir da definição dada por Luigi Ferrajoli, justificando-se tal opção por sua amplitude e porque abarca, a um só tempo, todos os direitos e garantias fundamentais que devem ser prezados em um regime verdadeiramente democrático:

> *Modelo normativo articulado en varias dimensiones, correspondientes a outras tantas clases de derechos fundamentales: la* democracia politica*, assegurada por las garantías de los derechos políticos; la* democracia civil, *assegurada por las garantías de los derechos civiles; la* democracia liberal

[40] OLIVO, Luis Carlos Cancellier de; PASOLD, Cesar Luiz (Org). **Duas teses de Telmo Vieira Ribeiro**. Joaçaba: Editora UNOESC, 2015. pp. 15 e 22.
[41] OLIVO, Luis Carlos Cancellier de; PASOLD, Cesar Luiz (Org). **Duas teses de Telmo Vieira Ribeiro**. pp. 17-18.
[42] OLIVO, Luis Carlos Cancellier de; PASOLD, Cesar Luiz (Org). **Duas teses de Telmo Vieira Ribeiro**. pp. 21 e 23.
[43] OLIVO, Luis Carlos Cancellier de; PASOLD, Cesar Luiz (Org). **Duas teses de Telmo Vieira Ribeiro**. p. 22.

> *(o liberal-democracia) assegurada por las garantías de libertad; la democracia social (o social-democracia), assegurada por las garantías de los derechos sociales.*[44]

Estabelecido o Conceito Operacional para Democracia, passa-se ao exame de suas teorias.

1.1.2 Classificação

As Teorias da Democracia (propriamente ditas), na lição de Joaquim José Gomes Canotilho, são de três ordens: teoria democrático-pluralista, teoria elitista da Democracia e teoria da Democracia do "ordo-liberalismo". Já as Teorias Normativas da Democracia se dividem em cinco modelos: teoria liberal, concepção republicana, Democracia deliberativa, Democracia discursiva e Democracia corporativa. Por fim, a concepção minimalista da Democracia.[45]

No primeiro bloco, das Teorias da Democracia propriamente ditas, está a **Democracia pluralista**, de origem norte-americana, segundo a qual "o processo de formação da vontade democrática não se assenta nem no povo indiferenciado dos sistemas plebiscitários, nem no indivíduo abstracto da teoria liberal, mas sim em grupos definidos através da frequência de interacções sociais".[46] Daí decorre uma divisão, porquanto é possível aferir uma **teoria empírica**, caracterizada pela pretensão de captar a **realidade política e social**, e uma **teoria normativa**, fundada em um **sistema político aberto**, cuja tendência é que todos os grupos tenham a chance de influenciar, efetivamente, na tomada de decisões políticas. Suas vantagens são a divisão do poder entre vários subsistemas concorrentes e a obtenção de uma dimensão igualitária, posto que todos têm sua cota de influência e mobilização. Já as principais críticas são: a influência nos processos decisórios é exercida, em verdade, por uma minoria política (Dahl), tampouco a teoria deixa claro como o modo de articulação desses vários grupos na formação das decisões (Offe); a teoria apresenta um quadro de homogeneidade e harmonia social, em que todos têm os mesmo peso e são igualmente ponderados (Spinner); a teoria pluralista não corresponde a uma

---

[44] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. *La crisis de la democracia constitucionali*. Tradução de Perfecto Andrés Ibánez. Madrid: Minima Trotta, 2011. p. 36. Título original: *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*.
[45] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1407.
[46] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1409.

Sociedade ativa, como se pressupõe, ao contrário: há apatia e letargia (déficit de Democracia).[47]

Canotilho anota, entretanto, que o pluralismo é uma realidade, vale dizer: "sociedade heterogénea de classes e fracções de classes, grupos sociais, económicos, diversidades culturais e ideológicas".[48] E, em sua dimensão normativa, o pluralismo é elemento constitutivo de um Estado Democrático, conforme artigo 2.° da Constituição da República Portuguesa – CRP, reconhece "às forças sociais e aos grupos colectivos capacidade de transformação qualitativa das relações humanas" e é força dialética e dialógica, sendo "elemento constitutivo da ordem constitucional" (CRP, art. 288.º/*i*).[49]

A **teoria elitista** surge a partir da falta de êxito da teoria pluralista, na medida em que esta não era capaz de explicar a falta de relação entre suas intenções normativas e a realidade. Foi desenvolvida a partir do conceito de Joseph Schumpeter (Democracia como método de obter apoio do povo pela concorrência) e a entende como uma forma de domínio (governados escolhem pelo voto, de tempos em tempos, qual elite concorrente deve exercer o poder. Dentre seus apoiadores estão Robert Dahl, Giovanni Sartori e Lipset. Os modelos diversamente formulados pelos adeptos desta teoria possuem os seguintes **elementos** comuns: na escolha das políticas alternativas, as classes não pertencentes às elites apenas apoiam ou rejeitam as propostas, mas não participam ativamente; a limitação das escolhas às elites é condição de sobrevivência do sistema democrático para conter as ameaças de excesso de perfeccionismo, da demagogia democrática e da maioria; elites profissionais, a fim de garantir a estabilidade do sistema, acabam por defender interesses das camadas que não fazem parte da elite; tal limitação às elites é uma reserva contra o autoritarismo da classe trabalhadora, pois somente aquelas é que garantem o processo liberal e democrático.[50] Ainda que seja realidade em alguns países, Canotilho apresenta

---

[47] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. pp. 1409-1410. O autor faz referências a Robert Dahl (*Who Governs? Democracy and Powers in American City*), C. Offe (*Politishe Herrschaft und Klassenstruktur*) e H. Spinner (*Pluralism als Erkenntnismodell*), obras às quais o doutorando não teve acesso.

[48] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1411.

[49] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1411.

[50] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. pp. 1411-1413. O autor faz referência a obra de S. M. Lipset (*Political Man*, Londres, 1966, p. 97) quanto à expressão "*working-class authoritarianism"*, a qual o doutorando não teve acesso. Em pesquisa à Constituição da República Portuguesa, verificou-se que os dispositivos mencionados por Canotilho versam sobre participação na vida política diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos (48.°/1), liberdade sindical (55.º1), referendo sobre determinados temas (115.º), organizações de moradores para participação na vida administrativa local (263.º), representação democrática no âmbito da estrutura administrativa (267.º). PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Disponível em

críticas à teoria, notadamente porque o modelo constitucional português atribui relevo à Participação Política, *verbi gratia*, artigos 48.°/1, 55.º1, 115.º, 263.º e 267.º da CRP.[51]

A última teoria do primeiro bloco é a da **Democracia do "ordo-liberalismo**", que transcende o princípio democrático ao tratar de temas econômicos. Em suma, "é um método que não assenta fundamentalmente na soberania do povo (...); ela alicerça-se na ordem económica e social-liberal, na "economia de livre mercado"". Converte a propriedade privada dos meios de produção na razão de ser da Democracia e da liberdade.[52] Por certo, encontra muitas resistências. Na CRP, por exemplo, há dispositivo expresso que versa sobre o tema, a saber: "Artigo 80.º Princípios fundamentais. A organização económico-social assenta nos seguintes princípios: a) Subordinação do poder económico ao poder político democrático; (...)"[53]

No segundo bloco, estão as **Teorias Normativas da Democracia**, as quais não rompem completamente com as do primeiro. No dizer de Canotilho: há continuidade e mudança no desenvolvimento constitucional. Assim, a continuidade mostra-se presente na discussão das qualidades essenciais da Democracia: "*representação* (Mill), *participação* (Rousseau), *freios e contrapesos* (Madison), *concorrência de elites* (Schumpeter), *descentralização* (Tocqueville), *igualdade* (Marx), *liberdade* (Hayek), *discussão* (Habermas), *justiça* (Rawls)".[54]

As Teorias Normativas estão articuladas, em síntese, com as concepções da política e do processo democrático no Estado de Direito constitucional: perspectivas liberal, comunitária e deliberativa. [55]

---

https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx Acesso em 28.02.2019.

[51] Em pesquisa à Constituição da República Portuguesa, verificou-se que os dispositivos mencionados por Canotilho versam sobre participação na vida política diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos (48.°/1), liberdade sindical (55.º1), referendo sobre determinados temas (115.º), organizações de moradores para participação na vida administrativa local (263.º), representação democrática no âmbito da estrutura administrativa (267.º). PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx Acesso em 28.02.2019.

[52] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1413.

[53] PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Disponível em <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 28.02.2019.

[54] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1414.

[55] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1414.

Veja-se o quadro a seguir com as principais características de cada modelo:

Modelo	Elementos caracterizadores
Teoria liberal	Política como meio para realização de fins radicados na esfera de liberdade social preexistente à própria política. Estado a serviço da Sociedade, reduzido ao aparelho administrativo, estando a Sociedade estruturada como sistema econômico baseado no comércio dentre pessoas privadas. A política deve orientar-se para prosseguir os interesses privados junto ao aparelho administrativo, que promove fins coletivos.[56]
Concepção republicana	Política como dimensão constitutiva da formação da vontade democrática. Assim: é o compromisso ético-político de uma identidade coletiva; não existe espaço social fora do espaço político (política como forma de reflexão do bem comum); a Democracia é a auto-organização política da comunidade no seu conjunto.[57]
Democracia deliberativa	Modelo ligado ao "republicanismo liberal" norte-americano. As pessoas governam-se a si próprias por meio da ação política e das leis que elas mesmas fazem. Características: assentada na ideia da "virtude cívica"; igualdade dos participantes no processo político; possibilidade de consentimento universal nas disputas normativas através da razão prática; direitos de participação dos Cidadãos na vida pública e controle dos representantes.[58]
Democracia discursiva	Modelo teorizado por Jürgen Habermas. Difere do "republicanismo liberal" porque não está assentada em direitos universais do homem (na perspectiva liberal), tampouco na moral social (visão republicana). Está fundada em regras de discussão, formas de argumentar, seu fim é proporcionar soluções a questões problemáticas, morais e éticas. Suas propostas são: regenerar a publicidade crítica por meio de formas deliberativas descentralizadas (contra o privatismo burguês e contra a redução legitimatória operada por partidos estatizados); dar vida a uma rede de comunicação e participação estruturante de uma Sociedade democrática (contra a compreensão da política centrada no Estado); partir de condições atuais do pluralismo cultural e social incompatíveis com uma identidade ético-comunitária

[56] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. pp. 1414-1415.
[57] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1415. O autor faz referência a obra de Philip Pettit (*Republicanism*, Oxford, 1997), a qual o doutorando não teve acesso.
[58] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1416.

	republicana.[59]
Democracia corporativista	Protagonismo das associações corporativas e grupos de pressão. Segundo Ph. Schmitter, o corporativismo tenderá a uma Democracia forte ao reunir o debate parlamentar com a negociação corporativa, ficando o Estado com o papel de mediador.[60]

No terceiro e último bloco está a **Concepção Minimalista de Democracia**, segundo a qual uma Sociedade democrática deve observar requisitos mínimos (sistema de regras primárias e fundamentais) para que seja considerada como tal. A partir de Norberto Bobbio (a ser estudado neste Capítulo), ditas regras versam sobre: quem está autorizado a tomar decisões coletivas e quais os processos para a tomada de tais decisões. Ainda, a Democracia Mínima implica: participação de elevado número de Cidadãos; regra da maioria para decisões coletivas e vinculantes; existência de alternativas reais e sérias para a escolha dos governantes e programas; garantia de direitos de liberdades e Participação Política.[61]

Canotilho ainda versa, brevemente, sobre as sugestões da Democracia eletrônica (ou digital ou *e-democracy*), que, na verdade, não formam propriamente uma teoria, mas apenas a indicação de que temas tecnológicos estarão na ordem do dia da Democracia, notadamente se as mídias eletrônicas poderiam alicerçar o debate político em substituição ao Parlamento e procedimentos respectivos (eleições) (*vide*, a propósito, o item 1.6.1).[62]

Outra classificação, mais aprofundada pela especificidade da obra, é a aquela trazida por David Held, autor ainda pouco mencionado entre os brasileiros, que trata das Democracias experimentadas pelas nações ao longo da História e nos últimos dois Séculos.[63]

Sobre os modelos clássicos, Held descreve quatro deles: a) Democracia clássica – Atenas; b) Republicanismo (Protetor e Desenvolvimentista); c) Democracia liberal; d)

[59] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. pp. 1416-1417. O autor faz referências às obras de Habermas, o qual será estudado mais adiante neste capítulo.
[60] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1417.
[61] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1418.
[62] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 1417.
[63] HELD, David. **Modelos de Democracia**. 3 ed. Tradução para o espanhol de María Hernández Díaz. Madrid: Alianza Editorial, 2009. Título original: *Models of Democracy*.

Democracia direta. Em relação às variantes recentes, são cinco: a) Elitismo Competitivo (e a visão Tecnocrática); b) Pluralismo, Capitalismo Corporativo e Estado; c) da Estabilidade do Pós-guerra à Crise política; d) Democracia depois do Comunismo soviético; e) Democracia deliberativa. Igualmente como feito em relação aos modelos apresentados por Canotilho, para fins de compreensão e visualização dos modelos, serão anotados os resumos das principais características no quadro a seguir:

Modelos Clássicos	**Elementos caracterizadores - resumo**
Democracia clássica - Atenas	Igualdade política para que os Cidadãos possam governar e serem governados. Participação direta dos Cidadãos nas funções legislativa e judicial. Poder soberano exercido pela assembleia de Cidadãos, cujo âmbito de ação é em relação a todos os assuntos comuns da cidade. Métodos múltiplos de seleção para os cargos públicos (eleição direta, sorteio, "rodízio"). Não existem distinção de privilégio entre Cidadãos comuns e os que ocupam postos públicos. Mandatos breves para todos os postos. Economia de escravidão e trabalho doméstico das mulheres, que deixam o tempo "livre" para os Cidadãos/homens para os deveres públicos. Cidadania restrita a um número relativamente pequeno.[64]
Republicanismo	**Protetor**: Participação Política como condição essencial da liberdade pessoal, sob pena de domínio por terceiros. Constituição ou governo misto garante o equilíbrio de poder entre o povo, a aristocracia e a monarquia. Todas as principais forças políticas têm papel ativo na vida pública. Eleições para postos públicos. Grupos sociais competitivos que promovem e defendem seus interesses. Liberdade de expressão e associação. Império da lei. Exclusão das mulheres e trabalhadores agrícolas da vida política. Conflito intenso entre associações políticas rivais.[65] **Desenvolvimentista**: Parte do pressuposto de que todos devem desfrutar de igualdade política e econômica para que todos possam gozar

[64] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 55.
[65] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 77.

	de liberdade e independência no processo de desenvolvimento coletivo. Separação entre Legislativo e Executivo. Poder Legislativo constituído pela participação direta dos Cidadãos em reuniões públicas. Regra da maioria nas votações. Executivo nas mãos de "magistrados" ou "administradores", cujos cargos são preenchidos por meio de eleições e sorteio. Distribuição da propriedade privada entre muitos; a Cidadania depende de posses, uma Sociedade de produtores independentes. Trabalho doméstico das mulheres para que os homens tenham tempo para o trabalho (não doméstico) e a política.[66]
Democracia liberal	**Protetora**: Os Cidadãos exigem proteção frente aos seus governantes e semelhantes, para que governos adotem políticas que correspondam ao interesse de todos. A soberania pertence ao povo, mas é conferido aos representantes o legítimo exercício das funções de Estado. As bases institucionais para estabelecer a responsabilidade dos que governam são: eleições regulares, voto secreto, competência entre líderes políticos e partidos e governo da maioria. Separação dos três poderes, que devem ser guiados pela impessoalidade. Centralidade do constitucionalismo, para garantir liberdade e igualdade na forma de direitos políticos e civis (liberdades), sobretudo aqueles relacionados à liberdade de expressão, associação, voto e crença. Separação entre Estado e Sociedade civil. O Estado deve ser fortemente restringido à criação de uma estrutura que permita aos Cidadãos desenvolver suas vidas privadas, livres da violência, dos comportamentos sociais inaceitáveis e das interferências políticas indesejáveis. Desenvolvimento de uma Sociedade civil politicamente autônoma. Propriedade privada dos meios de produção. Economia de mercado competitiva. Família patriarcal. Nação-Estado com extenso território.[67] **Desenvolvimentista**: A participação na vida política é necessária não só para a proteção dos interesses individuais, mas também para a criação de uma Cidadania informada, comprometida e em desenvolvimento. Soberania popular com sufrágio universal (sistema proporcional). Governo representativo (liderança eleita, eleições periódicas, voto secreto *et cetera*). Freios constitucionais para assegurar as limitações e divisões do poder do Estado, assim como a promoção de direitos individuais (liberdades).

[66] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 83.
[67] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 123.

	Separação entre as funções dos eleitos e dos administradores especialistas (expertos). Participação dos Cidadãos em diversos ramos do governo, pelo voto, no governo local, debates públicos e serviço judicial. Sociedade independente com interferência mínima do Estado. Economia de mercado competitiva. Posse e controle privado dos meios de produção, juntamente com experimentos relativos à forma de propriedade comunitária ou cooperativa. Emancipação política da mulher, mas preservação, em geral, da tradicional divisão do trabalho doméstico. Um sistema de nações-Estado com relações internacionais desenvolvidas.[68]
Democracia direta (Obs.: o autor faz uma relação do tema com o fim da política, pois, de acordo com a teoria marxista, esta reduz o poder político ao econômico e de classe. A abordagem a seguir foi a utilizada por David Held para classificar as características da Democracia direta do socialismo e comunismo, sem qualquer vínculo com suas ideias, a exemplo dos demais modelos vistos).	Princípio justificador: o "livre desenvolvimento de todos" pressupõe o "livre desenvolvimento de cada um". A liberdade exige o fim da exploração e a plena igualdade política e econômica. Que cada um possa dar segundo sua capacidade e receber de acordo com sua necessidade. **Socialismo**: As questões públicas devem ser reguladas por comunas ou conselhos organizados. Servidores públicos, magistrados e administradores estão sujeitos a eleições frequentes, ao mandato (revogável) de sua comunidade. Os funcionários não cobram mais do que o salário dos trabalhadores. Unidade da classe obreira. Derrota da burguesia. Fim dos privilégios de classe. Desenvolvimento substancial das forças de produção, que cubra as necessidades básicas e dê tempo às pessoas para as atividades não laborais. Integração progressiva do Estado e da Sociedade. **Comunismo**: O governo e a política em todas as suas formas abrem caminho para a autorregulação. Todas as questões públicas se resolvem coletivamente. O consenso é o princípio de decisão em todas as questões públicas. Distribuição do restante das tarefas administrativas por "rodízio" e eleição. Substituição de todas as forças armadas e coercitivas por autocontrole. Todo o vestígio de classes desaparece. Fim da escassez e abolição da propriedade privada. Eliminação dos mercados de troca e de dinheiro. Fim da divisão social do trabalho.[69]

[68] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 141.
[69] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 178.

A seguir, o quadro com as variantes recentes da Democracia:

Variantes recentes da Democracia	**Elementos caracterizadores - resumo**
Elitismo competitivo (visão tecnocrática)	Principais teóricos: Max Weber e Joseph Schumpeter. Método de seleção de uma elite política qualificada e imaginativa, capaz de adotar decisões legislativas e administrativas necessárias. Obstáculo aos excessos da liderança política. Governo parlamentar com Executivo forte. Concorrência entre elites e partidos políticos rivais. Domínio do Parlamento pelos Partidos Políticos. Caráter central da liderança política. Burocracia: uma administração independente e bem formada. Limites constitucionais e práticos para a margem efetiva de decisão política. Sociedade industrial. Modelo de conflito social e político fragmentado. Eleitorado pobremente informado e/ou emotivo. Cultura política que tolera diferenças de opinião. Surgimento de estratos de *experts* e gerentes tecnicamente qualificados. Concorrência entre os Estados pelo poder e vantagens no sistema internacional.[70]
Pluralismo, Capitalismo Corporativo e Estado	Principal teórico do Pluralismo: Robert Alan Dahl. Princípios justificadores do Pluralismo clássico e do Neopluralismo: Garante o governo das minorias e, assim, da liberdade política. Obstáculo fundamental ao desenvolvimento de Partidos excessivamente poderosos e insensíveis. Características gerais (Pluralismo e Neopluralismo): Direitos dos Cidadãos (uma pessoa, um voto, liberdade de expressão, de organização). Sistema de freios e contrapesos entre Legislativo, Executivo, Judiciário e a administração burocrática. Sistema Eleitoral competitivo com pelo menos dois Partidos. **Pluralismo clássico**: Gama diversificada de grupos de interesses (solapados),

[70] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 226.

	que buscam influência política. O governo media e julga as distintas demandas. As normas constitucionais estão imersas em uma cultura política que as respalda. O poder é compartilhado e trocado entre numerosos grupos da Sociedade. Ampla base de recursos distintos, dispersos por toda a população. Valor de consenso em relação aos procedimentos políticos, ao conjunto de alternativas e ao âmbito legítimo da política. Equilíbrio suficiente entre Cidadãos ativos e passivos, a fim de garantir a estabilidade política. Marco internacional que sustenta as normas das Sociedades pluralistas e de livre mercado.[71] **Neopluralismo**: Múltiplos grupos de pressão, mas uma agenda política inclinada para o poder das corporações econômicas. O Estado e seus departamentos perseguem seus próprios interesses setoriais. As normas constitucionais funcionam em um contexto de culturas políticas diversas e sistema econômico radicalmente desigual. O poder é atacado por numerosos grupos. Não Participação Política de grupos mais pobres. A distribuição do poder socioeconômico proporciona oportunidades e limites para as opções políticas. Participação desigual na política: governo insuficientemente acessível. Ordem internacional comprometida por poderosos interesses econômicos multinacionais e estados dominantes.[72]
Da Estabilidade do Pós-guerra à Crise Política (a polarização dos ideais políticos)	Após o período de bem-estar do II Pós-guerra (concepção social-democrática), originado, principalmente, a partir da expansão do Estado intervencionista, houve uma coesão de interesses, que, todavia, começou a se romper com a queda da atividade econômica em meados dos anos 1970. As críticas vieram tanto da esquerda quanto da direita, cada qual exigindo mais ou menos intervenção estatal. Assim, do consenso (e teses sobre o fim das ideologias e da Sociedade unidimensional), chega-se à sua ruptura e à Crise da Democracia (com suas teorias sobre o governo sobrecarregado e a Crise de Legitimidade).[73] Dessa forma, dois modelos de Democracia se desenvolveram: à direita, a Democracia legal e à esquerda, a Democracia participativa, cujas características são as seguintes: **Democracia legal**:

[71] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 249.
[72] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 249.
[73] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 269.

	Princípios justificadores: O princípio da maioria é uma forma efetiva e desejável de proteger os indivíduos do governo arbitrário e, portanto, de manter a liberdade. Para que a vida política e a econômica seja uma questão de liberdade e iniciativa individual, o governo da maioria deve circunscrever-se ao império da lei. Características fundamentais: Estado constitucional. Intervenção mínima do Estado na Sociedade civil e na vida privada. Uma Sociedade de livre mercado, a mais extensa possível. Condições gerais: Liderança política guiada por princípios liberais. Redução ao mínimo da excessiva regulação burocrática. Restrição do papel dos grupos de interesse. Redução ao mínimo (erradicação, se possível) da ameaça do coletivismo de todo o tipo.[74] **Democracia participativa**: Princípios justificadores: O direito igual para todos ao autodesenvolvimento somente pode ser alcançado em uma "sociedade participativa", uma Sociedade que fomente um sentido de eficácia política, nutra a preocupação pelos problemas coletivos e contribua para a formação de uma Cidadania sábia, capaz de interessar-se de forma continuada pelo processo de governo. Características fundamentais: Participação direta dos Cidadãos na regulação das instituições chave da Sociedade, incluindo o lugar de trabalho e a comunidade local. Reorganização do sistema de Partidos – responsabilidade ante seus filiados. Funcionamento dos "partidos participativos" na estrutura parlamentar do Congresso. Sistema institucional aberto, que garanta a possibilidade de experimentar com formas políticas. Condições gerais: Redistribuição de recursos materiais (melhoria de grupos sociais). Redução (erradicação, se possível), na vida pública e privada, do poder burocrático não responsável ante os Cidadãos. Sistema aberto de informações que garanta decisões informadas. Participação das mulheres.[75]
	Era final dos anos 1980 e início dos 90 quando revoluções sacudiram a Europa. Despertaram uma grande ilusão: a Democracia liberal foi celebrada como agente do progresso e o capitalismo como único sistema econômico viável. Era o

[74] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 297.
[75] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 307. Obs.: o autor cita os elementos centrais dos autores Macpherson e Pateman, obras às quais o doutorando não teve acesso.

Democracia depois do Comunismo soviético	triunfo do Ocidente. David Held examina os antecedentes históricos de 1989, a obra de Francis Fukuyama (cuja tese central é a morte do socialismo e que o liberalismo é a única filosofia política que segue sendo crível) e, por fim, o contraponto a Fukuyama, feito por Alex Callinicos, que vê na vitória do capitalismo um fato que aumenta a relevância atual do marxismo e da democracia direta, ao invés de reduzi-la. Conclui Held, entretanto, apontando o equívoco de ambos (Fukuyama e Callinicos) em relação à natureza da Democracia: o primeiro eclipsa a Democracia pela afirmação das doutrinas políticas, econômicas e éticas individualistas, de modo que a responsabilidade democrática dá lugar ao imperativo da liberdade individual frente à regulação política; já o segundo centra-se em categorias como classe, conflito de classe e produção. Held aponta que nem a celebração da Democracia liberal, nem seu rechaço como mecanismo meramente formal proporcionam os meios adequados para caracterizar suas fortalezas ou suas limitações.[76]
Democracia deliberativa	Princípios justificadores: As condições da associação política avançam mediante o consentimento livre e racional dos Cidadãos. A "justificabilidade mútua" das decisões políticas é a base legítima para a busca de soluções a problemas coletivos. Características fundamentais: Pesquisas deliberativas, dias de deliberação, júri de Cidadãos. Iniciativas de administração eletrônica (informes e acesso aos representantes). Democracia eletrônica (foros públicos). Análise de grupo e criação de propostas políticas. Deliberações públicas. Referendos vinculados às pesquisas deliberativas. Obs.: nesse contexto, quanto maior o aprofundamento da deliberação, mais se renova a Democracia representativa em Democracia participativa, radical, deliberativa. Condições gerais: Pluralismo de valores: programa intenso de educação cívica; cultura e instituições públicas que respaldem o desenvolvimento de preferências "matizadas" e "amadurecidas". Financiamento público de organismos e práticas de deliberação e de associações secundárias que os respaldem.[77]

[76] HELD, David. **Modelos de Democracia**. pp. 311-329.
[77] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 361.

A classificação da Democracia tem importância para a presente pesquisa na medida em que são diversos os modelos vivenciados pela experiência social e política ao longo dos tempos. Saber de que Democracia se está a tratar em meio a tanta invocação ao próprio termo é fundamental para que se possa identificar suas virtudes e Crises e relacioná-la aos Sistemas Eleitorais e aos Partidos Políticos. Nesse sentido, como se pôde observar do estudo dos modelos, é possível afirmar que a Democracia ocidental atual está entrelaçada a características de diversos modelos: de Democracia liberal (eleições regulares, voto secreto, constitucionalismo); Elitismo competitivo (obstáculo aos excessos da liderança política e governo parlamentar com Executivo forte); Pluralismo e suas vertentes (Clássico e Neopluralismo), bem assim com elementos da doutrina do Pós-Guerra com o embate entre Direita (Democracia legal) e Esquerda (Democracia Participativa).

1.1.3 Fundamentos e estado atual da Democracia

Verificadas as teorias e modelos mais conhecidos, inicia-se a incursão pelas noções fundantes de Democracia até sua compreensão atual, a fim de enfatizar as contribuições de escritores de diversos matizes, em ordem cronológica de nascimento: Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, Thomas Jefferson e James Madison, Emmanuel Sieyès, Alex de Tocqueville, John Stuart Mill, Hans Kelsen, Joseph Schumpeter, Norberto Bobbio, Robert Alan Dahl, Giovanni Sartori (no Capítulo 3), Jürgen Habbermas, Friedrich Müller (no item 1.1.5), Luigi Ferrajoli, Daniel Innerarity, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, sem prejuízo, por certo, da menção a outros autores e do necessário espraiamento dos ideais democráticos ao longo dos subitens do Capítulo.

Thomas Hobbes, autor da obra-prima do pensamento político inglês, influenciou todos os grandes escritores desde o Século XVII ao Século XX[78]. Trata-se de vasta obra que aborda, em quatro partes, grande espectro das questões filosóficas e políticas mais caras ao ser humano. Do Homem, Da República, Da República Cristã e Do Reino das Trevas formam Leviatã e tratam de temas que variam entre ciência e religião, leis naturais e poder, soberano e súditos, luz e obscuridade. Ao que interessa ao aprofundamento teórico

[78] TUCK, Richard. Introdução à obra **Leviatã:** ou matéria, forma e poder de uma República eclesiástica e civil, de Thomas Hobbes. Tradução de João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Claudia Berliner. Edição brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. IX.

da presente Tese, será abordado, tão-somente, o tema República e como o autor compreendia, ao seu tempo, suas três espécies: a Monarquia, a Democracia e a Aristocracia.[79]

Contratualista, Hobbes entende que a "causa final, finalidade e desígnio dos homens (...) é a precaução com a sua própria conversação e com uma vida mais satisfeita". Para tanto, eles (os homens) deveriam, na vida em República, aceitar a restrição à liberdade, de modo a permitir que um "poder visível" pudesse manter o respeito e os forçar, "por medo do castigo, ao cumprimento dos seus pactos e à observância das leis da natureza". E sem que houvesse a força da espada, não haveria possibilidade de cumprimento dos pactos, os quais não passariam de palavras.[80]

Nesse contexto, Hobbes compreende que haveria a necessidade de um "poder comum" que resguardasse defesa e proteção a todos, "seja contra o inimigo comum, seja contra os danos causados uns aos outros" [81]. Tal poder, segundo o autor, somente poderia ser constituído de uma única forma: mediante a atribuição de sua força "a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir todas as vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade" [82].

A partir dessa compreensão é que Hobbes traz sua definição de República, qual seja, em suma, a instituição a uma pessoa de poderes para utilizar a força e os recursos de todos em prol da paz e defesa comuns[83].

A pessoa a quem se atribui o poder é o soberano, ao passo que os demais são os súditos. De acordo com Hobbes, tal poder pode ser adquirido pela força ou voluntariamente, hipótese em que os súditos o confiam ao soberano, formando, assim, uma

---

[79] HOBBES, Thomas. **Leviatã:** ou matéria, forma e poder de uma República eclesiástica e civil. Tradução de João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Claudia Berliner. Edição brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título original: *Leviathan*.
[80] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. p. 143.
[81] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. pp. 144-145.
[82] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. p. 147. Prossegue o autor: "Isto é mais do que o consentimento ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada home com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: *Autorizo e transfiro o meu direito de me governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de transferires para ele o teu direito, autorizando de uma maneira semelhante todas as suas ações*". (Itálico no original). p. 147.
[83] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. p. 148. Na íntegra: "*uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por todos como autora, de modo que ela pode usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns*". p. 148.

"república política" (por instituição) [84], com todas as consequências que lhe são inerentes[85].

A república, tal como concebida por Hobbes, só existia por meio de três formas distintas, conforme o soberano: a) monarquia: quando o representante é um só homem; b) Democracia (ou governo popular): quando é uma assembleia de todos que se uniram; c) aristocracia: quando é uma assembleia apenas de uma parte[86].

O autor não olvida outras espécies bastante conhecidas de governo, mas traz a devida elucidação para dizer que são apenas as mesmas formas já mencionadas quando "detestadas". Assim, a tirania seria a monarquia para os descontentes, ao passo que para estes a oligarquia seria a aristocracia e, por fim, a anarquia representaria a Democracia para os descrentes em tal forma de república. Adverte, pois, para que não haja tal confusão, de acordo com as preferências pessoais de cada um ou pelo fato de serem oprimidos pelos governantes[87]. Também esclarece Hobbes, retornando ao ponto em que defende a razão pela qual existe o poder, que a distinção entre as três formas reside na conveniência, ou seja, na "capacidade para garantir a paz e a segurança do povo, fim para o qual foram instituídas"[88].

Ao abordar as partes que constituem a república, Hobbes diferencia os sistemas em regulares e irregulares[89], dentre aqueles os absolutos e independentes, de um lado, e os dependentes (subordinados), de outro. No que é pertinente ao presente estudo, merecem destaque os sistemas subordinados políticos (os outros seriam os privados). Também denominados "corpos políticos", eles são criados pelo "poder soberano" [90].

Em seguida, o autor trata da Representação e de seus alcances, aduzindo que

---

[84] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. p. 148.
[85] O autor discorre sobre essa forma de instituição da república, estabelecendo doze consequências que versam sobre direitos e faculdades, dentre elas: a impossibilidade de se alterar a forma de governo pelos súditos (1); a necessidade de consentimento daqueles que não votaram com a maioria, a partir da escolha do soberano (3); o soberano não pode ser punido pelos súditos (5); o soberano é o juiz das doutrinas e opiniões contrárias à paz, cabendo a ele o exame de todos os livros antes de sua publicação (6); a ele (soberano) compete o estabelecimento de regras sobre a propriedade (7), bem como a autoridade judicial (8) e a escolha de todos os "conselheiros, ministros, magistrados e funcionários, tanto na paz como na guerra (10). *In* HOBBES, Thomas. **Leviatã**. pp. 149-155.
[86] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. pp. 158-159.
[87] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. p. 159.
[88] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. p. 160.
[89] "Por SISTEMA entendo qualquer número de homens unidos por um interesse ou um negócio, dentre os quais alguns são *regulares* e outros *irregulares*. Os *regulares* são aqueles em que se institui um homem ou uma assembléia como representante de todo o conjunto. Todos os outros são *irregulares*". (itálico no original) *In* HOBBES, Thomas. **Leviatã**. pp. 190-191.
[90] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. p. 191.

nos corpos políticos o poder é sempre limitado pela forma a ser definida pelo soberano, que é o representante absoluto de todos os súditos. Assim, ninguém poderia ser representante dos súditos, senão na exata medida permitida pelo soberano. Do contrário, afirma Hobbes, a divisão de poder seria contrária aos "interesses da paz e da defesa" [91].

Já a forma por meio da qual são estabelecidos os limites concedidos ao representante do corpo político (subordinado) depende de dois fatores: mandados (ou cartas) ou leis da república. Isso porque, ao contrário do sistema independente, no qual o poder do representante é apenas aquele estabelecido pelas leis da natureza (não escritas), no sistema subordinado é necessário que sejam definidos, via cartas, as "funções, tempos e lugares" relativas ao exercício de tal poder. Já as leis servem para sanar as omissões constantes das cartas, determinando, assim, a legítima atuação do representante[92].

No corpo político, quando o representante é apenas um homem, fica este vinculado ao que autorizam as cartas ou leis. Assim, qualquer ato que realize fora dos permissivos será ato próprio e não do corpo ou de quaisquer de seus membros. De outro lado, quando autorizado, o ato praticado é considerado de todos. Já quando o representante for uma assembleia e o ato é realizado sem previsão nas cartas ou leis, ele é tido como ato da assembleia e daqueles que nesse sentido votaram. [93]

Vê-se, pois, a importância de Thomas Hobbes para o desenvolvimento das teorias modernas sobre Democracia. Sua concepção de república, ainda que diversa do entendimento atual, possibilitou compreensão da ideia de Representação Política, atribuindo à Democracia a ideia de um governo popular. Da mesma forma, o argumento de que o poder existe para garantir proteção e segurança aos membros de uma comunidade é fundamental para o entendimento do Estado Moderno, mesmo que outras atribuições (tantas outras, na verdade) sejam de sua competência.

John Locke, precursor do pensamento político liberal, é, a exemplo dos demais, essencial ao presente estudo, na medida em que trata das relações entre Sociedade e Poder e defende as liberdades, em oposição ao poder do monarca. De seu "Segundo tratado sobre o governo" serão extraídos elementos relacionados à Pesquisa, os quais versam sobre a Sociedade política ou civil e seus fins, o Poder Legislativo, bem como a

[91] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. p. 191.
[92] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. p. 192.
[93] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. pp. 192-193.

respeito da tirania.

Em sua teoria, Locke diverge da ideia de que o governo é produto apenas da força e da violência, segundo a qual os homens seguiriam as regras dos animais selvagens (lei do mais forte). Em oposição, sustenta que o poder político é o "direito de fazer leis aplicando a pena de morte, ou, por via de consequência, qualquer pena menos severa, a fim de regulamentar e de preservar a propriedade, assim como de empregar a força da comunidade para a execução de tais leis e a defesa da república".[94]

No estado de natureza, de liberdade e igualdade plenas, sem que ninguém tenha mais do que os outros, todos desfrutam dessas vantagens comuns e fazem uso das mesmas faculdades, o que não significa dizer que alguém possa lesar o outro em sua vida, sua saúde, sua liberdade ou seus bens, salvo para punir o delinquente. Assim, cabe a todos garantir a execução da lei da natureza, o que implica o direito de repreensão.[95] Há, portanto, no estado de natureza, o poder de um homem sobre o outro, mas tal não é absoluto, movido por paixões de sua própria vontade, devendo a sanção ser proporcional, para fins de reparação e prevenção (é isso que se denomina punição). À objeção de que um homem não pode ser o juiz da própria causa, Locke argumenta que aí reside a razão para a instituição do governo: para conter a parcialidade e a violência dos homens.[96]

Quanto às origens da Sociedade política, Locke defende que o homem não nasceu para viver sozinho, por isso a necessidade de viver em Sociedade, dotando-o, para tanto, de entendimento e linguagem. A primeira das Sociedades existiu entre marido e mulher, depois entre pais e filhos e, mais adiante, entre patrão e servidor, mas elas não equivalem a uma Sociedade política. Esta pressupõe que cada um de seus membros tenha renunciado ao seu poder natural, depositando-o nas mãos da comunidade, que se encarrega de proteger a lei por ela criada e, assim, torna-se um árbitro que deve respeitar regras imparciais. Daí a diferença, porquanto as primeiras Sociedades mencionadas ainda estão em estado de natureza, ocasião em que cada integrante serve a si próprio de juiz e executor.[97]

Da análise de tais premissas, percebe-se, então, a origem dos Poderes

---

[94] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. *E-book. LeBooks*, 2018. Título original: *Concerning Civil Government, Second Essay*. Posição (doravante "p.") 1031.
[95] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. p. 1059.
[96] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. p. 1119.
[97] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. pp. 1720-1780.

Executivo e Legislativo, cujas missões, segundo o autor eram, em síntese, julgar, através de leis estabelecidas as ofensas cometidas na comunidade social, bem como determinar, por meio de julgamentos ocasionais, a que ponto as injustiças de fora devem ser vingadas. A força necessária seria empregada em ambos os casos. Essa passagem do estado de natureza para a Sociedade civil se faz mediante a instituição de um juiz (Legislativo ou magistrados por ele nomeados) com autoridade para dirimir os conflitos.[98]

Locke é crítico da monarquia, cuja forma de governo, baseada na dominação, é incompatível com a Sociedade civil. No absolutismo, o príncipe (que permanece em estado de natureza) detém nele próprio todo o poder, restando inviável encontrar juiz que possa julgar com autoridade, sem injustiça ou parcialidade. Na Sociedade civil, ao contrário, "nenhum homem pode estar imune às suas leis".[99]

O autor também versa sobre o princípio majoritário. Se todos os homens são livres e iguais, a única forma pela qual alguém lança mão de tal condição natural e se insere na Sociedade civil é por meio de um acordo mútuo para que, assim, garantam uma vida confortável e segura (inclusive em relação à sua propriedade, eis o grande objetivo). Formado o corpo político, a maioria tem o direito de decidir pelo restante, a fim de que se mova na direção com maior força.[100] Locke não descarta a possibilidade de que novos arranjos sejam feitos pela comunidade (por maioria), como por exemplo, modificar o comando do Legislativo.[101]

O Poder Legislativo, para Locke, é decorrente da primeira lei positiva fundamental de todas as comunidades políticas. Não é o único poder supremo, mas nenhuma lei tem valor se não for aprovada pelo Legislativo escolhido pelo "público" (expressão de Locke). Todavia, deve observar quatro preceitos: não ser exercido de maneira "absolutamente arbitrária sobre as vidas e as fortunas das pessoas"; limitar-se a dispensar a justiça e decidir os direitos com fundamento em leis existentes (em prol do bem do povo) e juízes autorizados e conhecidos; não pode retirar de nenhum homem seus bens, ainda que parcialmente, pois esta é a razão para o seu ingresso na Sociedade; jamais poderá transferir para quaisquer outras mãos o poder de legislar, pois detém apenas um

---

[98] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. p. 1810. Na concepção de Locke, os poderes eram divididos em três (Legislativo, a quem competia também a função de julgar, Executivo e Federativo, este com atribuições de administrar a segurança e o interesse público externo).
[99] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. p. 1872.
[100] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. p. 1873.
[101] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. p. 2205.

poder que o povo lhe delegou.[102]

Finalmente, quanto à tirania, John Locke a retrata como sendo o exercício do poder além do direito legítimo. O interesse público é menosprezado em benefício de vantagens pessoais e satisfação de ambições. A tirania não é exclusiva das monarquias, pode ocorrer sob quaisquer formas de governo, basta o poder seja aplicado com outros objetivos, subjugando o povo às ordens arbitrárias: "onde termina a lei começa a tirania, desde que a lei seja transgredida em prejuízo de alguém".[103] O autor reconhece o direito à resistência, mas "não se deve opor a força senão à força injusta e ilegal; quem quer que resista em qualquer outra circunstância atrai para si uma condenação justa (...)".[104] Em passagem que bem retrata, de outro lado, a resistência (ou teimosia) de autoritários à compreensão de que é hora de, em prol do povo que prometem defender, deixar o poder, Locke faz dura advertência: "(...) quando os governantes deixam as coisas chegarem a um ponto em que a grande massa de seu povo os trata como suspeitos; é a situação mais perigosa em que eles podem se colocar, e eles são os que merecem menos piedade, pois isso é muito fácil de ser evitado". Para o autor, é impossível que não enxerguem e sintam isso, agem como o pai que não deixa que seus filhos percebam que ele os ama e cuida deles.[105] E ao povo, o que resta fazer em face de leis sem autoridade? Não é obrigado a obedecê-las, caso em que poderá constituir um novo Legislativo, bem como autorizado está a resistir à força daqueles que querem lhe impor qualquer coisa.[106]

Charles de Secondat, o Barão de **Montesquieu**, também é um dos autores essenciais à presente Pesquisa, porquanto sua obra é uma das mais importantes para o pensamento político desde seu lançamento, em 1748. Fez parte do pensamento filosófico que inspirou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, por ocasião da Revolução Francesa, que em seu artigo 16 deixa clara a influência de Montesquieu: "*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*"[107].

Diferentemente de Hobbes, Montesquieu apresenta uma classificação diversa

---

[102] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. pp. 2204-2296.
[103] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. pp. 2793-2823.
[104] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. p. 2854.
[105] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. pp. 2884-2915.
[106] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. p. 2944.
[107] FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Disponível em <http://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen/>. Acesso em 18.07.2018.

de Governos, compreendidos por três espécies: republicano, monárquico e despótico. A natureza de cada um deles se dá conforme o detentor do poder e o respeito às leis:

a) Governo Republicano: povo ou parte do povo detém o poder soberano;

b) Governo Monárquico: só um governa, mas mediante leis fixas e estabelecidas;

c) Governo Despótico: apenas um governa, sem leis e regras, de acordo com sua própria vontade.[108]

Quanto ao primeiro (Governo Republicano), de interesse para o estudo ora em desenvolvimento, Montesquieu aborda os temas da Democracia e da aristocracia. Quando o poder soberano está nas mãos do povo, temos a primeira forma, ao passo que a segunda se caracteriza pelo exercício do poder soberano por parte de uma parcela do povo. [109]

Destaca, dentre outros institutos, a importância: do **sufrágio**, bem assim as leis que estabelecem tal direito ("como, por quem, a quem, sobre o que"), como fundamentais em tal governo; do **eleitorado**, sendo importante estabelecer o número de Cidadãos que deveriam formar as assembleias; do **povo** e seus **magistrados**, o primeiro como detentor do poder soberano, sobre o qual recai a tarefa de decidir "só através de coisas que não possa ignorar", e os demais como encarregados de fazerem bem o que o povo não possa fazer (observe-se que juiz e magistrado não são sinônimos – o primeiro aquele que distribui Justiça e o segundo como autoridade investida de funções públicas relevantes, especialmente do Executivo)[110]; do **senado**, responsável pela condução do povo, mas para que haja a necessária confiança é preciso que sejam eleitos pelo povo ou por intermédio de um magistrado; do **sorteio** e da **escolha**: após realizar escorço histórico referente ao estabelecimento de quem poderia ter direito ao sufrágio (em razão de suas posses – na antiga Roma eram cento e noventa três centúrias, em seis classes, ao passo que em Atenas foram estabelecidas quatro classes) e mesmo o direito de ser eleito, Montesquieu resgata as formas do sorteio e da escolha, sendo a primeira da natureza da Democracia e a segunda da aristocracia. Como o sorteio em si é defeituoso, houve preocupação dos

---

[108] MONTESQUIEU, Barão de. **O espírito das leis:** as formas de governo, a federação, a divisão de poderes. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 8 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004. Título original: *L'esprit des lois*. p. 87.
[109] MONTESQUIEU, Barão de. **O espírito das leis**. pp. 88 - 94.
[110] MOTA, Pedro Vieria. *In* MONTESQUIEU, Barão de. **O espírito das leis**. Introdução - p. 57.

legisladores sobre o tema, pelo que ficou assentado que, em Atenas, dentre outras regras, somente os juízes seriam eleitos por sorteio, sendo as demais funções eleitas por escolha. Ainda sobre o sorteio, Sólon estabeleceu que: somente poderia ser sorteado quem se apresentasse; o eleito fosse examinado por juízes, os quais poderiam acusa-lo de indigno, o que levou Montesquieu a concluir que, além do sorteio, havia uma escolha; do **voto secreto**, instituto que não deveria ser resguardado em favor do povo, pois, segundo o autor, sua natureza é de "agir por paixão", de modo que deveria ser público. Para Montesquieu foi o voto secreto o responsável pela queda da República Romana; por fim, do **Poder Legislativo**, sendo lei fundamental na Democracia que somente o povo faça as leis. Todavia, o Senado poderia fazê-lo em inúmeras situações (não especificadas por Montesquieu. Ademais, tal como previam as constituições de Roma e de Atenas, era conveniente que os provimentos do Senado tivessem força de lei durante um ano, cabendo ao povo torná-los perpétuos ou não. [111]

No tocante à aristocracia, Montesquieu faz, em suma, as considerações sobre os institutos supra, apontando as diferenças com a Democracia. Assim, mister mencionar que, nessa espécie de governo: o poder soberano está nas mãos algumas pessoas, que fazem e executam as leis; o sufrágio não se daria por sorteio, pois o lugar já seria do nobre; o Senado seria necessário a nobreza fosse em grande número (nesse caso, a aristocracia estaria no Senado e a Democracia no corpo de nobres, sendo o povo reduzido a nada, embora reconheça o autor a necessidade de tirá-lo do seu "aniquilamento"); na monarquia o "princípio do Governo freia o Monarca", ao passo que na República em que o poder é exorbitante nas mãos de um Cidadão, "o abuso desse poder é maior, porquanto as leis, que em absoluto não o previram, nada fizeram para freá-lo"; é desejável que a parcela do povo que não partilha do poder seja "tão pequena e tão pobre" que aqueles que a domina não tenha interesse em oprimi-la" [112].

Necessária, por fim, a advertência de Montesquieu a respeito do que entende por "virtude política", ou seja, "o amor à Pátria e à igualdade" que é a "mola que faz mover o Governo Republicano".[113] Contudo, não se pode olvidar que ele mesmo atribui à

---

[111] MONTESQUIEU, Barão de. **O espírito das leis**. p. 88.
[112] MONTESQUIEU, Barão de. **O espírito das leis**. pp. 94 - 96. Prossegue o autor: "As famílias aristocráticas devem pois ser Povo tanto quanto possível. Quanto mais uma Aristocracia aproximar-se da Democracia mais perfeita ela será; e tornar-se-á menos perfeita à medida que aproximar-se da Monarquia. A mais imperfeita das Aristocracias é aquela onde a parte do Povo que obedece é escrava daquela que manda, como acontece na Polônia, onde os camponeses são escravos da nobreza". p. 96.
[113] MONTESQUIEU, Barão de. **O espírito das leis**. p. 75.

igualdade extrema uma corrupção do princípio da Democracia, na medida em que não se pode querer “ser igual aos que escolheu para mandar”. Dessa forma, o povo, ao não suportar o poder que ele confiou, pretende fazer tudo por si: deliberar, executar e despojar os juízes.[114]

Jean-Jacques Rousseau, em sua obra “Do Contrato Social”, aborda temas essenciais à compreensão de povo, soberania, governo, Democracia e da tão mencionada “vontade geral”, os quais estão diretamente ligados ao objeto desta Tese. Para fins metodológicos, neste primeiro momento, será abordada a sua compreensão sobre Democracia, sem prejuízo do aprofundamento de outros temas em itens específicos desta Tese.

Sua investigação parte da inquietação por saber “se pode haver, na ordem civil, alguma regra de administração, legítima e segura, que tome os homens tais como são e as leis tais como podem ser”. Para que justiça e utilidade não se dividam, é necessário verificar, alerta o autor, a relação entre o que o direito permite e o que ele prescreve.[115]

Rousseau defende a ideia de que a ordem social é um “direito sagrado que serve de alicerce a todos os outros”, e está fulcrado em convenções, não na natureza. Fundamentou sua assertiva na evolução das Sociedades, desde a mais antiga (e única natural), a família, com as crianças unidas ao pai até o tempo necessário para a sua conservação, laço que cessa, todavia, com a independência. O pai é visto como o chefe, ao passo que os filhos os governados, com a diferença de que “no Estado, o prazer de comandar substitui o amor que o chefe não sente por seus povos”.[116]

O autor percorre temas como o direito do mais forte e a escravidão para chegar ao que denomina “primeiro convênio”, a fim de que se possibilite a existência da associação, do bem público e do corpo político. Do contrário, haveria apenas senhor e escravos.[117]

Nasce, então, o contrato social, que se propõe a encontrar “uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça portanto senão a si

---

[114] MONTESQUIEU, Barão de. **O espírito das leis**. pp. 145-146.
[115] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 20.
[116] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posições 30-42.
[117] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 105.

mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente".[118]

A premissa do autor é de que as cláusulas de tal contrato (que poderia ser resumida a uma única: alienação total em favor de toda a comunidade) são reconhecidas tacitamente por todos os integrantes da associação, sob pena de, violado o pacto, cada um retomar sua liberdade natural em detrimento da "liberdade convencional pela qual ele aqui renunciou".[119]

Rousseau conceituou categorias importantes envolvendo o tema até aqui abordado. Corpo político: a pessoa pública "formada pela união de todas as outras". Chama-se Estado o "corpo político" passivo, soberano quando ativo e autoridade "quando comparado a seus semelhantes". Povo é o coletivo de associados, "particularmente chamados de cidadãos, na qualidade de participantes na autoridade soberana, e vassalos, quando sujeitos às leis do Estado".[120]

Formado o pacto social, dá-se existência ao corpo político. Seu movimento e sua vontade se manifestam pela legislação, necessária para "unir os direitos aos deveres e encaminhar a justiça a seu objetivo".[121] Daí a importância do legislador. Rousseau reconheceu a importância e dificuldade de tal missão ao mencionar que "Para descobrir as melhores regras de sociedade convenientes às nações, far-se-ia preciso uma inteligência superior que visse todas as paixões e não provasse nenhuma".[122]

Observou a necessidade de se atentar para o momento ideal para a instituição das leis, que não pode ser quando das tempestades, pois "usurpadores conduzem ou escolhem sempre esses tempos de perturbações para fazerem passar, graças ao espanto público, leis destruidoras que o povo não adotaria jamais em situação normal". É o que distingue, concluiu, a obra do legislador daquela do tirano.[123]

Também destacou Rousseau um dos assuntos fundamentais a respeito da complexa relação Povo/Estado/Democracia, que é justamente o tamanho do Estado,

---

[118] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posições 30-42.
[119] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 130.
[120] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 142.
[121] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 313.
[122] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 339.
[123] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 443.

sabendo-se que quanto maior o for, maior a dificuldade de administrá-lo.[124]

Quanto ao objetivo da legislação, Rousseau destacou os objetivos fulcrais a serem perseguidos em uma Democracia, ou seja, a liberdade e a igualdade (ainda que, em sua visão, esta não signifique mesmo grau de poder e riqueza).[125] A propósito, sobre a riqueza, advertiu: “que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar um outro, e nem tão pobre para ser constrangido a vender-se”.[126]

E como alguém que falou também para adiante de seu tempo, incorreu em equívocos, foi crítico e alvo de críticas. Ao mencionar aos povos que: “Pode-se adquirir a liberdade, mas nunca recobrá-la”.[127] O autor não poderia imaginar quantos povos, antes livres, foram objeto da tirania dos prepotentes e reconquistaram suas liberdades.

Em seu Livro III, do Contrato Social, Rousseau abordou o governo. Principiou com a ideia de que as ações livres possuem duas causas: moral (“vontade que determina o ato”) e física (“o poder que a executa). Com o corpo político ocorre o mesmo: o Poder Legislativo representa a vontade e o Poder Executivo a força, sendo que, “sem o concurso de ambas, nada se faz ou se deve fazer”.[128]

Mas o que é o governo? Rousseau respondeu a essa indagação explicando que se trata do corpo intermediário existente entre vassalos e o soberano. Sua atribuição é executar as leis e manter as liberdades civis e políticas. O príncipe ou o magistrado é homem encarregado de sua administração.[129]

O governo recebe as ordens do soberano, a serem dadas ao povo. Mas deve haver igualdade entre o poder governamental e o poder dos Cidadãos, a fim de que o

---

[124] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posições 408 e 414. “Quanto mais se estende o laço social, tanto mais afrouxa; e, em geral, um pequeno Estado é proporcionalmente mais forte que um grande. Mil razões demonstram essa máxima. A administração, em primeiro lugar, torna-se mais penosa nas grandes distâncias (...)” “Isso não é tudo: não somente o governo possui menos vigor e rapidez para fazer observar as leis, impedir os vexames, corrigir os abusos, prevenir os empreendimentos sediciosos que possam ser promovidos nos pontos distantes, como também o povo demonstra menor afeição aos chefes, os quais nunca vê, à pátria, que a seus olhos se assemelha ao mundo, e aos concidadãos cuja maioria lhe é estranha. As mesmas leis não podem convir igualmente a tantas províncias diversas, com costumes diferentes, e climas opostos, e que não admitem a mesma forma de governo.

[125] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 455. “A liberdade, porque toda independência particular é outra tanta força subtraída ao corpo do Estado; a igualdade, porque a liberdade não pode subsistir sem ela”.

[126] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 468.

[127] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 394.

[128] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 499.

[129] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 499.

"Estado se mantenha em perfeito equilíbrio".[130]

Outra importante constatação de Rousseau diz respeito à atuação do magistrado (entendido aqui como o encarregado da administração, é importante enfatizar), dotado de três vontades essencialmente diferentes: interesse particular, aquela relacionada ao interesse do príncipe (ou vontade do corpo) e a soberana (do povo). Na legislação perfeita, esta última deveria ser a regra, ao passo que as demais, nulas. Todavia, o que se percebe é o contrário, numa "graduação diretamente oposta à exigida pela ordem social". Assim, uma vez que o poder esteja nas mãos de uma única pessoa, estariam reunidos o interesse particular e a vontade relacionada ao interesse do príncipe, e, consequentemente, a força, possibilitando o mais ativo dos governos.[131]

De outro lado, quanto maior o número de magistrados, mais a vontade do corpo se aproxima da vontade geral, cabendo ao legislador a arte de "saber fixar o ponto em que a força e a vontade do governo, sempre em proporção recíproca, se combinem na relação que ofereça mais vantagens ao Estado".[132]

Quanto à Democracia, Rousseau a identificou quando o "soberano pode, de início, confiar o depósito do governo ao povo em conjunto ou à maioria do povo, de modo a haver maior número de cidadãos magistrados que simples cidadãos particulares". Do contrário, quando o governo está nas mãos de um pequeno número (mais Cidadãos particulares do que magistrados), estar-se-á diante de uma aristocracia (ou governo real). Ainda, quando nas mãos de um só, chama-se monarquia. O autor não olvida a possibilidade de variações nas formas de governo (formas mistas) ou mesmo de alguma partilha de poder no caso da monarquia. Todavia, ressaltou que não se considerou nas infindáveis discussões sobre a melhor das formas é que "cada uma delas é a melhor em determinados casos e a pior em outros".[133] Fez equivocada previsão quando disse que a Democracia era destinada aos Estados pequenos e pobres.[134]

Na compreensão de Rousseau, já imbuído do ideal de separação de poderes, o

---

[130] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 512.
[131] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 561.
[132] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 574.
[133] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 587.
[134] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posições 721-722. "A monarquia, portanto, só convém às nações opulentas; a aristocracia, aos Estados medíocres em riqueza, bem como em tamanho; a democracia, aos Estados pequenos e pobres".

legislador não pode executar a lei, tampouco o povo pode desviar dos objetivos gerais para os particulares.[135]

Contestou a Democracia exercida diretamente, porquanto não seria possível o "grande número governar", bem como a imperfeição de um modelo feito para homens. Em sua clássica assertiva: "Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens".[136]

Advertiu para a inevitável morte do corpo político ao exemplificar que mesmo Esparta e Atenas pereceram. Não há se pensar, assim, em realizar algo eterno ou impossível, mas durável, pois não se pode "dar à obra dos homens uma solidez que as coisas humanas não comportam".[137] Mas é o corpo político, a partir de uma conversão da soberania em Democracia, que possibilita uma "nova relação de todos a todos, os cidadãos, mudados em magistrados, passam dos atos gerais aos atos particulares, e da lei à execução da mesma". Citou como exemplo o Parlamento inglês, que, algumas vezes, se reúne com todo o corpo político para a discussão de temas, abdicando, temporariamente, de sua condição soberana.[138]

Sobre as eleições, Rousseau apontou a existência de dois caminhos para a definição do príncipe e dos magistrados: a escolha e o sorteio. Este último, apontado por Montesquieu como algo "da natureza da democracia", é alvo de críticas por parte do autor, na medida em que o critério é insuficiente. Sendo a magistratura (o exercício do governo político) uma carga onerosa, tal somente poderia ser imposta pela lei, além do que somente seria viável em uma verdadeira Democracia, cuja existência, como se viu, é negada por Rousseau.[139]

Thomas Jefferson[140] e **James Madison**. Jefferson foi terceiro presidente norte-americano e um dos mais expressivos *Founding Fathers*, com atuação destacada na

---

[135] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 599.
[136] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posições 618-619.
[137] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 791.
[138] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 888. Obs.: o termo magistrado não pode ser entendido como sinônimo de juiz, mas "príncipe", ou seja, o homem encarregado da administração, conforme explicação no autor na posição 510.
[139] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posições 967-990.
[140] Das contradições que um democrata pode apresentar, Jefferson é detentor de uma delas que é digna de anotação em sua biografia: como um fervoroso defensor da liberdade, admirador do Iluminismo, era proprietário de escravos? *BIOGRAPHIES OF US PRESIDENTES, BOOK 3.* **Thomas Jefferson**. Posição 4. Tradução livre por parte do autor desta Tese.

Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, sendo seu autor após a recusa de John Adams a redigi-la. Argumentou Adams, dentre outras razões: "*You can write ten times better than I can*", referindo-se a Jefferson. Ambos faziam parte de uma comissão composta por cinco integrantes do Congresso Continental (Benjamin Franklin, Robert R. Livingstone e Roger Sherman também a compunham), a qual estava encarregada de elaborar o esboço da declaração. O texto elaborado por Jefferson sofreu pequenos ajustes na comissão, notadamente suas referências mais fortes em relação ao Rei George III. Foi submetido ao Congresso Continental, que aprovou a Independência em 2 de julho de 1776 e publicou sua Declaração no dia 4 de julho.[141]

De referido documento histórico, cujo nome oficial é "Declaração Unânime dos Treze Estados Unidos da América", merecem destaque algumas passagens:

> Quando no curso dos acontecimentos humanos se torna necessário para um povo dissolver os vínculos políticos que o ligavam a outro, e assumir, estre as nações da terra, a posição separada e igual a que lhe dão direito as leis da natureza e as do Deus da natureza, um digno respeito pelas opiniões da humanidade exige que declare as causas que o levam à separação.
>
> Nós consideramos estas verdades como evidentes por si mesmas, que todos os homens foram criados iguais, que foram dotados pelo seu Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes se encontram a vida, a liberdade e a busca pela felicidade. Que com o fim de assegurar estes direitos, instituem-se os governos entre os homens, derivando os seus justos poderes do consentimento dos governados. (...) A prudência, certamente, aconselha que não se mudem os governos estabelecidos há muito tempo por motivos leves e passageiros; e, de facto, a experiência tem demonstrado que a humanidade está mais disposta a sofrer enquanto os males são suportáveis, do que a fazer justiça abolindo as formas a que se acostumou. Mas quando uma longa série de abusos e usurpações, perseguindo invariavelmente o mesmo objetivo, evidencia um desígnio de submeter o povo ao despotismo absoluto, é do seu direito e do seu dever libertar-se de tal governo e instituir novas salvaguardas para a sua segurança futura.[142]

No decorrer do texto, outros pontos enfatizam a discordância dos Estados Americanos em relação à Coroa Inglesa e sua política contra a então colônia, dentre as quais merecem relevo: a convocação de corpos legislativos a lugares não habituais, a fim

---

[141] *BIOGRAPHIES OF US PRESIDENTES, BOOK 3.* **Thomas Jefferson: *A Life From Beginning To End***. Hourly History, 2016. Edição do Kindle. Posição 13. Obs.: a obra é parte de uma coleção e não faz menção ao seu autor e ao local de edição. Tradução livre por parte do autor desta Tese.

[142] DECLARAÇÃO UNÂNIME DOS TREZE ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Portal Galego da Língua.** Tradução de Salvador Mourelo. GZe-ditora. Disponível em https://agal-gz.org/faq/lib/exe/fetch.php?media=gze-ditora:declaracao_da_independencia_eua.pdf. Acesso em 10.01.19. Sem menção ao título original. p. 3.

de fatigá-los até a aprovação de suas disposições; dissolução repetida de Assembleias de Representantes que se opunham à usurpação dos direitos do povo; obstrução da administração da justiça, negando leis de criação de poderes judiciários; subordinação de juízes à sua vontade; poder militar independente e superior ao civil; imposição de tributos, privação dos benefícios de julgamentos com júri; transporte de americanos para além-mar, a fim de serem julgados por supostos delitos.[143]

Adiante, o documento conclui que o soberano age como “tirano” e não é digno de ser o governante de um povo livre. Por fim, declara a independência dos Estados Unidos da América de “toda a fidelidade para com a coroa britânica”.[144]

Jefferson também foi autor e inspiração de textos que reforçaram princípios que subsidiam a Democracia até os dias atuais, não só em seu país. A ele é atribuída a ideia dada ao Marquês de La Fayette (que havia lutado ao lado dos americanos pela independência), para que redigisse a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, legado da Revolução Francesa. Em que pese ter apoiado a revolução, não estava de acordo com a violência.[145]

Jefferson e Madison tiveram atuação destacada por ocasião da elaboração da Constituição dos Estados Unidos da América. Em carta endereçada a Madison, escrita em Paris, em 1787, Jefferson disse gostar da ideia de um governo em três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), do poder dado à legislatura para a cobrança de impostos, e por essa única razão, que a Câmara alta seja eleita diretamente pelo povo, do voto por pessoa, em vez de por Estado.[146]

De fato, era a resposta à ideia de James Madison, que, inspirado em Montesquieu, minutou a proposta de divisão do poder em três áreas, com a introdução do mecanismo conhecido como *checks and balances*, a qual foi apresentada pelos representantes do Estado da Virgínia (Plano Virgínia) durante a Convenção de Filadélfia

---

[143] DECLARAÇÃO UNÂNIME DOS TREZE ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Portal Galego da Língua.** p. 4.
[144] DECLARAÇÃO UNÂNIME DOS TREZE ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Portal Galego da Língua.** p. 5.
[145] *BIOGRAPHIES OF US PRESIDENTES, BOOK 3.* **Thomas Jefferson**. Posição 212. Tradução livre por parte do autor desta Tese.
[146] JEFFERSON, Thomas. ***Jefferson on Freedom****: Wisdom, Advice, and Hints on Freedom, Democracy, and the American Way*. *New York: Skyhorse Publishing*, 2011. Edição do Kindle. Formato digital. p. 1. Tradução livre por parte do autor desta Tese.

para elaboração da Constituição.[147]

Ainda no Plano, constavam o Legislativo composto por duas casas, com representantes de cada Estado e de acordo com a população, para garantir o apoio popular. Em seguida, delegados presentes à Convenção concordaram que era uma boa ideia, em teoria, mas se ele (o povo) tomar a propriedade dos ricos e a espalhar por aí? “Homens não se unem pela liberdade ou vida... eles se unem pela proteção da propriedade”, disse Gouveneur Morris. Elbridge Gerry afirmou: “os males que experimentamos fluem do excesso de democracia”. [148]

Percebe-se, pois, que no início dos regimes democráticos como os concebemos hoje em dia havia muitas dúvidas sobre como se daria, na prática, o poder do povo.

Também houve problemas em relação à divisão de poder entre os Estados, na medida em que os maiores poderiam se sobrepor aos menores. Estes, reunidos, apresentaram o Plano de Nova Jersey, que consistia na existência de um único órgão legislativo, composto de representantes selecionados pelos legislativos estaduais, com igual voz para cada Estado. Dias depois, Alexander Hamilton apresentou uma alternativa baseada no modelo britânico, que seria uma proposta bicameral, uma dos “ricos e bem-nascidos” (na prática, uma nova *House of Lords*) e outra do povo, cabendo à primeira verificar a instabilidade da segunda. Seu plano não foi levado a sério e prevaleceu, ao final, no Grande Compromisso, uma junção dos Planos Virgínia e Nova Jersey: sistema bicameral, sendo uma com representação de acordo com a população (Casa dos Representantes) e a outra com representação igualitária pelos Estados (Senado).[149]

Os embates políticos seguiram entre federalistas, dentre eles James Madison, e antifederalistas, até que a Constituição fosse efetivamente ratificada pelos Estados (vitória do grupo de James Madison) e, assim, ganhasse força, em detrimento da Confederação. Negociações políticas fizeram com que fossem aprovadas, já em 1789, de uma só vez, as dez primeiras emendas que formaram o importante documento conhecido como “*The Bill of Rights*”, um conjunto de direitos dos Cidadãos que ficaram de fora do texto constitucional

---

[147] BACHMANN, Steve; DÍAZ, Jorge (Ilustrações). ***U. S. Constitution for Beginners***. *Danbury: For Beginners*, 2012. p. 33. Tradução livre por parte do autor desta Tese.
[148] BACHMANN, Steve; DÍAZ, Jorge (Ilustrações). ***U. S. Constitution for Beginners***. p. 34. Tradução livre por parte do autor desta Tese.
[149] BACHMANN, Steve; DÍAZ, Jorge (Ilustrações). ***U. S. Constitution for Beginners***. pp. 35-36. Tradução livre por parte do autor desta Tese.

original e cuja ausência havia sido motivo de muitas disputas por ocasião da ratificação da Constituição. Com a necessidade de se prevenir má interpretação ou abuso de poder (texto do Preâmbulo da *Bill of Rights*), destacam-se as seguintes emendas aprovadas, em seus pontos principais: I – Liberdade de religião, expressão e imprensa; IV – Proibição de busca e apreensão sem mandado; V – Garantias processuais (júri, inclusive), direito de não autoincriminação e justa compensação em caso de desapropriação; VI – Direito a julgamento célere por um júri imparcial e no local do crime supostamente cometido, mediante previsão legal, bem como de ser informado da acusação e direito à assistência; VIII – Proibição de multas excessivas ou penas cruéis.[150]

Trata-se de um importante catálogo de direitos que abriu as portas para a consolidação da Democracia nos Estados Unidos (e em diversos países que seguiram seu modelo), para o quê contribuíram diversos outros aspectos da vida política e jurídica local, dentre eles a instituição do controle de constitucionalidade das leis, por ocasião do célebre caso *Marbury versus Madison* (1803). Ainda neste trabalho, serão abordados outros pontos históricos que versam sobre a Democracia nos Estados Unidos da América. Por ora, eis as contribuições de Thomas Jefferson e James Madison para a construção e desenvolvimento do modelo estatal e democrático em seu país.

Emmanuel Sieyès escreveu sua mais conhecida obra em momento histórico decisivo, no limiar da Revolução Francesa. Em *Qu´est-ce que le Tiers État?*[151] (Que é o Terceiro Estado?), mirou toda sua crítica aos poderosos de então. Cruz bem sintetizou a importância de sua obra: “foi um dos mais famosos estopins revolucionários, representando um verdadeiro manifesto de reivindicações da burguesia na sua luta contra o privilégio e o absolutismo”.[152]

Suas indagações iniciais e conclusões são: a) O que é o Terceiro Estado?[153] Tudo; b) O que tem sido ele na ordem política? Nada; c) O que é que ele pede? Ser alguma coisa.[154] Assim, Sieyès, em que pese atribuir ao povo o papel que merece como

---

[150] BACHMANN, Steve; DÍAZ, Jorge (Ilustrações). ***U. S. Constitution for Beginners***. pp. 40-51. Tradução livre por parte do autor desta Tese.
[151] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* 4 ed. Aurélio Wander Bastos (Org). Tradução de Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
[152] CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2002. p. 58.
[153] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* Terceiro Estado é a “nação menos a nobreza e o clero”, conforme nota do organizador, p. 5, referindo-se à definição de Jean-Paul Rabaut Saint-Etienne, “certamente” utilizada por Sieyès.
[154] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* p. i.

protagonista maior do interesse público, reconhece que ele é inexistente como força política e que sua pretensão é exercer uma parcela desse poder.

O Terceiro Estado como "Nação Completa" é descrito a partir da participação das pessoas comuns no processo de produção rural, depois na indústria, como comerciantes e, por fim, dos profissionais menos valorizados até os liberais mais graduados como servidores úteis e necessários.[155]

Apesar disso, restou clara a desigualdade em uma Sociedade estamental. Em diversos momentos Sieyès demonstrou as incongruências que, mais adiante, seriam denunciadas à História pela Revolução, *v. g.*, "o governo se transforma no patrimônio de uma determinada classe"; "os privilegiados conseguiram usurpar todos os postos lucrativos e honoríficos"; "Será certo que a ordem nobre tenha privilégios, que ela ousa chamar de direitos, separados dos direitos do grande corpo dos cidadãos?"; "No que diz respeito a seus direitos políticos, ela (ordem nobre) os exerce também à parte. Tem seus próprios representantes, que não são absolutamente procuradores dos povos".[156]

Assim é que prossegue o autor ao chegar à sua segunda constatação, qual seja a de que o Terceiro Estado tem sido um "nada" em meio a tantos privilégios destinados às castas. E o que resta ao não-privilegiado? O autor responde: "Só lhe resta como recurso juntar-se por toda a espécie de baixezas a um grande. Ao preço da dignidade ele compra a possibilidade de, em certas ocasiões, se valer de alguém".[157] O povo, igualmente, nada é nos Estados Gerais[158], porquanto não teve, até então, "verdadeiros representantes", sendo nulos seus direitos políticos.[159]

No ponto, merece destaque a percepção do autor sobre a liberdade, que não é privilégio algum, mas direito de todos: "Não somos livres por privilégios, mas por direitos, direitos que pertencem a todos os cidadãos".[160]

O que pede o Terceiro Estado é o questionamento seguinte do autor, que inicia

---

[155] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* pp. 1-2.
[156] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* pp. 3-4.
[157] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* p. 9.
[158] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* Os Estados Gerais eram a mais alta organização corporativa, representavam o reino diante do rei. A nobreza, o clero e o Terceiro Estado o compunham e votavam por ordem, conforme nota do organizador, p. 9.
[159] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* p. 12.
[160] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* p. 7.

sua resposta com um singelo ser alguma coisa, que, em verdade, é pouco mesmo, ou seja: verdadeira representação nos Estados Gerais, consistente na presença de “deputados oriundos de sua ordem, hábeis em interpretar sua vontade e defender seus interesses”.[161] Sua influência nos Estados Gerais deve ser “pelo menos igual à dos privilegiados e um número de representantes igual ao das outras duas ordens juntas”. [162]

Assim é que, não bastando a representação, a votação deveria se dar “por cabeça e não poder ordem”[163], com o fim de impedir que as classes votassem como um todo. Como era esse o procedimento, “a nobreza e o alto clero, sempre unidos, venciam todas as votações”.[164] É esse o pressuposto mínimo para que seja exercida sua “igualdade de influência”.[165]

Sieyès apresentou, então, quais seriam as três demandas do Terceiro Estado, sendo elas, sinteticamente: a) que os representantes do Terceiro Estado sejam escolhidos apenas entre os Cidadãos a ele pertencentes; b) que seus deputados sejam em número igual ao da nobreza e do clero; c) que os Estados Gerais votem não por ordens, mas por cabeças.[166]

Discorreu sobre a formação das Sociedades Políticas. De início, a nação é formada pela reunião de indivíduos e é caracterizada pelo jogo de vontades individuais (origem do poder), sendo sua obra a associação. No segundo momento, prevalece a vontade comum, havendo acordo sobre os bens públicos. Agora, o poder pertence ao público. Por fim, com o número e a dispersão de associados, há a necessidade de que parte da “vontade nacional” e, pois, do poder seja confiada a alguns de seus membros, de modo que surge, assim, o governo por procuração. Assim é constituído o corpo político, com formas e leis próprias, e cercado de precauções para que o poder não seja abusivo.[167]

Mas enfatiza Sieyès que a nação é a origem de tudo, sua vontade é a própria lei. Antes e acima dela, somente o direito natural. As normas constitucionais fundamentais têm sua gênese na segunda fase, quando prevalece o interesse comum, mas a nação

---

[161] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* p. 13.
[162] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* p. 13.
[163] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* pp. 13-14.
[164] CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. p. 60
[165] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* p. 14.
[166] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* pp. 13-14.
[167] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* pp. 46-48.

propriamente dita é formada unicamente pelo direito natural. Em suma, o direito natural verificado no primeiro momento é exercido no segundo, para, posteriormente, ser delegado a representantes. Qualquer inversão nessa ordem, para o autor, seria absurda.[168]

Alexis de Tocqueville viajou aos Estados Unidos, a pretexto de conhecer o sistema penitenciário local, mas sua obra ficou conhecida por examinar a Democracia na América, com a análise da histórica e do funcionamento de suas instituições políticas. Para observar o objeto desta Tese, seu pensamento será sintetizado, entretanto, em apenas um ponto principal: a Representação Política e sua relação com a Democracia.[169]

Assim, necessário abordar o "povo" como poder soberano que é. Segundo Tocqueville, é ele que faz a lei e a executa, inclusive por meio dos júris. Ao escolher diretamente seus representantes todos os anos, estes eram mantidos sob sua dependência. É a maioria, pois, que governa em nome do povo, e em torno dos Cidadãos "agitam-se sem cessar os partidos, que procuram atraí-los em seu seio e fazer deles um apoio".[170]

Dos fundamentos da Democracia americana, destacam-se a liberdade de imprensa, a associação política e o denominado governo da Democracia.

Sobre o primeiro, esclareceu Tocqueville, logo no início de sua abordagem: "Confesso que não tenho pela liberdade de imprensa esse amor completo e instantâneo que se concede às coisas soberanamente boas de sua natureza. Aprecio-a em consideração muito mais pelos males que ela impede do que pelos bens que ela faz".[171]

A censura, afirmou, é um grande absurdo num país em que prevalece a soberania do povo, a qual é relacionada diretamente à liberdade de imprensa, na medida em que não se concebe o direito de cada Cidadão de governar sem que se possa escolher entre diferentes opiniões. Àquela época (Século XIX), relatou não ter encontrado "*um só* que tenha ousado propor a restrição da liberdade de imprensa".[172] (Itálico no original)

---

[168] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* pp. 49-50.
[169] A temática dos Partidos Políticos, também destacada por Tocqueville, será abordada no Capítulo 3 desta Tese.
[170] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Leis e Costumes. 2 ed. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Título original: *De la démocratie en Amérique*. p. 197
[171] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 207.
[172] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 209.

Advertiu para a forma como se distribui o poder exercido pela imprensa, de modo a não permitir sua concentração: “É um axioma da ciência política, nos Estados Unidos, que o único meio de neutralizar os efeitos dos jornais é multiplicar seu número”.[173]

Quanto à associação política na América, na percepção de Tocqueville, o norte americano aprende desde cedo que “deve contar consigo mesmo para lutar contra os males e os embaraços da vida”, de modo que vê com certa desconfiança a autoridade social, a quem acaba recorrendo somente quando imprescindível. Assim, os Cidadãos se unem por razões de segurança, comércio e indústria, moral e religião.[174]

O direito de associação (vindo da Inglaterra) é reconhecido desde sempre na América e integrou-se aos hábitos e costumes, não se caracterizando apenas com a adesão dos indivíduos a um determinado fim, mas também por se confundir com a própria “liberdade de escrever”. Tal liberdade, segundo o autor, é ainda mais forte que a de imprensa, pois, sendo mais nítida e precisa, compromete seus partidários com sua causa. Ademais, as reuniões possibilitam que as opiniões se manifestem com força e calor que o pensamento escrito não consegue alcançar. Por fim, há a reunião em colégios eleitorais, com a finalidade de nomear os mandatários que irão representá-los em uma assembleia central, caso em que se está diante do sistema representativo partidário. São três possibilidades verificadas, portanto: desde o vínculo meramente intelectual, passando pela reunião em pequenas assembleias até a formação de um órgão político, cujos mandatários “representam por si sós toda a força coletiva de seus partidários”.[175]

É a liberdade de associação que impede a tirania da maioria, a qual goza do poder político e material que oprime a minoria. Tocqueville foi assertivo a esse respeito: “não há país em que as associações sejam mais necessárias, para impedir o despotismo dos partidos ou a arbitrariedade do príncipe, do que aquele em que o estado social é democrático”.[176]

E como legitimamente se poderia esperar, a minoria associada pretende enfraquecer o “império moral da maioria” com argumentos que possam impressionar seus integrantes, na esperança de inverter a força política e, em nome dela (a nova maioria),

---

[173] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 213.
[174] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. pp. 219-220.
[175] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. pp. 220-223.
[176] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 223.

dispor do poder.[177]

Por fim, quanto ao governo da Democracia, Tocqueville enfatizou a diferença observada entre o que ocorre na Europa e Estados Unidos. Enquanto no velho continente há uma dificuldade para se julgar o verdadeiro caráter da Democracia, conquanto existam princípios antagônicos que motivam as paixões, na América a Democracia está entregue às suas próprias inclinações, cujos movimentos são livres: “não há perigos a temer nem injúrias a vingar”.[178]

O autor destacou o voto universal como um dos fundamentos da Democracia americana (ainda que se saiba que muitos àquela época eram excluídos do direito de sufragar), embora não seja garantia da melhor escolha.[179]

Demonstrou outra diferença, em sua compreensão naquele momento histórico, entre a realidade europeia e americana, ao mencionar que o europeu acreditava que o povo, na incapacidade de se governar, escolheria para administrar homens dignos da confiança pública. Na América, entretanto, os mais notáveis dos homens (“homens de Estado”) raramente são chamados às funções públicas, não por que o povo tema “os grandes talentos, mas aprecia-os pouco; em geral, nota-se tudo o que se eleva sem seu apoio dificilmente obtém seu beneplácito”.[180]

Tocqueville apontou a divergência que verificou entre alguns estados americanos, no tocante à qualidade dos seus representantes, sendo melhores aqueles escolhidos em locais em que educação e a liberdade são bem equacionadas com a moral e a religião, em cuja sociedade estão arraigados hábitos e máximas (exemplo da Nova Inglaterra), ao passo que em outros, onde tal combinação de fatores foi menos feliz, talentos e virtudes são mais raros entre os governantes.[181] Da mesma forma, anotou tal diferença em relação às casas legislativas, sendo de baixa qualidade aquela encontrada na Casa dos Representantes e de alta (de “luzes”) a observada no Senado. Sua explicação para o fenômeno se dá a partir da constatação de que somente para a primeira é que se dá a

---

[177] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 225.
[178] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 229.
[179] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. pp. 229-230 e 232.
[180] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 230. Obs.: o autor ressaltou, àquela época, o declínio das grandes mentes nos últimos 50 anos, momento subsequente àquela dos *Founding Fathers*. Nesses momentos, em que as nações se encontram diante de grandes obstáculos, “homens superiores corriam à frente do povo”, em que pese a raridade desses acontecimentos. (pp. 233-234).
[181] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 234.

escolha direta, ao passo que para a segunda se dá em dois graus (eleitores votam para as assembleias estaduais e estas escolhem os senadores). Com isso, defendeu que os eleitos dessa forma representam a maioria, mas "tão-somente os pensamentos elevados que lá circulam, os instintos generosos que a animam, e não as pequenas paixões que muitas vezes agitam-na e os vícios que a desonram".[182]

John Stuart Mill, utilitarista e discípulo de Jeremy Bentham, tratou em suas "Considerações sobre o governo representativo", obra que, por relevância ao tema da Democracia, foi objeto de pesquisa, sobre as escolhas a respeito das formas de governo, bem como da dicotomia maioria e minoria e dos compromissos dos parlamentares (pontos de maior interesse nesta Tese).

Quanto às formas de governo, Mill destacou, inicialmente, duas teorias conflitantes sobre as instituições políticas. Para os adeptos da primeira, as formas de governo são equiparadas a instrumentos para a consecução de objetivos humanos. Se elas serão criadas ou não e como funcionarão, é questão de escolha. Em caso positivo, o primeiro passo é definir quais objetivos devem ser promovidos, e o segundo é justamente definir qual forma será a melhor a propiciar a realização dos objetivos eleitos anteriormente, com o pressuposto de que devem ser reunidos o "máximo de bem e o mínimo de mal".[183]

Em oposição a essa teoria, outros pensadores políticos defendem que as formas de governo não são questão de escolha, suscetíveis de criação, mas, ao contrário, já estão prontas. Para eles, segundo Mill, há que se familiarizar com as propriedades dos governos e a estes se adaptar. É o atendimento às necessidades do momento, com os instrumentos do momento (uma vez em consonância com os sentimentos nacionais), que "geralmente duram e constituem, por acréscimos sucessivos, um ordenamento político [*polity*] adequado ao povo que o possui, mas o qual seria inútil tentar implantar em qualquer povo cuja natureza e circunstâncias não o tivessem desenvolvido espontaneamente".[184]

Sem manifestar-se diretamente em favor de uma ou outra teoria, Mill asseverou

---

[182] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 235.
[183] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&PM, 2018. Título original: *Considerations on Representative Government*. p. 21.
[184] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. p. 22. Explicou o autor: "essa escola considera as instituições políticas fundamentais de um povo, como uma espécie de crescimento orgânico brotando da natureza e da vida desse povo; um fruto de seus hábitos, instintos, necessidades e desejos inconscientes, e de forma alguma de seus propósitos deliberados". (p. 22)

que se deve aproveitar o que há de verdade em cada uma delas, indicando, pois, a possibilidade de uma nova compreensão do tema. Feita e operada por homens, “a máquina política requer não apenas sua mera aquiescência, e sim sua participação ativa, e precisa ser ajustada às capacidades e qualidades dos homens disponíveis”.[185]

A ideia de efetiva participação, segundo Mill, implica três condições: disposição do povo em aceitar (ou não inviabilizar) a máquina política; o povo deve cumprir (agir e abster-se quando necessário) o que for requerido para a consecução dos objetivos; o povo deve preencher as condições de ação e autocontenção.[186]

Quanto aos obstáculos para o seu desenvolvimento (da máquina política), Mill apontou para a responsabilidade do povo, algo tão relevante nos dias atuais, nos quais a aversão da política tem possibilitado a ascensão de populistas ao poder (o que será vista com mais profundidade adiante). O autor falou especificamente de uma aversão a uma determinada forma de governo e da falta de comprometimento do povo com aquela que a tenha como desejo e que a aceite. Neste último caso, o povo “por indolência, desleixo, covardia ou falta de espírito público, não está à altura das exigências necessárias para preservá-lo (o governo)”.[187]

Também criticou a falta de espírito público no momento do voto, o que faz as instituições representativas perderem seu valor e, até mesmo, serem instrumentos de tirania ou intriga. O sufrágio é subvertido quando é exercido em troca de dinheiro ou por ordem de terceiro.[188] Mill não tinha como antecipar o poderio dos meios de comunicação eletrônicos de hoje em dia, o que será objeto de estudo mais aprofundado adiante (ainda neste Capítulo).

Na compreensão do autor, exageram aqueles que entendem insuficientes as três

---

[185] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. p. 24.
[186] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. p. 24.
[187] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. p. 25. Continuou o autor: “se não luta por ele quando é diretamente atacado; se pode ser iludido pelos artifícios utilizados para enganá-lo e removê-lo; se, por desânimo temporário, pânico momentâneo ou um acesso de entusiasmo por um indivíduo, pode ser levado a depor seus direitos aos pés de um só indivíduo, mesmo que seja um grande homem, ou a lhe confiar poderes que lhe permitam subverter suas instituições – em todos esses casos, o povo é maior ou menor grau inepto para a liberdade civil; e, ainda que a fruição dessa liberdade por um período, mesmo breve, possa ser benéfica para o povo, é improvável que consiga gozá-la por muito tempo. (...) Um povo rude, ainda que em certa medida sensível aos benefícios da sociedade civilizada, pode ser incapaz de praticar as abstenções que ela requer; suas paixões podem ser demasiado violentas ou seu orgulho pessoal demasiado suscetível para que consiga se abster do conflito privado e entregar às leis a punição das reais ou supostas ofensas”. (pp. 25-26)
[188] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. p. 27.

condições antes mencionadas para o funcionamento da máquina pública (que giram em torno da adaptação do povo, do seu agir e de sua abstenção). Questões como “base histórica para as instituições” e “harmonia com o caráter e os costumes nacionais” são geralmente impregnadas de sentimentalismo e não são dotadas de real significado. Na prática, afirmou Mill, elas são recursos para atender às três condições, na medida em que “opiniões, gostos e hábitos do povo preparam o caminho para que uma instituição ou um conjunto de instituições preencha tais condições”.[189]

Por fim, no ponto em particular, Mill conclui que, dentro das três condições, as instituições e formas de governo são uma questão de escolha, a depender da prática do intelecto científico. Assim, a introdução de melhores instituições em um país, as quais preencham as condições, sem descurar de sua realidade, é objetivo racional a que se pode dedicar.[190]

Quanto às fragilidades e riscos de um governo representativo, Mill indica que são de duas ordens: negativas ou positivas. As falhas negativas ocorrem quando não há nas mãos das autoridades poder bastante para as funções de governo ou quando não desenvolve, em grau necessário, capacidades ativas e sentimentos sociais dos Cidadãos (esta última fragilidade é amplamente franqueada ao se expor aos danos característicos do despotismo). Já as positivas ocorrem em duas frentes: a primeira relacionada à ignorância e à incapacidade geral e a segunda ao risco de ficar sob a influência de interesses escusos, ou seja, contrários ao bem-estar geral.[191]

Mill não olvida que possa existir um certo grau de consciência e espírito público desinteressado nos Cidadãos, mas não se pode esperar que esteja “à prova de qualquer falácia plausível que pretenda fazer passar seu interesse de classe por ditame da justiça e do bem geral”. Muitas falácias, constata, promovem atos de injustiça em nome de “imaginário benefício da massa”.[192]

---

[189] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. p. 29. “Seria um grande erro de qualquer legislador não moldar suas medidas de forma de forma que aproveitem tais hábitos e sentimentos preexistentes, quando disponíveis. Por outro lado, é um exagero elevar esses meros auxílios e recursos ao estatuto de condições necessárias. As pessoas são mais facilmente levadas a fazer, e fazem com mais facilidade, aquilo que já estão habituadas a fazer; mas também aprendem a fazer coisas que lhes são novas”. (p. 29).

[190] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. p. 30.

[191] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. pp. 115-117.

[192] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. pp. 131.

É exatamente o interesse escuso um dos maiores riscos à Democracia: da legislação de classe, do governo voltado para a classe dominante em detrimento do todo. E para solucionar tal problema, parte o autor da premissa de que, em uma Sociedade dividida basicamente entre trabalhadores e empregadores, a organização equilibrada e idealmente perfeita do governo representativo deve se dar a partir da representação de cada uma das classes no Parlamento, de modo a influenciar igual número de votos. Mesmo com as diferenças entre a maioria e a minoria, as considerações desta "estariam subordinadas à razão, à justiça e ao bem do todo". Ainda que poucos e fracos (integrantes da minoria), após discussão e agitação, eles adquirem forças para fazer pender a balança em favor dos seus interesses. Assim é que: "o sistema representativo deveria ser constituído de forma a manter esse estado de coisas: não deveria permitir que nenhum dos vários interesses setoriais fosse tão poderoso a ponto de poder prevalecer contra a verdade, a justiça e os outros interesses setoriais combinados".[193]

Outros pontos relevantes da obra de Stuart Mill serão abordados nos temas específicos desta Tese, a exemplo da representação da maioria e da minoria e da vinculação ou não dos mandatos eletivos ao eleitor (*vide* item 1.1.6 - Democracia Representativa).

Hans Kelsen, em sua obra "A Democracia", tratou de sua essência e valor, bem como de seus fundamentos, dentre outros temas, sendo relevante para os fins desta pesquisa, no ponto ora em exame, aqueles relacionados à liberdade e igualdade, à representação e à escolha dos líderes.

Inicialmente, mister apresentar a ideia do autor quando relaciona Democracia e concepção de vida, um debate cada vez mais presente em nossa Sociedade politicamente polarizada. Se a Democracia é vista como um "método de criação da ordem social", seu valor é complexo, na medida em que a forma utilizada para tal criação não soluciona o conteúdo da ordem estatal (em bases capitalistas ou socialistas). O problema é "nem tanto determinar como as normas devem ser criadas, mas principalmente o que deve ser estabelecido pelas normas", ou, em outros termos, "que conteúdo o povo deverá dar às leis feitas por ele mesmo?"[194]

---

[193] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. pp. 133-134.
[194] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 103.

Kelsen contesta a ideia de que o povo estivesse investido de uma sabedoria sobrenatural, o que o colocaria sob o mesmo problema da investidura divina do príncipe. E não se pode partir, afirmou, de uma ideia de que alguém é o detentor da verdade absoluta (esta é a principal antítese da filosofia e da vida entre autocracia e Democracia).[195] Tal oposição de concepções é a própria oposição de valores, "especialmente entre atitudes políticas fundamentais".[196]

Dessa forma, ao menos a todos aqueles que compreendem a inacessibilidade do ser humano às verdades absolutas, vale a assertiva de que não devem considerar apenas a própria opinião, mas a alheia também. É o relativismo que marca o ideário democrático, o que autoriza a afirmar que "a democracia julga da mesma maneira a vontade política de cada um, assim como respeita igualmente cada credo político, cada opinião política cuja expressão, aliás, é a vontade política".[197]

Esse agir democrático é refletido no Parlamento, por meio de discursos e réplicas e onde o domínio da maioria não impede a ação da minoria, ao contrário, esta é reconhecida e protegida em seus direitos e liberdades fundamentais. É a relatividade dos valores que garante "a impossibilidade de reivindicar um valor absoluto para um programa político, para um ideal político (...)".[198]

A característica da Democracia, segundo o autor, é a síntese dos postulados liberdade e igualdade, de modo que a ideologia política não pode pretender renunciar a essa união. O tema da igualdade é sempre objeto de muita discussão e se, ao menos idealmente, somos iguais ninguém deveria mandar em ninguém. Mas Kelsen advertiu que não é isso o que a experiência demonstra. Em suas palavras: "se quisermos ser realmente

---

[195] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 105. Obs.: para aprofundar um pouco mais a questão: "Mas a negação desse princípio, a opinião de que o conhecimento humano só tem acesso a verdades relativas, a valores relativos, e, por conseguinte, qualquer verdade e qualquer valor – assim como o indivíduo que os descobre – devem estar prontos para se retirar a qualquer momento e deixar lugar a outros valores e outras verdades, leva à concepção criticista e positivista do mundo, entendendo-se com isso aquela direção da filosofia e da ciência que parte do positivismo, ou seja, do dado, do perceptível, da experiência, que pode sempre mudar e que muda incessantemente e recusa, portanto, a idéia de um absoluto transcendente a essa experiência." p. 105.

[196] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 105.

[197] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 95.

[198] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 106. Vale citar sua advertência aos que apelam à divindade: "Todo aquele que, na vontade e na ação políticas, puder invocar uma inspiração divina, uma luz supranatural, também poderá ter o direito de ficar surdo à voz dos homens e fazer prevalecer a própria vontade como vontade do bem absoluto, mesmo contra um mundo de adversários incrédulos e cegos". p. 106.

todos iguais, deveremos deixar-nos comandar".[199]

A ideia de liberdade torna-se princípio da organização social e, posteriormente, da organização do estatal, o que somente é possível com uma mudança de significado, é dizer: "Se deve haver sociedade e, mais ainda, Estado, deve haver um regulamento obrigatório das relações dos homens entre si, deve haver um poder".[200]

E, então, surge a questão primordial: se é verdade que devemos ser comandados, por quem devemos sê-lo? "Por nós mesmos", respondeu Kelsen.[201]

Daí por que a liberdade natural (que levava alguém a questionar a ordem de um outro igual a ele) transforma-se em liberdade social ou política. Se para os germanos a liberdade representava a ausência de qualquer domínio (liberdade anárquica), o que se viu posteriormente foi sua transformação em liberdade da Democracia.[202]

Não obstante, Kelsen concorda com Rousseau, a quem apontou como possivelmente o mais importante teórico da Democracia, ao dizer que: "mesmo que a vontade geral seja realizada diretamente pelo povo, o indivíduo é livre somente por um momento, isto é, durante a votação, mas apenas se votou com a maioria e não com a minoria vencida".[203] Mas a maioria não pode, como se sabe, impor-se à minoria. Ao contrário, são direitos não excludentes. A ideia do princípio majoritário é a de que, "se nem todos os indivíduos são livres, pelo menos o seu maior número o é, o que vale dizer que há necessidade de uma ordem social que contrarie o menor número deles".[204]

Kelsen, após destacar a importância do Parlamento, consubstanciada no fato de que "a luta contra a autocracia nos fins do século XVIII e início do XIX foi, essencialmente, uma luta em favor do parlamentarismo",[205] tratou de afastar a ideia de uma representação profissional. Idealizada por conservadores, seria a substituição do parlamentarismo democrático por uma "organização corporativa", com a participação de grupos profissionais,

---

[199] KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. Tradução dos originais em alemão: Vera Barkow; em inglês: Jefferson Luiz Camargo e Marcelo Brandão Cipolla; em italiano: Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 27.
[200] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 28.
[201] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 28.
[202] KELSEN, Hans. **A democracia**. pp. 28-29.
[203] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 29.
[204] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 32. Obs.: o autor deixou claro que não está a dizer que um indivíduo vale mais do que o outro, mas que se procura assegurar a liberdade de um maior número deles. p. 32.
[205] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 29.

conforme sua importância nacional. Sua conclusão é a de que não se poderia imaginar tal modo de representação, pois indica muito mais a "forma como um ou mais grupos procuram dominar os outros".[206]

A ideia de Democracia, segundo Kelsen, implica a ausência de chefes. Contudo, tal preceito é irrealizável, ainda que minimamente, posto que a realidade social é feita de domínio, da presença de chefes. Assim, a pergunta a se fazer é: como se forma a vontade dominadora?[207]

O autor sustenta que é por meio da participação de um amplo estrato dos Cidadãos no processo de formação da vontade, mas isso não significa dizer que a vontade dominante seja o desejo do povo. Assim, surge a eleição como método específico de seleção. Do ponto de vista da ideologia democrática, a eleição é a delegação de vontade do eleitor ao eleito, em que pese Kelsen concorde com Rousseau quanto à impossibilidade de fazer-se representar na vontade. Trata-se, em verdade, de se manter a ficção da liberdade (identidade fictícia dos eleitores com os eleitos). À face da Democracia real deve-se acrescentar que o chefe passa a ser o titular desta categoria no seio dos próprios governados, em oposição ao que, na autocracia (atualmente ditadura), caracterizaria o chefe como um ser superior, de origem divina. No sistema autocrático, ao contrário da ideologia democrática, "as questões de origem, designação e criação do chefe não são questões lícitas que possam ser propostas ou mesmo resolvidas através do conhecimento racional".[208]

Hans Kelsen aprofundou outras diferenças entre os sistemas autocrático e democrático: o tempo do exercício do poder, sujeição a críticas, publicidade dos atos de poder, responsabilidade do chefe como Cidadão igual aos demais, observadas as especificidades do cargo. Assim, apontou que: "uma das características da democracia real é a ascensão constante da massa dos governados à posição de chefe", entendido como dirigente de governo.[209] O autor concluiu que a crítica feita pelos defensores da autocracia, qual seja a de que a Democracia não permite o governo do "melhor", revela-se "tautologia tacanha". Não seria ruim que o "melhor" governasse, o problema está em, tão-somente, saber como ele chegaria e se manteria no poder. Daí por que se retoma a questão

---

[206] KELSEN, Hans. **A democracia**. pp. 61 e 64.
[207] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 88.
[208] KELSEN, Hans. **A democracia**. pp. 88-93.
[209] KELSEN, Hans. **A democracia**. pp. 61 e 64.

anteriormente apontada, de que no ideário autocrático não há um método para a escolha do líder, posto que escudado no "véu místico-religioso que esconde do vulgo profano o nascimento daquele herói divino".[210]

Ainda, apesar de a Democracia possibilitar a eleição de "fanfarrões e demagogos", é ela que propicia a rápida remoção daquele que não venha a ser aprovado em seu governo, o que não ocorre na autocracia. Na Democracia, vigoram o princípio da "prova dos bons resultados" (*das Sichbewähren*) e da liberdade de crítica, de modo que as falhas cometidas aparecem de imediato, em oposição à simulação observada na autocracia. Por isso, "são míopes os que vêem na democracia mais corrupção do que na autocracia".[211]

É na Democracia, também, que a ideia original de liberdade (ausência de chefe) se transforma na realidade social no "princípio de que qualquer um pode tornar-se chefe, também o princípio secundário da igualdade fundamental dos indivíduos transforma-se numa tendência ao maior igualamento possível".[212]

Hans Kelsen abordou também o tema da Democracia Formal em contraposição à ideia de Democracia Social, a qual, segundo a concepção marxista, seria a ordem social garantidora não só da "participação formalmente igual na formação da vontade da coletividade, mas também uma quantidade igual de riquezas".[213] Essa ideia de Democracia do proletariado é rejeitada de forma absoluta por Kelsen, que afirmou ser a ideia de liberdade (e não de igualdade) a que determina, primordialmente, a Democracia. Com isso, Kelsen não minimizou a importância da igualdade, mas ressaltou que seu caráter é negativo, formal e secundário. Também diferenciou igualdade formal de igualdade material para justificar sua crítica. Enquanto aquela afirma que todos são iguais em seus direitos políticos, esta pode ser realizada tão bem (ou melhor) mesmo em regimes autocráticos. Dessa forma, concluiu que não é a igualdade que caracteriza a Democracia, mas a liberdade.[214]

---

[210] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 95.
[211] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 95.
[212] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 96.
[213] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 99.
[214] KELSEN, Hans. **A democracia**. pp. 99-100. À guisa de conclusão, no ponto: "Com esta noção de democracia social, oposta à noção formal de democracia, nega-se simplesmente a diferença entre democracia e ditadura e considera-se que a ditadura postulada realize a justiça social como "verdadeira" democracia".

Joseph A. Schumpeter, em seus estudos sobre os regimes capitalista e socialista, abordou, por necessário, o tema da Democracia. Inicialmente, criticou a pretensão socialista de que somente ela pode representar o ideal democrático, na medida em que, de acordo com tal teoria (marxista), "o controle privado dos meios de produção constitui a base da capacidade dos capitalistas de explorar e de impor os ditames de seus interesses de classe sobre a administração dos negócios públicos da comunidade", sendo o poder político apenas uma particularidade do poder econômico capitalista.[215]

Em que pese admitir a possibilidade de convivência entre socialismo e Democracia, sua crítica reside, sinteticamente, em um ponto considerado antidemocrático: a tentação ao uso da força para a imposição do socialismo.[216] Há, ainda, uma forte divergência de Schumpeter com a forma de agir dos partidos socialistas, em que pese considerá-los tão oportunistas quanto os outros: "Eles simplesmente adotam a democracia se e quando ela serve aos seus ideais e interesses, e em nenhuma outra hipótese".[217]

Mas para além da crítica ao modelo socialista não democrático (a propósito, não faz parte do objeto desta Tese o embate entre esquerda e direita ou socialismo e capitalismo), o autor compreendeu a Democracia como sendo um "método político", um "certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa). E como tal (método político), "não pode ser um fim em si mesma"[218], devendo ser relacionada, para sua melhor compreensão, com os períodos, os lugares e as situações que a circundam em determinado momento.[219]

Schumpeter não se eximiu de tratar de um dos pontos teóricos centrais da análise da Democracia: os elementos "povo" (*demos*) e "governo" (*kratein*), os quais, sob sua ótica, seriam insuficientes para justificar sua definição como "governo do povo". Quanto ao primeiro elemento, aduziu que podem ser excluídos de "povo" escravos e outros habitantes, havendo discriminação legal, além do que "diferentes grupos se consideram o *povo* em épocas diferentes".[220] No que diz respeito ao segundo, asseverou que há muitas

---

[215] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Título original: *Capitalism, Socialism, and Democracy*. p. 283. Obs. Edição *online* autorizada em favor de ordemlivre.org.
[216] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. pp. 284-285.
[217] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 289.
[218] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 291.
[219] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 292.
[220] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 293.

maneiras de governar e que isso não é de fácil explicitação. Daí por que propôs, em um primeiro momento, o abandono da fórmula “governo do povo” para “governo aprovado pelo povo”.[221] (Itálico no original)

Todavia, reconheceu a insuficiência de sua definição, na medida em que mesmo governos autocráticos, ditatoriais, oligárquicos e aristocráticos contaram com apoio popular. Assim, admitiu, além da Democracia direta, a existência de “uma riqueza infinita de formas prováveis, através da qual o *povo* pode participar do governo, influenciar e controlar os que realmente governam”.[222] (Itálico no original)

O autor detalhou que recorremos à ideologia de “governo do povo” porque, ao tempo em que a realeza perdia o “manto da autoridade de origem divina”, nos Séculos XVII e XVIII, a “vontade do povo” ou o “poder soberano do povo” era o “substituto mais aceitável de uma mentalidade que, embora preparada para o *charisma* da autoridade suprema, não estava ainda preparada para passar sem nenhuma”.[223] (Itálico no original)

Trata-se de uma forma engenhosa, no bom sentido, para explicar o porquê de tantas vezes utilizarmos, muitas delas sem a necessária vinculação com os preceitos do Bem Comum, o termo “povo” ou “governo do povo” para denominarmos democráticos aqueles governos que não os são.[224]

Crítico das concepções contratualistas, Schumpeter rebateu a ideia com o argumento de que a mentalidade jurídica buscou instrumentos para reconciliar o postulado supremo com a política então existente. Segundo ele, eram “contratos fictícios de sujeição a um príncipe pelo qual o povo soberano negociava a sua liberdade ou poder, ou não menos fictícios contratos através dos quais delegava esse poder (...)”, razão por que eram inúteis

---

[221] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. pp. 295-296. A esse respeito, prossegue o autor: “Há muitas razões para se adotar essa solução. Numerosas afirmações que fazemos usualmente a propósito da democracia se aplicariam a todos os governos que contam com a lealdade da grande maioria do povo ou, melhor ainda, da grande maioria de todas as classes do povo. Isso se aplica particularmente às virtudes usualmente vinculadas ao método democrático: a dignidade humana, a satisfação de ver que, de maneira geral, os assuntos políticos se desenrolam de acordo com as expectativas da pessoa, a coordenação da política com a opinião pública, a confiança e a cooperação do cidadão com o governo, a dependência deste último do respeito e do apoio do homem das ruas — tudo isso e muito mais, que tantos de nós consideram a própria essência da democracia, é satisfatoriamente abrangido pela idéia do governo aprovada pelo povo”. (p. 296)

[222] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. pp. 296-297.

[223] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 297.

[224] A propósito, veja-se mais adiante nesta Tese as referências de Friedrich Müller sobre o “povo”.

e ilegais.[225]

Para tanto, a fundamentar ainda mais sua crítica, analisou a doutrina clássica da Democracia. Retornou, pois, ao conceito de "método político" visto alhures, mas acrescentando-lhe o "bem comum" como fim das decisões políticas tomadas pelos representantes do povo.[226] Aduziu que não se trata de difícil entendimento a adoção da ideia de "bem comum", como ocorre, da mesma maneira, com o acolhimento de uma "vontade comum", ou seja, "a vontade de todas as pessoas sensatas que corresponde exatamente ao interesse, bem-estar ou felicidade comuns". A oposição que se poderia fazer, neste primeiro momento, segundo o autor, seria relativa ao tempo levado para a realização da "meta comum" ao maior número de pessoas.[227]

Mas Schumpeter foi além: insurgiu-se contra as noções de "bem comum" e "vontade geral", mesmo ciente, como visto, de sua ampla aceitação pela Teoria da Democracia. Suas contrariedades são, basicamente, três:

a) O "bem comum" não é algo "inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional", tratando-se de coisas tão diversas quanto diferentes forem os indivíduos ou grupos;

b) Mesmo que o "bem comum" fosse suficientemente definido, não haveria "soluções igualmente definidas para os casos individuais";

c) Como consequência das duas primeiras contrariedades mencionadas, cai por terra o conceito de "vontade geral" (ou "vontade do povo"), na medida em que tal definição pressupõe um "bem inequivocamente determinado e compreendido por todos".[228]

Schumpeter prosseguiu em sua obra com críticas às indefinições a respeito da vontade comum, diante de infinitas variáveis que podem ser relacionadas, o que lhes retira não só a unidade de resultados do processo democrático, mas também sua própria racionalidade.[229] Não economizou também nas suas divergências com a doutrina

[225] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 297.
[226] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 300.
[227] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 300.
[228] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. pp. 301-302.
[229] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 303.

utilitarista.[230]

Mas, a par de suas importantes observações sobre os pilares da Teoria da Democracia, Schumpeter merece destaque no presente estudo por suas proposições a respeito de uma outra teoria, que conceitua o método democrático como sendo: "um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor".[231]

O conceito proposto por Schumpeter inverte os papeis de preponderância do povo e dos representantes. Na teoria clássica, o principal objetivo do sistema democrático é "atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos", tornando a seleção dos representantes secundária a tal propósito. Em sua teoria, o autor assevera que a atribuição do povo é "formar um governo, ou o corpo intermediário, que, por seu turno formará o executivo nacional".[232]

Sua defesa é formulada com base em algumas assertivas, dentre as quais são destacadas: a) não se pode ignorar o "papel vital da liderança", como equivocadamente o fez a teoria clássica, na medida em que "atribuía ao eleitorado um grau totalmente irrealista de iniciativa";[233] b) as "vontades coletivas autênticas" (*v. g.* dos desempregados em receber pensão), que não se afirmam diretamente, podem ser ressuscitadas pelo líder mesmo após décadas de latência;[234] c) se a função primária do eleitorado é formar o governo, pode-se incluir na definição proposta a possibilidade de dissolvê-lo também, o que implica na ideia de que há um controle do governo. O autor reconhece que "o eleitorado normalmente não controla seus líderes políticos, exceto pela recusa de reelegê-los, ou a maioria parlamentar que o apóia". Dessa forma, impõe-se a necessidade de limitar a ideia de controle;[235] d) a vontade da maioria não é a vontade do povo, que constitui um "mosaico que a primeira não consegue reproduzir de maneira alguma". Em que pese ressaltar que a solução do impasse se daria pelo emprego da representação proporcional, entende o autor que esta "dará

---

[230] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 298. A propósito, Schumpeter define o utilitarismo da seguinte maneira: "Podemos designar essa sociologia ou filosofia social, produto do capitalismo primitivo, pelo termo proposto por JOHN STUART MILL — *utilitarismo.* De acordo com essa filosofia, o comportamento que se conformasse com esse princípio não era meramente o único racional e justificável, mas, *ipso jacto,* também o *natural*". (Itálico no original)
[231] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 321.
[232] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 321.
[233] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 322.
[234] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 323.
[235] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 324.

oportunidades não apenas a todos os tipos de idiossincrasias, mas impedirá que a democracia forme governos eficientes e constituirá um perigo em tempos de crise". [236]

Schumpeter desenvolve sua teoria experimentando-a em governos nacionais (excluindo os locais) de nações democráticas, notadamente a respeito da estrutura e do funcionamento da máquina política.[237]

Parte da premissa de que a eleição do governo implica a decisão de quem será o líder (ou primeiro-ministro, como denomina o autor), de quem, via de regra, a par de suas qualidades pessoais, não se pode esperar que seja "dotado de grande força pessoal", adornado de "qualidades de liderança".[238]

Excetuando-se a democracia norte-americana (por conta de seu forte presidencialismo), o autor aduz que o eleitorado não forma o governo, mas sim "um órgão intermediário, daqui em diante chamado *parlamento*, ao qual cede a função de formar o governo".[239] (Itálico no original)

Após discorrer sobre o modelo clássico inglês (liderança designada pelo Parlamento, que é comandado pelo Partido que conquista a maioria, e nomeação formal pelo monarca), o autor retorna à figura do líder, ponto essencial de sua teoria, a partir do exemplo de Gladstone, do Partido Liberal, no quarto final do Século XIX. Em suma, Gladstone conseguiu levantar uma "onda de entusiasmo popular" explorando as atrocidades dos turcos (por ocasião da guerra russo-turca) com discursos eloquentes, o que o levou a superar Benjamin Disraeli, o Conde de Beaconsfield, que era o favorito para vencer as eleições após seis anos de êxito no poder. Gladstone havia, anteriormente, renunciado à liderança de seu Partido, em razão da desaprovação de alguns dos seus integrantes da cúpula, mas a vitória da agremiação, creditada ao desempenho pessoal de Gladstone, levou-o novamente ao posto de líder e, assim, do poder.[240]

A partir de tal exemplo, Schumpeter assevera que há uma limitação à afirmação

---

[236] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 325. Obs.: o autor faz uma referência não literal à obra de F. A. Hermes, com a seguinte nota: "*A argumentação contra a representação proporcional foi exposta de maneira muito competente pelo Prof. F. A. Hermes, no "The Trojan Horse of Democracy", em Social Research, novembro de 1938*". (Itálico no original). A esta obra mencionada, o autor da presente Tese não teve acesso.
[237] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 326.
[238] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 326.
[239] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 327.
[240] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 329.

de que cabe ao parlamento formar o governo, pois “não é completamente independente neste particular. (...) os desejos dos membros não são habitualmente a condição suprema do processo do qual emerge o governo”.[241]

O mesmo ocorre com o eleitorado. Segundo o autor, a escolha (ou o “chamado do povo”) não é sua iniciativa, mas criada artificialmente: “E tal criação constitui parte essencial do processo democrático. Os eleitores decidem casos. Tampouco escolhem com independência, entre a população elegível, os membros do parlamento”.[242] Muitas vezes, aponta Schumpeter, a escolha ocorre por mera aceitação a um candidato ou recusa aos demais.[243]

E, assim, elabora sua crítica aos Partidos Políticos e à teoria de Edmund Burke: “O partido não é, como nos queira convencer a doutrina clássica (ou EDMUND BURKE), um grupo de homens que tenciona promover o bem-estar público baseado em algum *princípio comum*. Essa racionalização é muito perigosa porque é muito tentadora”.[244] (Itálico e maiúsculas no original). Suas críticas prosseguem de modo enfático ao asseverar que: a) a reunião concertada em torno de um Partido ocorre por conta da luta pelo poder político; b) Partidos e máquina eleitoral agem como “associações patronais de comércio”, c) a “psicotécnica da administração e da propaganda partidária, *slogans* e marchas patrióticas” são a própria essência da política, assim como o chefe político.[245]

Algumas das conclusões de Schumpeter merecem destaque. Como visto, o autor aborda a assertiva dos socialistas de que fora do socialismo não haveria possibilidade de Democracia, ao passo que, para os liberais, seria justamente o oposto, ou seja, socialismo e Democracia são incompatíveis entre si. Tais embates são próprios da luta e desejo de conquista da maioria, mas indaga: “onde está a verdade?”[246]

Sua resposta é de que não há relação entre socialismo e Democracia, tampouco incompatibilidade, de modo que, a depender das circunstâncias, o socialismo pode funcionar democraticamente.[247]

---

[241] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 330.
[242] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 336.
[243] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 336.
[244] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 336.
[245] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 337.
[246] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 338.
[247] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 338.

Para tanto, Schumpeter detalha sua compreensão sobre a Democracia, que "não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais da palavra *povo* e *governo*. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão".[248] (Itálico no original). Seria o "governo dos políticos". Não se pode olvidar, ainda, que referida possibilidade de escolha pressupõe a livre concorrência pelos votos.[249]

Também aborda a temática (muito presente entre os pesquisadores, aliás) envolvendo a dúvida que paira sobre a "eficiência administrativa da democracia em sociedades vastas e complexas", que ficaria, nesses casos, mais debilitada. Não nega a veracidade de que tal complexidade é fator que a enfraquece, mas atribui essa circunstância ao fato de que o "processo democrático produz legislação e administração apenas como subprodutos da luta pelos cargos políticos".[250] No ponto, Schumpeter obtempera que o fato de o governo estar vinculado aos valores partidários (decorrente da dependência do parlamento e do eleitorado) vicia os "prós e contras" de todos os assuntos.[251]

Ainda, sobre a qualidade dos governantes, destaca que o método democrático cria "políticos profissionais, a quem transforma em administradores e *estadistas* amadores". Dessa forma, mesmo aqueles que não estariam entre os melhores quadros, mas com êxito eleitoral, podem ocupar cargos relevantes, ainda que representem "fracassos para a nação".[252]

Em arremate, as considerações de Schumpeter a respeito das condições para o êxito democrático, que dependem, tal como na física, de "circunstâncias estranhas ao mecanismo". E, assevera o autor, é fácil notar quais são essas condições, de modo devem ser feitas sugestões à doutrina clássica da Democracia".[253]

As condições necessárias ao êxito do método democrático foram agrupadas sob

---

[248] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 339.
[249] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 339.
[250] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 340.
[251] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 342.
[252] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 344. Obs.: o autor reconhece que são necessários temperamentos ao argumento. Há que considerar que o sucesso político também importa e que o político nem sempre é um amador. Destaca, ainda, a "capacidade de tratar com pessoas". p. 344.
[253] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 345.

quatro títulos e servem para grandes nações industrializadas do tipo moderno.[254]

Primeira: o material humano da política deve ser de qualidade suficientemente alta. Para o autor, é necessária a "existência de uma camada social, em si mesma produto de um processo rigorosamente seletivo, que aceita a política como algo perfeitamente natural". Essa camada "dará à carreira política elementos de classe" e "os tornará ainda mais aptos" (experiência, código profissional e fundo comum de opiniões).[255]

Segunda: "o campo real de decisões políticas não deve ser estendido demasiadamente longe".[256] Com isso, Schumpeter quer dizer, em sua teoria, que não deve haver demasiada restrição à máquina política (entendida como Parlamento) para a discussão de temas mais complexos (ao contrário da doutrina clássica, que faz restrição àqueles que o povo possa entender e sobre os quais tenha opinião formada). Seu requisito é menos rigoroso.[257] Ainda assim, defende o autor que o Parlamento precisa impor limites às suas competências, na linha defendida por Edmund Burke. Cita, como exemplo, a elaboração de um Código Penal, caso em que o sistema democrático seria limitado a responder se deve ou não ter tal diploma legal e discutir a existência de alguns crimes, por sua relevância. No mais, tudo deveria ser discutido por especialistas, dada a complexidade do tema. No ponto, Schumpeter ainda destaca a autonomia dos juízes, a autonomia de universidade e outros órgãos para adotar normas próprias como exemplos de que "a democracia não necessita que todas as funções do Estado sejam sujeitas ao seu método político".[258]

Terceira: as democracias devem contar com uma "bem treinada burocracia que goze de boa posição e tradição e seja dotada ainda de um forte sentido de dever e um não menos forte *esprit de corps*".[259] (itálico no original) Defende o autor que a burocracia deve ser forte o suficiente para "guiar e, se necessário, instruir os políticos que dirigem os ministérios".[260]

Quarta: é necessário ter autocontrole democrático, o que significa dizer que a

---

[254] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 345. Obs.: o autor cita a Inglaterra como único país a adaptar-se perfeitamente a todas as condições. p. 346.
[255] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 346.
[256] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 347.
[257] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 347.
[258] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 348.
[259] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 349.
[260] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 349.

democracia não funciona “a menos que todos os grupos importantes da nação estejam dispostos a aceitar todas as medidas legislativas, enquanto estiverem em vigor, e todas as ordens do governo, desde que emitidas por autoridade competentes”.[261] Schumpeter adverte para que os políticos resistam à tentação de perturbar o governo a todo o momento, caso em que nenhuma política seria possível e poderia “significar o começo do fim da democracia”.[262] Esta derradeira condição perpassa pela necessidade de autocontrole dos Cidadãos e pela adoção de “muita tolerância com as diferenças de opiniões”, o que inclui a todo líder não impedido de se candidatar de apresentar sua plataforma sem causar desordens. O respeito à divergência “equivale a controlar suas próprias opiniões”.[263] O desrespeito a tais condições, levando à divisão da nação em dois campos hostis, prejudicam o funcionamento da democracia, por completo, inclusive.[264]

Com as contribuições de Joseph Schumpeter para a presente Tese, cujas análises serão feitas ao final, passa-se ao exame da doutrina de Norberto Bobbio.

Norberto Bobbio é de consulta imprescindível para qualquer trabalho acadêmico sobre Teoria do Direito Político e da Democracia. Com a experiência e compreensão de quem viu de perto regimes autoritários, os horrores das Grandes Guerras, o jogo de xadrez da Guerra Fria, e ainda privilegiado pela linha do tempo, ou seja, com a possibilidade de examinar as lições de outros grandes teóricos da Democracia[265], faz a defesa do futuro desta fulcrada não apenas no aumento do número de nações democráticas, mas também, e sobretudo, “no prosseguimento do processo de democratização do sistema internacional”, ainda não completo, referindo-se a organizações internacionais. Nos dizeres de Bobbio: “a submissão de todos os Estados a uma ordem democrática, quer dizer, a paz ao mesmo tempo estável e baseada no livre consentimento”.[266]

Avesso a previsões, Bobbio lista como desejo o espraiamento da Democracia pelo mundo, sem olvidar os alarmismos em sentido contrário, que pregam seu fim, como

---

[261] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 350.
[262] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. pp. 350-351.
[263] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. pp. 351-352.
[264] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 349.
[265] Daí por que se entendeu por abordar esta obra de Bobbio, na medida em que ela descreve sobre as promessas não cumpridas da Democracia, ou seja, os motivos pelos quais ela vivencia sua “crise” atual.
[266] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 11 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Título original: *Il futuro della democrazia*. pp. 12-13.

uma ideia recorrente e lembrada em tempos de decadência.[267]

Com tais advertências iniciais, passa-se à contribuição do autor italiano para a presente Tese. Sua premissa inicial é a de que a Democracia não está em "colapso iminente", como a tal remete a ideia de Crise, sendo próprios do regime sua transformação e seu dinamismo. A Democracia ocidental de que se trata atualmente é aquela nascida no Século XVIII, após as revoluções americana e francesa. Oligarquias ou elites no poder contrastam com a Democracia, que possui como única forma de atuação concreta "a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres". Falta de educação para a Cidadania (que poderia gerar melhores escolhas) como "efeito da ilusão derivada de uma concepção excessivamente benévola do homem como animal político", que perseguiria os próprios interesses econômicos e políticos.[268]

A definição mínima de Democracia é assim estabelecida: "um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelece quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*".[269] Há outros elementos que o autor agrega ao que entende por Democracia: a possibilidade de participação de um elevado número de Cidadãos, direta ou indiretamente, e que "aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que irão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra".[270]

Para tanto, é imprescindível a garantia dos direitos invioláveis do indivíduo (expressão, reunião, associação, por exemplo), base do Estado liberal e do Estado de Direito. Tais direitos são o pressuposto para o funcionamento dos procedimentos que caracterizam o regime democrático. Assim, há uma interdependência entre Estado liberal e Democracia, sem que um possa prescindir do outro; "quando caem, caem juntos".[271]

Com tal base principiológica, Bobbio retorna ao tema das "transformações" da Democracia, focando no contraste entre os ideais democráticos e a Democracia real (que, explica, é sinônimo de "socialismo real"). É dizer: é preciso falar da "matéria bruta" na qual se tornou todo o ideal nobre e elevado concebido por grandes autores, como Rousseau, Locke, Tocqueville, dentre outros. São as **promessas não-cumpridas**, sobre as quais trata

[267] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 17-18.
[268] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 12-13.
[269] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 30.
[270] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 32.
[271] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 32-33.

de seis delas.[272]

Primeira: o nascimento da Sociedade pluralista. A concepção individualista da Sociedade possibilitou o nascimento da Democracia a partir de três eventos da filosofia social moderna: o contratualismo (acordo entre os indivíduos para formar um poder que lhes garanta a vida, a liberdade e a propriedade); o nascimento da economia política (Adam Smith); a filosofia utilitarista (de Bentham a Stuart Mill – resolução do bem comum na soma dos bens individuais). Assim, a doutrina democrática pensou no Estado sem a existência de corpos intermediários, mas o que ocorreu foi o contrário: "sujeitos politicamente relevantes tornaram-se sempre mais os grupos, grandes organizações, associações da mais diversa natureza, sindicatos das mais diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos". O que surgiu, portanto, foi a Sociedade pluralista, que não se funda apenas na vontade geral (Rousseau). A força que se imaginava centrípeta tornou-se centrífuga, e a Sociedade policêntrica (ou poliárquica).[273]

Segunda: na Democracia moderna, a Representação Política não é exercida mediante a vinculação do mandato do eleito, ou seja, não está relacionada ao atendimento dos interesses particulares dos representados. Na Assembleia Constituinte francesa viu-se o célebre debate entre as duas vertentes da representação (mandatos vinculados ou não), sendo vencedora a tese de que o eleito, como representante da nação, não possui mandato imperativo (vinculado). Tal regra foi seguida posteriormente pelas Democracias Representativas. Segundo Bobbio, entretanto, "jamais um princípio foi mais desconsiderado do que o da representação política".[274] Seria a consequência em uma Sociedade composta de grupos relativamente autônomos que querem fazer valer sua supremacia sobre os demais. Tais grupos tendem a identificar seus próprios interesses como nacionais. Assim é que, na representação de interesses particulares, temos o mandato imperativo. A própria disciplina partidária é uma aberta violação à proibição de mandatos vinculados, uma regra, aliás, sem sanção. O que se vê na maior parte dos Estados democráticos europeus é o nascimento de um novo sistema social denominado, corretamente ou não, "neocorporativo", uma relação entre grandes grupos de interesses contrapostos, o Parlamento e o governo, este a intervir, "no máximo, como garante

[272] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 33-34.
[273] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 34-35.
[274] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 36-37.

(geralmente impotente) do cumprimento do acordo".[275]

Terceira: a derrota do poder oligárquico. Princípio pouco controverso no pensamento democrático é o da liberdade como autonomia, ou seja, a capacidade de dar leis a si próprio (Rousseau). Todavia, assevera Bobbio, a Democracia Representativa é, por si, uma renúncia a tal princípio da liberdade como autonomia. O autor não crê na possibilidade de uma participação excessiva do Cidadão, até porque, a julgar pela quantidade de leis aprovadas no Parlamento, teria que exercer diariamente o seu direito de voto. Também não vê com ânimo, ao contrário, as novas possibilidades de participação advindas da tecnologia: "a hipótese de que a futura computadorcracia, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril". A grande ameaça à Democracia é o excesso dela. Por fim, Bobbio está de acordo com Schumpeter quando afirmou que no governo democrático existem diversas elites concorrentes na busca do voto popular.[276]

Quarta: impossibilidade de ocupar os espaços nos quais se tomam decisões que vinculam todo o grupo social. Bobbio pretende retirar o foco dos conflitos maioria *versus* minoria e aponta para uma outra distinção a ser feita: poder ascendente e poder descendente. Assim, mais importante do que a resposta à pergunta "Quem vota?", é a resposta à indagação "Onde se vota?". Vale dizer: o grau de desenvolvimento de uma Democracia não está exatamente no número de votantes, mas em quais espaços podem exercer esse direito. Nas palavras do autor: "a concessão dos direitos políticos foi uma consequência natural da concessão dos direitos de liberdade, pois a única garantia de respeito aos direitos de liberdade está no direito de controlar o poder ao qual se compete esta garantia".[277]

Quinta: a eliminação do poder invisível. Cita como exemplo, a partir da realidade italiana, a "máfia, camorra, lojas maçônicas anômalas, serviços secretos", cuja presença é "visibilíssima". O ideal de publicidade e transparência é fundamental como instrumento de controle. Todavia, a Democracia corre risco se não tiver uma resposta adequada à questão:

---

[275] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 37-38.
[276] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 38-39.
[277] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 40-41.

quem controla os controladores? ”[278]

Sexta: por fim, a última promessa não cumprida em destaque foi a da educação para a Cidadania. A transformação do súdito em Cidadão se daria por intermédio da prática democrática, um modo denominado *activae civitatis* (Cidadania ativa). Bobbio defende que tal se dê concomitantemente, ou seja, a educação para a Democracia no próprio exercício da prática democrática. Não antes, como defendia o modelo jacobino (ditadura revolucionária e, depois, o “reino da virtude”). Para o bom democrata, tal reino é a própria Democracia, que se retroalimenta no mesmo instante em que dela não se priva. Apesar do esforço para a construção de uma “cultura política” (EUA), Bobbio anota, em contraposição, a presença de uma “apatia política”, mesmo nas Democracias mais consolidadas. São pessoas que não estão orientadas nem para os *outputs* (benefícios que o eleitor pode extrair do sistema político) nem para os *inputs* (eleitores participativos, empenhados na articulação das demandas e na tomada de decisões).[279]

O autor italiano perscruta as razões pelas quais tais promessas não foram cumpridas. Citou obstáculos decorrentes da complexidade e das transformações da Sociedade no curso do tempo, citando três:

1ª) Com as mudanças na economia, cada vez mais complexa, há a necessidade de conhecimentos técnicos para geri-la. Bobbio reconhece o antagonismo entre a tecnocracia e a Democracia, mas deixa no ar a pergunta: “Não são eles (os problemas mais complexos) de tal envergadura que requerem conhecimentos científicos e técnicos em hipótese alguma menos misteriosos para o homem médio de hoje (que apesar de tudo é mais instruído)?”;[280]

2º) O inesperado crescimento contínuo do aparato burocrático, ordenado do vértice à base, ao contrário do poder democrático. Há uma ligação entre Estado democrático e Estado burocrático, sendo este consequência daquele. De início, o Estado era chamado apenas para proteger a propriedade (e os eleitores eram somente os proprietários), mas com a ampliação do sufrágio aos que eram donos apenas de sua força de trabalho, as demandas contra o desemprego, por seguros sociais, moradia, *et cetera*,

[278] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 41-43.
[279] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 43-45.
[280] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 46.

foram, cada vez, mais sendo apresentadas ao Estado, que passou a ser (ou foi) Social;[281]

3º) A "ingovernabilidade" da Democracia, caracterizada pela impossibilidade de o Estado dar conta das demandas formuladas pela Sociedade após sua emancipação do sistema político. Há necessidade de se optar e escolhas geram descontentamento aos preteridos. Na Democracia, a demanda é fácil e a resposta lenta, pois necessita do respeito ao processo de tomada de decisão (Parlamento), ao contrário do que ocorre na autocracia, quando a demanda é reprimida e a resposta mais fácil (prescinde do processo decisório).[282]

Apesar dos problemas verificados, Bobbio não é descrente da Democracia. Sua conclusão é de que as promessas não cumpridas (verificadas no âmbito interno de cada Democracia) não foram suficientes para sua derrocada. O conteúdo mínimo do Estado democrático permanece, a saber: a garantia das liberdades, os Partidos Políticos competindo entre si, eleições periódicas, sufrágio universal, decisões coletivas ou com base no princípio da maioria após livre debate. E, em que pese reconheça a possibilidade do desmentido, cita o argumento que é defendido nos âmbitos político e histórico em favor da Democracia: nenhuma guerra até então foi travada entre dois regimes democráticos. Participaram de guerras, certamente, mas não entre si.[283]

Por fim, faz um apelo aos valores da **tolerância** (em oposição ao fanatismo ameaçador), da **não violência** (respeito às regras formais da Democracia, que possibilitam a alternância de poder sem emprego da força), da **renovação gradual da Sociedade**, a ocorrer por meio do livre debate de ideias e da mudança de mentalidades e do modo de viver (cita o caso da relação entre os sexos) e, por fim, da **irmandade** (a fraternidade da Revolução Francesa), em oposição a uma história de lutas fratricidas.[284]

Igualmente, a contribuição de **Robert Alan Dahl** é fundamental para este estudo. Ressalte-se o vigor com que defende a Democracia, ante as formas alternativas e autoritárias que a ela quiserem se sobrepor. E o faz a partir de uma constatação Histórica

---

[281] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 47. Obs.: a dúvida introduzida entre parênteses a respeito do Estado Social é do autor da presente Tese, não de Bobbio.
[282] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 48-49.
[283] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 50. Obs.: sobre a informação de que não há guerra entre nações democráticas, o autor faz referência à obra de M. W. Doyle, a qual o ora Doutorando não teve acesso, com o seguinte teor: "Esta tese foi recentemente sustentada, com argumentos doutrinais e históricos, por M. W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *in Philosophy and Public Affairs*, XII, 1983, pp. 205-33 e 323-53".
[284] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 51-52.

relativamente simples: “Os mais importantes regimes antidemocráticos do século XX – o comunista, o fascista, o nazista – despareceram nas ruínas de uma guerra calamitosa ou, como aconteceu na União Soviética, desmoronaram internamente”, em que pese faça o alerta para a existência, ainda, de movimentos não democráticos associados, em muitos casos, ao nacionalismo fanático ou ao fundamentalismo religioso.[285]

O destaque ao período italiano relatado por Dahl merece ser rememorado, tendo em vista a aproximação entre Brasil e Itália por conta da dupla titulação pretendida neste trabalho. Assevera o autor que o governo popular reapareceu ao norte da Itália por volta do ano 1100 d.C., em cidades menores. A participação nos governos das cidades-estados era limitada aos integrantes da alta classe, sendo permitida aos integrantes do que seria hoje a “classe média”, o *popolo*, como eram chamados os novos ricos, pequenos mercadores, pequenos artesãos *et caterva*, cujo número e poder de organização eram determinantes (inclusive para rebeliões, se necessário) para que obtivessem tal espaço nos governos. Não se olvide que essas repúblicas existiram em diversas cidades italianas, sendo Florença e Veneza duas das que tiveram maior destaque, não somente pela prosperidade, mas também pela arte refinada de seus artistas, por meio de uma “inacreditável explosão de brilhante criatividade, o Renascimento”.[286]

Continua Dahl com o relato de que, infelizmente, para a Democracia, depois de meados do Século XIV, as notícias não foram boas, ante “o declínio econômico, a corrupção, a oligarquia, a guerra, a conquista e a tomada de poder por governantes autoritários (...)”. As forças superiores representadas pelo Estado Nacional, acrescenta, foram rivais imbatíveis, incorporando vilas e cidades ao país. Era o fim da cidade-estado.[287]

Outra contribuição importante de Robert Dahl foi elaborar a distinção entre Democracia e República (esta expressão utilizada mais de uma vez em tempos distintos), apresentada, em verdade, por James Madison, em 1787. Os gregos denominaram Democracia o governo popular, os romanos o chamaram de República e os italianos também utilizaram este termo (República) para designarem os governos populares de suas

---

[285] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Título original: *On democracy*. p. 11. Prossegue o autor sobre as ditaduras militares: “(...) foram totalmente desacreditadas por suas falhas, especialmente na América Latina; onde conseguiram sobreviver, em geral adotaram uma fachada pseudodemocrática”.

[286] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Título original: *On democracy*. p. 25.

[287] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 25.

cidades-estado. Ao referir-se à solução encontrada pelo estadista norte-americano, Dahl asseverou: “Madison fazia uma distinção entre “uma democracia pura, que é uma sociedade consistindo num número pequeno de cidadãos, que se reúnem e administram o governo pessoalmente”, e uma “república, que é um governo em que há um sistema de representação”.[288]

Segundo Dahl, foi por volta do Século XVIII, que ocorreram fatores que possibilitaram uma evolução no sistema político, assim sintetizados: a) sistema constitucional que limitou os poderes do Parlamento e do rei; b) o poder da aristocracia (Casa dos Lordes) era balanceado pelo poder do povo (Casa dos Comuns); c) juízes passaram a interpretar as leis.[289]

Para Dahl, que menciona ser mais fácil olhar para trás e perceber como as Instituições Democráticas se formaram nos moldes hoje conhecidos, no início do Século XVIII já haviam surgido na Europa, em locais específicos (Inglaterra e Escandinávia, por exemplo), os primeiros pilares da Democracia, dentre eles a igualdade, que “estimulou a criação de *assembleias locais,* em que os homens livres pudessem participar do governo, pelo menos até certo ponto”. (Itálico no original). O mote inicial era a necessidade de um “consenso dos governados” sobre os impostos, o que acabou se espraiando pela legislação em geral. Tal consenso “exigia *representação* no corpo que aumentava os impostos e fazia as leis. Muito diferente do costume ateniense, a representação devia ser garantida pela *eleição* — em vez de sorteio ou alguma outra forma de seleção pelo acaso”. (Itálico no original). A garantia de participação dos Cidadãos livres na formação do consenso exigia Parlamentos representativos em diversos níveis.[290]

Eis a base para o surgimento da **Democracia moderna**: igualdade, necessidade de consenso (que se alastra para temas além daqueles tributários), demanda por

---

[288] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 26. Obs.: o autor traz a seguinte nota de rodapé ao citar James Madison: “**2 James Madison, *The Federalist: A Commentary on the Constitutions of the United States....* Nova York, Modem Library [1937?]. nº 10. p. 59.”** *(sic)*

[289] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 31. Prossegue o autor: “No século XVII, esse aparentemente maravilhoso sistema de pesos e contrapesos entre as grandes forças sociais do pais e a separação dos poderes dentro do governo era amplamente admirado na Europa. Ele foi louvado, entre outros, por Montesquieu, o famoso filosofo político francês, e admirado nos Estados Unidos pelos elaboradores da constituição, muitos dos quais esperavam criar na América do Norte uma república que teria as virtudes do sistema inglês, sem os vícios da monarquia. Em seu devido tempo, a república que eles ajudaram a formar proporcionaria uma espécie de modelo para muitas outras republicas. ”

[290] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 32.

representação, a ser feita por meio de eleição, e a formação dos Parlamentos[291].

Todavia, Dahl adverte para a existência de quatro componentes que deveriam ter sido melhor equacionados para um pulsar mais vigoroso da Democracia moderna, tal como teorizada acima. As “peças decisivas” eram: 1ª) mesmo nos países com melhor rendimento, “imensas desigualdades” ainda se faziam presentes, e o rol era enorme: desde direitos, propriedade, liberdade, classes sociais, até mesmo a escravidão e a mulher como propriedade; 2ª) os Parlamentos não correspondiam a um mínimo padrão democrático, sendo completamente submissos à vontade do monarca; eram bastiões do privilégio, e, “Na melhor das hipóteses, os representantes eleitos pelo “povo” tinham apenas uma influência parcial na legislação.”; 3ª) os representantes do povo não eram parte integrante de todo o povo. A mulher era totalmente excluída da vida política, salvo, excepcionalmente, na condição de monarca. Em 1832, apenas 7,1% dos homens com mais de vinte anos votaram na Grã-Bretanha; 4ª) a liberdade de expressão era muito restrita, notadamente para se falar contra o rei; “Os partidos políticos foram amplamente condenados por ser considerados perigosos e indesejáveis. As eleições eram notoriamente corrompidas por agentes da Coroa”.[292]

Tudo isso fez da Democracia um instituto claudicante, sem uma regularidade necessária para continuar seu desejado aprimoramento, ao contrário. Os inimigos estão sempre à frente ou à espreita, aguardando o momento ideal para impedir o avanço igualitário e libertário, mantendo-se, assim, seus próprios benefícios. Nas palavras do próprio Dahl: “Havia altos e baixos, movimentos de resistência, rebeliões, guerras civis, revoluções. Por muitos séculos, a ascensão das monarquias centralizadas inverteu alguns dos antigos avanços — ainda que essas mesmas monarquias talvez tenham ajudado a criar algumas das condições favoráveis à democratização a longo prazo”.[293]

A contribuição de Dahl para o estudo da Democracia continua com um aprofundamento essencial em sua obra: os elementos mais importantes dentro de dois grupos: o Ideal e o Real. Dentro do primeiro estão as metas e ideais (o que é Democracia? Por que Democracia?), ao passo que no segundo estão os Governos Democráticos reais (Que instituições políticas a Democracia exige? Que condições favorecem a

[291] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 32.
[292] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 33-35.
[293] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 33-35.

Democracia?).[294]

São questões essenciais para se compreender um fenômeno tão dinâmico e suscetível a tantas variáveis, mas que, com rigor metodológico e observação do que ocorre e ocorreu em vários países, é possível fixar alguns pontos comuns que fazem de algumas nações mais Democráticas do que outras.

Dahl não acredita, como de resto ninguém deveria apostar, em um sistema Democrático perfeito, mas com alguns critérios adotados (cinco na sua avaliação), pode-se chegar a soluções que o aproximariam do ideal.[295]

Antes de citar cada um dos critérios, importa ressaltar que, segundo o autor, deve se estabelecer, em uma constituição, um conjunto de regras e princípios que "determinará como serão tomadas as decisões", bem como respeitar um preceito elementar: "todos os membros deverão ser tratados (sob a constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões". Assim, "todos os membros serão considerados *politicamente iguais*".[296]

Pois bem, os cinco critérios de um processo democrático identificados por Dahl são:

- Participação efetiva: pressupõe que todos os membros possam ter oportunidades iguais de se manifestarem a respeito de como deve ser feita qualquer política a ser adotada;

- Igualdade de voto: efetivas e iguais oportunidades de voto e valor igual para todos;

- Entendimento esclarecido: oportunidades, para todos os membros, de "aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências";

- Controle do programa de planejamento: os integrantes devem ter a "oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões

[294] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 40.
[295] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 40.
[296] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 49.

que devem ser colocadas no planejamento";

- Inclusão de adultos: todos ou a maioria dos "adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito dos cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios" (participação efetiva).[297]

Uma breve explicação a respeito dos motivos para a escolha desses critérios merece ser abordada. Dahl entende que a violação a qualquer dessas exigências indica que "os membros não serão politicamente iguais"[298], o que resultaria em evidente prejuízo ao processo democrático. Em que pese sua advertência – de que nenhum governo tenha agido plenamente de acordo tais critérios, é preciso analisar e responder a questão fundamental: por que a Democracia?[299]

Robert Dahl delineou dez motivos pelos quais a Democracia é desejável, os quais serão resumidamente apresentados nesta Tese, juntamente com suas justificativas. Antes, porém, vale lembrar outra advertência do autor, a de que "a democracia não pode assegurar que seus cidadãos sejam felizes, prósperos, saudáveis, sábios, pacíficos ou justos".[300] Mas apesar de suas falhas, ela é preferível a qualquer outra alternativa pelas razões a seguir expostas por Dahl:

1) Evita a tirania: o problema fundamental da democracia é evitar o "domínio autocrático". Diversas circunstâncias podem levar a tal, desde megalomania, fé religiosa a convicções de "superioridade inata". Registrou o autor alguns exemplos do Século XX, como os períodos marcados por milhões de pessoas executadas por razões políticas – de Joseph Stalin (na União Soviética, entre 1929 e 1953), Adolph Hitler (na Alemanha – de 1933 a 1945) e de Pot Pol (no Cambodja, entre 1975 e 1979);[301]

2) Assegura direitos fundamentais que sistemas não democráticos não concedem: a Democracia é "inerentemente um sistema de direitos", tais como: de participar, expressar, ouvir, discutir, votar, investigar as opções viáveis, participar nas decisões de "*como* e o *que*" deve entrar no planejamento, dentre

[297] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 49-50.
[298] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 50.
[299] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 53 e 55.
[300] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 73.
[301] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 59.

muitos outros;[302] (Itálico no original)

3) Garante aos Cidadãos uma liberdade pessoal mais ampla. A Democracia é parte de um "feixe de convicções", tal como a liberdade de expressão, por exemplo. Ideais e práticas democráticos necessitam de uma cultura política de apoio, que garante o sucesso da própria Democracia;[303]

4) Ajuda as pessoas a proteger seus próprios interesses fundamentais: é possível que não se consiga proteger todos os seus direitos, "mas se estiver excluído, pode ter a certeza de que os seus interesses serão gravemente feridos por descuido ou por perdas completas. Melhor estar dentro do que fora!";[304]

5) Proporciona a liberdade de autodeterminação, entendida como a possibilidade de as pessoas viverem "sob leis de sua própria escolha": quando a vontade não pode ser imposta pela força, é necessário o consenso, em que pese sua perfeição e duração eterna sejam inatingíveis;[305]

6) Possibilita exercitar a responsabilidade moral, entendida como a adoção de "*seus* princípios morais e tomar decisões baseadas nesses princípios apenas depois de se empenhar num ponderado processo de reflexão, deliberação, escrutínio e considerações das alternativas e suas consequências".[306] (Itálico no original). A escolha (governo de si) entre as opções moralmente pertinentes é fundamental nesse quesito. Dahl, a propósito, indaga: "Se você não tem como influenciar a conduta dos funcionários do governo, como poderá ser responsável por sua conduta?";[307]

7) Baseado em observação empírica, Dahl afirma que a democracia promove mais plenamente o desenvolvimento humano do que outras opções viáveis. Características desejáveis como honestidade, justiça, coragem e amor encontram suas condições para o amadurecimento apenas nos sistemas

[302] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 62. Prossegue o autor: "Se e quando os cidadãos deixam de entender que a democracia exige certos direitos fundamentais ou não apoiam as instituições políticas, jurídicas e administrativas que protegem esses direitos, sua democracia corre algum risco". p. 63.
[303] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 64.
[304] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 66.
[305] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 66.
[306] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 68.
[307] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 68.

democráticos.[308]

8) Promove grau relativamente alto de igualdade política. Somente nas democracias pode ser verificado o ambiente para a desejável igualdade entre os Cidadãos.[309]

9) Democracias representativas não guerreiam umas com as outras. De fato, nenhuma das 34 guerras internacionais ocorridas entre 1945 e 1989 foi entre nações democráticas. Dahl acrescenta que essa mesma assertiva vale para o período anterior a 1945. Ou seja, a conclusão é a de que um mundo democrático promete ser mais pacífico. Mas não olvida o autor, com acerto, que países democráticos impuseram, pela força militar, seu domínio colonial, além de terem sido decisivos para a derrubada de governos fracos (tome-se, como exemplo, o apoio dos EUA às ditaduras militares na América Latina até os anos 1980).[310]

10) Países democráticos tendem a ser mais prósperos do que aqueles não democráticos. A experiência dos Séculos XIX e XX demostrou que as democracias eram ricas, ao passo que, em relação a elas, os que não possuíam tal regime eram pobres, em especial na segunda metade do último século. Sem olvidar dos "custos" que impõe à Democracia, Dahl atribui tal prosperidade à economia de mercado (característica comum dos países democráticos), bem como à educação priorizada em tais nações, que gera força de trabalho instruída e, por sua vez, conduz ao desenvolvimento.[311]

Prosseguindo com a contribuição de Robert Dahl, necessário destacar seu entendimento acerca das "instituições políticas" e de como elas são necessárias para a Democracia. Parte o autor de uma observação a respeito de fatos verificados em países não democráticos e que se tornam democráticos. Inicialmente, são os **arranjos** políticos

---

[308] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 69.
[309] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 69-70.
[310] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 70-71. Obs.: Dahl faz referência à obra de Bruce Russet quando tratou das guerras internacionais que envolveram países não democráticos, a qual o autor da presente Tese não teve acesso. Eis o teor de sua nota: "Esta importante descoberta é fundamentada por Bruce Russet, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, cap. 5, p. 119-145. Extraí livremente trechos da discussão de Russet no que segue. A observação também parece valer para as antigas democracias e repúblicas. Veja Spencer Weart, *Never at War: Why Democracies Will Never Fight One Another*, New Haven e Londres, Yale University Press, 1998". (Itálico no original)
[311] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 71-73.

(algo muito provisório, mas razoáveis) os responsáveis por possibilitar a superação do autoritarismo. Em seguida, tais arranjos evoluem para **práticas** democráticas, mais duradouras, que, por fim, acabam se transformando em **instituições**.[312]

Mas quais seriam as instituições políticas necessárias a uma Democracia em grande escala? Segundo Dahl, são seis:

1) Funcionários eleitos. Controle das decisões de governo por funcionários eleitos pelos Cidadãos;

2) Eleições livres, justas e frequentes;

3) Liberdade de expressão, incluindo a crítica aos funcionários; ao governo, ao regime, p. ex;

4) Fontes de informação diversificadas e independentes;

5) Autonomia para as associações. Devem ser garantidas a formação de associações ou organizações relativamente independentes, bem assim de Partidos Políticos e grupos de interesse;

6) Cidadania inclusiva. A nenhum Cidadão podem ser negados os direitos comuns aos demais e necessários às cinco instituições anteriormente mencionadas. Dentre tais direitos estão: votar, ser candidato, liberdade de expressão, formar e participar de organizações políticas independentes, bem como às demais liberdades.[313]

Tais instituições políticas são necessárias porque satisfazem, em linhas gerais, os critérios democráticos vistos alhures: participação efetiva, controle do programa, igualdade de voto, entendimento esclarecido e plena inclusão.[314] Dahl reconhece as falhas das instituições políticas existentes e, para tanto, assevera que é necessário “pensar se e como ultrapassar o nível existente de democracia”.[315]

Por fim, no que ora importa, Dahl enumera as dificuldades que vislumbra para o

[312] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 98.
[313] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 99-100.
[314] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 106.
[315] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 112-113.

futuro da Democracia, sem, por evidente, apresentar soluções milagrosas para as encruzilhadas que surgem neste início de Século XXI. São elas: a) a ordem econômica; b) a internacionalização; c) a diversidade cultural; d) a educação cívica.[316]

Em relação à primeira delas, o autor, embora reconheça a existência de mazelas na economia de mercado (distribuição desigual de lucros e da propriedade, administração interna das empresas de maneira não democrática, por exemplo), destaca que não há nada em vista que a substitua nos países democráticos deste novo século. A ordem econômica idealizada por movimentos sindicalistas, partidos trabalhistas, socialistas e social-democráticos já abandonaram a nacionalização da indústria. O ponto, segundo Dahl, é que a ordem capitalista gera desigualdade que se reflete em desigualdade política entre os Cidadãos, de modo que tal tensão deverá ser equacionada pelos líderes e Cidadãos. A qualidade das respostas a esse problema determinará, em parte, "a natureza e as características de democracia no novo século".[317]

A segunda diz respeito à internacionalização. A se confirmar a previsão do autor, de que ela expanda "o domínio das decisões tomadas pelas elites políticas e burocráticas à custa dos controles democráticos", o problema está em como garantir que os custos para a Democracia sejam levados em conta com a transposição das decisões para o nível internacional e em como responsabilizar as elites políticas e burocráticas por suas decisões.[318]

A terceira dificuldade apontada por Dahl é a diversidade cultural. Dois fatores devem ser observados. O primeiro é que nas últimas décadas do Século XX, movimentos de identidade cultural buscaram a proteção de seus direitos e interesses (questões étnicas, orientação sexual, por exemplo). O segundo está relacionado à questão migratória, causada, em boa parte, pela procura de uma vida melhor nos países mais ricos. Com a perspectiva de que a migração aumente cada vez mais, a forma como as nações lidarão com tais questões ditará, também, os rumos da Democracia.[319]

A quarta e última identificada pelo autor trata da "educação cívica", um processo que requer "compreensão esclarecida", ou seja, "dentro de razoáveis limites de tempo, cada

---

[316] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 199-204.
[317] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 200-201.
[318] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 202.
[319] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 202-203.

cidadão deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre políticas alternativas pertinentes e suas prováveis consequências".[320] Dahl identifica como se dá o processo de construção da educação cívica, que passa, em suma, pela educação formal, pela competição entre os Partidos Políticos (que gera informação aos eleitores – muitas vezes desinformação, ressalta o autor) e pela participação das pessoas em associações organizadas. Todavia, tal processo encontra novas barreiras para o seu desenvolvimento: mudança de escala – consequência da internacionalização (áreas e número de Cidadãos envolvidos cada vez maiores); complexidade (as questões que envolvem os interesses dos governos ampliam-se e as opiniões políticas são repletas de incertezas); comunicações (as novas tecnologias impõem a necessidade de uma nova forma de pensar a educação cívica dos Cidadãos. Se as nações falharem nesse processo, afirma Dahl, haverá maior distanciamento entre ideais e realidades democráticas, seguida de decadência e queda da própria Democracia).[321]

Jürgen Habbermas será abordado em temas essenciais ao presente estudo, visto que sua obra percorre diversos temas correlatos à Democracia e ao Direito. A maior contribuição ao presente estudo se dá com sua proposta de **política deliberativa**, uma concepção procedimentalista de Democracia. Antes, porém, necessária uma breve abordagem sobre duas outras visões de Democracia (vistas no item 1.1.2 *supra*): Democracia liberal e Republicanismo.

O autor rememora a Democracia liberal como processo que se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesses. Suas regras "devem assegurar a equidade dos resultados, e que passam pelo direito igual e geral ao voto, pela composição representativa das corporações parlamentares, pelo modo de decisão, pela ordem das negociações, etc.", que se apoiam "nos direitos fundamentais liberais".[322] Sob tal ótica, o Estado normatiza a Sociedade econômica, a fim de que um bem comum apolítico seja garantido por meio da "satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condição de produzir". A proposta liberal, pois, é oposta à de um Estado potencialmente "estorvador", a inserir obstáculos ao "intercâmbio social espontâneo das pessoas

---

[320] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 204.
[321] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 206-208. Obs.: a presente Tese abordará em subitem específico a questão da desinformação instrumentalizada pelas novas tecnologias, notadamente pelas redes sociais.
[322] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**. Entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. 2 v. p. 19. Título original: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechits und des demokratische Rechitstaats*.

privadas".[323]

Na concepção liberal, o Estado é programado para o interesse da Sociedade: ele é um aparato da administração pública, ao passo que esta é vista como um sistema de circulação de pessoas e do trabalho delas, segundo as leis de mercado. A política impõe interesses sociais "mediante um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos".[324]

Do ponto de vista republicano, aponta o autor alemão que a formação democrática da vontade é realizada "na forma de um autoentendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos privados, e ser exercido pelas vias culturais (...)".[325] Nessa perspectiva, a Democracia é sinônimo da "auto-organização política da sociedade".[326] Já a política é "constitutiva do processo de coletivização social", bem como o "*medium*" em que os integrantes de uma comunidade surgida naturalmente se percebem como interdependentes, fazendo surgir, ao lado do poder administrativo e dos interesses próprios, a solidariedade.[327]

No republicanismo, os direitos de Cidadania, participação e comunicação são positivos, de modo que o *status* do Cidadão difere daquele verificado sob a ótica liberal (das liberdades negativas – de não coerção externa), e o Estado tem como justificação primordial a garantia do "processo inclusivo de formação da opinião e da vontade".[328]

Uma terceira visão é apresentada por Habermas, com a política deliberativa. Sua teoria do discurso, baseada na premissa de que é possível se chegar a "resultados racionais e equitativos", apanha elementos das duas vertentes, com sua integração, estabelecendo-se, assim, "um nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, autoentendimento e discursos da justiça".[329] Segundo o autor, na teoria do discurso, a política deliberativa depende da institucionalização dos "processos e pressupostos comunicacionais", bem assim do "jogo de deliberações institucionalizadas e

---

[323] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. pp. 20-21.
[324] HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002. Título original: *Die Einbeziehung des Anderen – Studien zur politischen Theorie*. pp. 269-270.
[325] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. p. 19.
[326] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. p. 20.
[327] HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. p. 270.
[328] HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. pp. 272-273.
[329] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. p. 19.

opiniões públicas que se formaram de modo informal".[330] A intersubjetividade é parte dos processos de entendimento, os quais ocorrem em esferas públicas políticas, dentro ou fora do Parlamento, e cujas comunicações podem gerar opinião e vontade sobre temas de interesse público "mais ou menos" racional. Ao final, o fluxo comunicacional transforma o poder comunicativo em "poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação".[331]

Para Habermas, dessa compreensão de Democracia resulta deve haver um "deslocamento de peso nas relações entre dinheiro, poder administrativo e solidariedade, a partir das quais as sociedades modernas satisfazem suas necessidades de integração e de regulação".[332]

Se na interpretação liberal a Legitimação decorre da formação democrática da vontade, e se na interpretação republicana a formação democrática da vontade constitui a comunidade política e a mantém viva, na teoria do discurso há uma outra ideia, a de que os "processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei".[333] Nesse sentido, esclarece que a opinião pública não domina o poder administração, mas pode, se transformada em poder comunicativo segundo os processos democráticos, direcioná-lo.[334] Ressalta que a teoria do discurso considera o sistema político como "*um sistema de ação dentro de outros*, não o centro, nem o ápice, muito menos o modelo estrutural de sociedade". [335] (Itálico no original).

Ao discorrer como se daria o processo discursivo por ele defendido, notadamente em uma Sociedade complexa, parte o autor dos ensinamentos (já vistos alhures) de Norberto Bobbio, quanto ao conteúdo mínimo de uma Democracia (liberdades, Partidos concorrentes, eleições periódicas com sufrágio universal, *et cetera*).[336] Examina também o princípio de Robert Alan Dahl (igualmente estudado) sobre o processo democrático, sendo essas as principais características já detalhadas acima: inclusão de

---

[330] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. p. 21.
[331] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. pp. 21-22.
[332] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. p. 22.
[333] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. pp. 22-23.
[334] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. p. 23.
[335] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. p. 25.
[336] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. pp. 26-27.

todos, chances reais de participação, direitos iguais de voto, mesmo direito para a escolha dos temas e controle da agenda e compreensão articulada das matérias.[337]

Habermas sustenta que nenhum regime político conseguiu preencher de modo suficiente tais requisitos. Diverge de Dahl, o qual aponta as condições favoráveis ao desenvolvimento da Democracia em Sociedades modernas e plurais, mas se mostra preocupado com o monopólio do saber. Segundo Habermas, Dahl "tentara mostrar que a ideia e o processo de uma política deliberativa já lançaram há muito tempo raízes nas instituições das sociedades desenvolvidas, não sendo necessário importa-los de fora",[338] ao que o autor alemão expôs sua divergência: não se pode delinear a estrutura social a partir de dados classificatórios, como renda e escolaridade, mas, sim, a partir de uma linguagem capaz de descrever "tendências favoráveis em termos de potenciais de racionalização em ação na sociedade, a serem assumidos e desenvolvidos pelo sistema político".[339]

Na concepção de Habermas, a política deliberativa possibilita a produção de um direito legítimo, que atua como processo de solução de conflitos e trabalha com o saber. E a integração da Sociedade ocorrerá por meio das ações de atores coletivos e singulares, que devem confluir para um resultado positivo. Nesse processo (com seus problemas) deve haver uma "orientação cognitiva", a considerar os "acontecimentos e estados do mundo objetivo". Já os resultados são analisados de acordo com "medidas da racionalidade técnica e econômica".[340]

De acordo com Habermas, a política deliberativa consiste em uma rede de discursos e negociações aptas a resolver problemas oriundos de uma "fracassada integração funcional, moral e ética da sociedade". E alerta para a insuficiência de um modelo de divisão de trabalho ou cooperação entre indivíduos e coletividades para a coordenação funcional em Sociedades complexas. Indica, assim, a necessidade de mecanismos de regulação indireta do sistema administrativo.[341]

À guisa de conclusão, é de se observar que na Democracia, inserida no contexto da teoria do discurso, o sistema político não é o modelo estrutural, topo ou o centro da

---

[337] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. p. 42.
[338] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. p. 45.
[339] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. p. 45.
[340] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. pp. 45-46.
[341] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. pp. 47-48.

Sociedade, mas um "sistema de ação ao lado de outros", ela se comunica pelo "*medium"* do direito com os demais campos de ação.

É preciso estar atento, todavia, às advertências de Habermas e, bem assim, ao nível exigido para a implementação de sua teoria, na medida em que as comunicações políticas, filtradas deliberativamente, dependem: "de uma cultura política libertária e de uma socialização política esclarecida, especialmente de iniciativas de associações que formam a opinião".[342]

Luigi Ferrajoli é mais conhecido no Brasil por sua Teoria do Garantismo Penal (Direito e Razão), mas sua obra é a defesa vigorosa da Democracia. Aponta suas contradições, seus problemas, seus inimigos. No âmbito doméstico (Itália), denuncia um processo de desconstitucionalização do sistema político (algo em voga em outros países, diga-se), na medida em que há a construção de regime antiliberal baseado no consenso ou aceitação passiva de violações à lei e à Constituição.[343]

Chama a atenção para uma Democracia plebiscitária em curso, "*fundada en la explícita pretensión de la omnipotência de la mayoría y la neutralización de ese complejo sistema de reglas, separaciones y contrapesos, garantías y funciones e instituciones de garantía que constituye la substancia de la democracia constitucional*".[344] Para tanto, valem-se da ideia de que a única fonte de Legitimação do poder político é o consenso popular. A desconstitucionalização também atinge outras áreas (social e cultural) e debilita a Democracia.[345]

Ferrajoli é crítico da Representação Política como expressão direta da vontade popular, na medida em que o fortalecimento desta oculta, na verdade, uma profunda deformação das instituições representativas. Defende a tese de que somente com o reforço da Democracia constitucional, por meio da instituição de novas garantias de direitos

---

[342] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. p. 25. Obs.: a preocupação que se levanta na quadra histórica atual é justamente a deficiência da informação esclarecida e da pouca racionalidade no debate público, tendo em vista os problemas decorrentes das imagens turvas e amorfas verificadas nos mares navegáveis da *internet* e suas redes sociais, bem como da ascensão ao poder de extremistas (de direita ou esquerda), que se valem dos mesmos mecanismos digitais para distorcer fatos e aniquilar politicamente seus adversários, numa forma muito mais sofisticada do que pela via da força.
[343] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes****. La crisis de la democracia constitucionali*. Tradução de Perfecto Andrés Ibánez. Madrid: Minima Trotta, 2011. Título original: *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*. p. 21.
[344] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. p. 21.
[345] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. pp. 21-22.

políticos e da representação, é que estes poderão ser salvos e refundados.[346]

A Democracia meramente formal (a ser vista no item 1.1.4), na concepção do autor italiano, apresenta problemas. Ao identificar as formas e procedimentos clássicos em relação à tomada de decisões (*quem* decide? – o povo ou seus representantes; *como* decide? – pelo sufrágio universal e pela regra da maioria, com independência de seus conteúdos, ou seja, o *que* se decide), Ferrajoli sustenta que tal noção é importante, mas não uma condição suficiente para identificar todos os elementos de um sistema político democrático e de uma Democracia Constitucional. Isso porque: a) o respaldo popular não é o bastante para legitimar qualquer decisão (direitos e garantias fundamentais fazem parte de uma esfera denominada de "indecidível"); b) ela ignora o nexo conceitual que liga Democracia política a todos os direitos constitucionais que operam justamente como limites à vontade da maioria.[347]

A Democracia constitucional, vale recordar, surgiu após as ruínas da II Guerra Mundial, como bem anotou o autor: "*la democracia, tras aquellas catástrofes, se redefinió y tomó nueva conciencia de sí misma, estableciendo en normas de derecho positivo, rígidamente supraordenadas a la legislación ordinaria, los límites y vínculos (...) hasta entonces solo políticos, de los que el fascismo había renegado*".[348] Daí decorrem, então, duas mudanças radicais: as condições de validade das leis (que já não são apenas formais, mas substanciais) e a estrutura da Democracia (caracterizada não apenas por uma dimensão formal única, mas também por outra dimensão substancial, quanto ao conteúdo das decisões).[349]

No tocante à Crise da Democracia, Ferrajoli identifica duas vertentes que se manifestam: uma acima da Democracia Política (do lado dos representantes), outra abaixo (do lado dos representados). A primeira é consequência: do Populismo e da ideia do chefe como encarnação da vontade popular (*vide* item 4.5.2.1); dos conflitos de interesse no vértice do Estado (patrimonialismo, confusão entre poderes políticos e econômicos e intercâmbio político com o *Lobby* e os meios de comunicação); da integração dos Partidos Políticos às instituições e da perda de seu papel de mediação representativa; e, do controle da informação (fala do caso italiano em que, segundo o autor, é total a ausência de

[346] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. pp. 23-24.
[347] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. pp. 28-29.
[348] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. p. 32.
[349] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. p. 32.

garantias de informação. A segunda vertente, abaixo da Democracia política, está relacionada à(o): divisão entre os que consentem e a difamação dos que dissentem (os que não se identificam com a vontade do chefe são inimigos – comunistas, antipatriotas, derrotistas, carentes de Legitimação porque não integram a maioria); despolitização massiva e dissolução da opinião pública (que gera abstencionismo, antipolítica, indiferentismo e primazia de interesses privados); Crise de Participação Política (crescente distanciamento entre os Partidos Políticos e a Sociedade e sua perda de representatividade e enraizamento social); e, manipulação da informação (*vide* item 1.6.1) e decadência da moral pública (transformação da informação em fábrica de consenso, por conta do duplo controle – proprietário e político).[350]

Por fim, Ferrajoli propõe quatro remédios para a Crise verificada, a partir da realidade italiana, a saber: a) refundar a representatividade do sistema político; b) excluir os conflitos de interesses, evitando-se confusão e concentração de poderes; c) democratizar internamente os Partidos Políticos; d) reformar o sistema de informação (liberdade de informação e garantias de sua independência).[351] Tais propostas serão minudentemente analisadas por ocasião do Capítulo 4 desta Tese, que se propõe justamente a elaborar, após analisadas as hipóteses, proposições que possam ser aproveitadas pelo sistema político para fins de sua melhoria.

Daniel Innerarity é também dos grandes pensadores da atualidade e trouxe significativa contribuição ao debate político com uma obra que tem relação direta com o tema desta pesquisa, cujo nome é: “A política em tempos de indignação”.[352]

O autor defende que as transformações políticas são resultado de movimentos de três esferas: atores (determinadas classes e não por todos), temas (a “agenda política”) e condições (as novas tecnologias, *v. g.*, as redes sociais, mudaram as regras do jogo). Com isso, houve alteração na forma como até então eram vistos o governo, o público, a soberania e os limites, contexto em que são necessárias algumas indagações sobre a política: “a quem é que corresponde fazê-la; quais são os velhos e os novos atores políticos; trata-se de algo que deve ser realizado por uns poucos ou por todos, pelos especialistas ou

---

[350] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. pp. 43-82.
[351] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. pp. 83-105.
[352] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. A frustração popular e os riscos para a democracia. Tradução de João Pedro George. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

por aquilo que chamamos de povo e que é tão difícil definir".[353]

Todos os referidos atores deveriam participar do processo político, mas isso não é suficiente para demonstrar como ocorrem suas relações, tampouco revela o que é novo ou velho na política tão dinâmica dos dias atuais, com a redistribuição da autoridade política a ditar a intensidade do debate. Isso gera perplexidade e desorientação em meio aos conflitos. A relação entre os sujeitos, neste ambiente, terá consequências em relação aos temas e condições acima mencionados.[354]

Ao mencionar a participação de todos os atores na política, Innerarity deixa clara sua visão contrária à chamada tecnocracia (o governo dos especialistas/técnicos). Aos que a defendem, sob o argumento de que têm conhecimento para lidar com questões complexas e que não estão premidos pelos ciclos eleitorais e com o curto prazo da política, o autor responde que não se pode desprezar o lugar que eles podem ocupar em uma Democracia complexa, mas há questões que não podem ser respondidas e que lançam dúvida sobre o acerto dos tecnocratas: como saber quem são os melhores? Como ter certeza que tomariam as melhores decisões? Quem decide quando eles não estão de acordo ou divergem sobre a interpretação da objetividade? [355]

A tarefa da política, diz o autor, é justamente articular o equilíbrio entre "as pessoas, os especialistas, os funcionários e os profissionais da política. E estes últimos, os políticos, se levarmos em conta o tipo de atividade de que estamos falando, desempenham um papel fundamental".[356]

A obra de Innerarity servirá como importante fonte de pesquisa durante o decorrer dos capítulos da presente Tese, sendo por ora relevante sua percepção sobre a Democracia, suas tensões a algumas perspectivas para o que poderá acontecer.

O ceticismo político, ressalta o autor, pode servir como oportunidade para a autocrítica da política e a recuperação da estima pública. Para tanto, é necessário que se

---

[353] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 29.
[354] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 30.
[355] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 38.
[356] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 38. Complementa o autor: "Por que não é uma boa ideia colocar os especialistas liderando os governos? Porque experiências ruins com os tecnocratas são conhecidas, porque eles têm enorme inclinação para insistir nos próprios erros, para defender sua posição não como produto de uma decisão mas antes como uma dedução lógica da verdade e, sobretudo, porque os especialistas deixariam assim de cumprir sua função como aliados na tarefa de reduzir a complexidade do mundo e construir confiança". p. 39.

reavalie as expectativas sobre o que ela pode proporcionar, na medida em que não se consegue o equilíbrio entre as promessas, as expectativas populares e o que a política realmente pode proporcionar.[357]

Segundo o autor, “a democracia desilude sempre (...), mas essa decepção pode ser mantida num nível aceitável dependendo da forma como configuramos nossas expectativas”.[358] Foi a falta do ponto de equilíbrio que estabeleceu o campo de batalha atual, entre o “pelotão dos cínicos tecnocratas”, que buscam se desvencilhar da obrigação de Legitimação valendo-se da complexidade das decisões políticas, e dos “sonhadores populistas”, que desconhecem os inúmeros fatores que condicional a política. Innerarity sustenta que é um eixo ideológico mais explicativo do que direitas e esquerdas.[359]

Na Democracia tensionada (onde ninguém tem razão absoluta), a Sociedade é a energia que alimenta o sistema político. Mas não se pode supor que “a rua” seja melhor do que as instituições, posto que nela podem ser encontrados “movimentos regressivos, pressões e lobbies, emoções irracionais, representações ilegítimas ou insuficientes (...), pode ser pior, inclusive reacionária”.[360] O que salva a Democracia dos danos das más decisões é que elas “são equilibradas com outros atores, limitações e procedimentos”, referindo-se, dentre outros pontos, ao fato de haver: governo e oposição; pesquisa de opinião e a limitação da pauta pela autoridade política, que pode restringir a critérios menos populares; coisas que podem ser objeto de consulta popular e outras de consulta proibida. Conclui, no ponto, que as instituições protegem contra o apelo demagógico que se faz ao povo, mas, ao mesmo tempo, representam-no e congregam a sua pluralidade constitutiva e a complexidade da sua vontade.[361]

Ponto comum entre diversos autores que tratam da Teoria da Democracia, a transparência tem uma visão peculiar de Innerarity, porquanto faz ressalvas ao quanto dela uma Democracia requer e pode suportar. Parte da premissa de que, como qualquer outro princípio político, a transparência deve ser equilibrada com outros instrumentos. Em que

---

[357] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 139. Anota ainda uma crítica dura: “Muitas pessoas se manifestam de maneira ressentida com relação à política, a qual desqualificam globalmente como um assunto sórdido, porque não tiveram a experiência direta de se verem obrigadas a “sujar as mãos” ao ter de tomar decisões políticas em meio a uma rede complexa de interesses e valores em conflito”. p. 139.
[358] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 139.
[359] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 140.
[360] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 162.
[361] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 162-164.

pese ser fundamental nas Democracias, deve ser promovida na medida certa. Sua origem está no Iluminismo e de lá para cá as demandas por publicidade não diminuíram, sendo os sistemas políticos cada vez mais vigiados. Os novos atores políticos, com vigilância e denúncia, acabam por desestabilizar cada vez mais a capacidade de reação coercitiva dos governos. Uma prática conhecida como *naming and shaming*, ou seja, o poder dissuasório da exposição pública (a denúncia e a vergonha) não é poder ilimitado, mas em muitas ocasiões disciplina comportamentos.[362]

Todavia, há o lado negativo da vigilância política, quando esta é potencializada a um grau que converte a Democracia em uma "política direta". É dizer, ocorre uma autocensura por parte do político ao saber que mesmo seus menores atos e declarações serão escrutinados publicamente. Há um ocultamento de informação que empobrece a Democracia. Mesmo na política deve haver espaços de discrição, a fim de que a transparência não seja absoluta. O mundo não deve se deixar levar pela ideia sedutora da informação disponível, transparente e sem segredos. O autor cita o exemplo do Movimento 5 Estrelas, que por ocasião das negociações com o Partido Democrático para a formação do governo, em 2013, na Itália, exigiu transmissões ao vivo. Nesse sentido, o autor defende a adoção da publicidade, que, ao contrário da transparência irrestrita, é delimitada.[363]

A exemplo da obra de Innerarity, durante as pesquisas para a presente Tese, houve o lançamento de uma obra que chamou a atenção pela proximidade com o tema ora estudado, bem como sua atualidade, o que fez com que fosse necessária a ampliação doutrinária para incluir os autores **Steven Levitsky** e **Daniel Ziblatt**.

Em "Como as democracias morrem", discorrem sobre as significativas alterações nas formas como as Democracias são conspurcadas, "a partir de dentro, via eleições ou alianças com figuras políticas poderosas".[364]

A fórmula não é exatamente nova, pois já utilizada em outras ocasiões ao longo da história, basta lembrar que Hitler foi eleito e desmantelou rapidamente a democracia após o incêndio do *Reichstag*, em 1933, hipertrofiando seus poderes para combater o mal que seria representado pelos judeus.[365]

---

[362] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 215-217.
[363] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 217-219.
[364] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Título original: *How democracies die*. p. 24.
[365] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 15.

Todavia, cada vez menos faz-se uso da força (golpes ou revoluções) para tomar o poder. A violência que derrubou governos como no caso do Chile (1973) e Brasil (1964) ou mesmo, mais recentemente, os casos dos golpes no Egito (2013) e Tailândia (2014) não são mais a tônica. Aproveitando-se de Crises (muitas vezes econômicas, migratórias e do próprio sistema partidário), *outsiders* apostam todas as suas fichas antissistema para angariar apoio popular que os leve ao poder. Foi assim, por exemplo, na Venezuela com a eleição de Hugo Chávez em 1998. Com uma série de medidas antidemocráticas (controle da mídia com perseguição aos proprietários e editores, opositores presos, usurpação de instituições como a própria Suprema Corte etc), também adotadas ou mantidas por seu sucessor Nicolás Maduro, a ditadura tomou lugar.[366]

Levitsky e Ziblatt asseveram que as Democracias podem sofrer derrocadas pela via eleitoral, sem que o Cidadão mais desavisado perceba o movimento que a leva ao precipício. Isso porque "não há tanques nas ruas. Constituições e outras instituições nominalmente democráticas restam vigentes. As pessoas ainda votam. Autocratas eleitos mantêm um verniz de democracia enquanto corre a sua essência". [367]

Alertam os pesquisadores que várias ações antidemocráticas ocorrem de forma legal, seja pela aprovação pelo Legislativo, seja pela chancela dos tribunais. Muitas vezes, as medidas são tomadas em nome de um bem maior, em defesa da própria Democracia, tais como o combate à corrupção ou limpeza do processo eleitoral. Veículos de comunicação são "comprados" ou intimidados, de modo que acabam se autocensurando. De outro lado, os que denunciam tais abusos são taxadas como "exagerados ou falso alarmistas". [368]

Mas o que diferencia uma nação de outra no tocante ao seu fortalecimento democrático, a ponto de impedir que potenciais candidatos autoritários logrem êxito nas eleições? Em caso de falha, o que fazer?

Com base em pesquisas feitas em diversos países, Levitsky e Ziblatt informam que o primeiro teste democrático, muitas vezes desgastante, é o filtro a ser estabelecido pelos Partidos Políticos e líderes políticos, que têm a missão de não permitir que "demagogos extremistas" possam participar do pleito. Havendo falha nessa tarefa (*v. g.*, o

[366] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 15-17.
[367] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 17.
[368] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 17.

Partido Republicano não conseguiu impedir a candidatura de Donald Trump), o segundo teste será a defesa das Instituições Democráticas, que, isoladamente, não são o bastante para tal. Assim, é preciso que a Constituição seja defendida por todos os Partidos Políticos e Cidadãos, bem assim por duas normas democráticas não escritas e que preservam o sistema de freios e contrapesos: a tolerância mútua (rivais não são inimigos) e a contenção (políticos devem ser comedidos ao fazerem uso de suas prerrogativas institucionais).[369]

Feitas essas abordagens iniciais, aprofunda-se um pouco mais no estudo da obra em exame. Levitsky e Ziblatt trazem a experiência de diversos países que fracassaram (ou mesmo tiveram sucesso) na defesa da Democracia, de modo que conseguiram apurar as circunstâncias comuns presentes na maioria dos casos.

O primeiro ponto em destaque é aquele que denominaram como “alianças fatídicas”.[370]

Para tanto, rememoram a ascensão ao poder de figuras como Benito Mussolini, a partir de sua “Marcha sobre Roma”. Apesar das ameaças dos pelotões fascistas, não houve revolução. Apoiado por alguns parlamentares de seu partido, pelo medo do socialismo e ainda pelos milhares de “camisas-negras” (mal alimentados e desarmados), obteve a atenção do rei Vítor Emanuel III, “que viu em Mussolini uma estrela política ascendente e um meio de neutralizar a agitação”. Dessa forma, Mussolini chegou ao posto de primeiro-ministro italiano. Pouco depois, o país se viu sob seu domínio.[371]

Outros *outsiders* chegaram ao poder de forma semelhante: Alberto Fujimori no Peru, Hugo Chávez na Venezuela e Adolf Hitler na Alemanha. Este último iniciou sua saga pelo poder em 1923, quando, pela força de seguidores armados, tomou diversos prédios do governo e uma cervejaria em Munique. Contido, Hitler ficou preso por nove meses, período em que escreveu seu livro *Mein Kampf* (Minha Luta), um “infame testamento”.[372]

Depois da prisão, Hitler assumira o compromisso de disputar o poder pela via legal, por meio de eleições. Estava em vigência a Constituição de Weimar, de 1919, mas com a crise econômica mundial no início dos anos 30 e a queda da centro-direita em razão de disputas internas, comunistas e nazistas estavam em alta. O governo eleito caíra em

---

[369] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 19-20.
[370] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 23.
[371] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 24.
[372] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 25.

março de 1930 e o presidente Paul von Hindenburg valeu-se de uma autorização constitucional para poder nomear chanceleres nos momentos em que o Parlamento não conseguia formar o governo. Foram três tentativas fracassadas com os chanceleres Heinrich Brüning, Franz von Papen e Kurt von Schleicher, os quais não conseguiram resolver os problemas que assolavam a Alemanha, dentre eles o econômico. Além disso, persistia o impasse no Parlamento, dado que o governo não possuía maioria no *Reichstag*.[373]

Foi, então, que as forças conservadoras rivais chegaram à conclusão de que era necessária a presença de um *outsider* popular na chefia do governo. Adolf Hitler foi indicado chanceler em janeiro de 1933, sob a expectativa de que poderiam controlá-lo. Não precisa prolongar mais tal momento histórico, dado que "é difícil imaginar um erro de cálculo mais categórico".[374]

Tais fatídicas alianças, como as que ocorreram na Itália e na Alemanha, sob a proteção de líderes políticos mais experientes (*insiders*) demonstram que mesmo em momentos de Crise (política, social e econômica) deve-se buscar a resolução sem apelo a extremismos, dado, aliás, verificado não só ao longo da história, mas atualmente em diversas regiões do mundo. No ponto, fica a advertência dos autores, de que: "em qualquer democracia, políticos irão às vezes enfrentar desafios graves. Crise econômica, insatisfação popular crescente e declínio dos partidos políticos estabelecidos podem pôr à prova o discernimento até mesmo dos insiders mais experientes".[375] Foi assim, em que pesem suas diferenças, que Hitler, Mussolini e Chávez percorreram caminhos semelhantes até a chegada ao poder.[376]

Levitsky e Ziblatt apontam, todavia, alguns casos de sucesso, nos quais houve tentações demagógicas, mas a Democracia conseguiu superá-las como ocorreu na Bélgica, Grã-Bretanha, Costa Rica e Finlândia. Os autores não atribuem tal sucesso ao enraizamento da sobrevivência democrática na "sensatez coletiva dos eleitores" (seria uma tentação pensar assim). Nos casos citados anteriormente (Alemanha, Itália e Venezuela), não havia qualquer indicativo de que as populações estivessem à procura de um ditador. Hitler e Mussolini sofreram oposições fortes antes de ascenderem ao poder com o apoio

---

[373] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 25-26.
[374] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 25-26.
[375] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 26.
[376] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 29.

dos *insiders*, ao passo que na Venezuela de Chávez, apesar de este ter sido eleito pelo povo, o percentual de apoio à democracia entre os locais era de 60% contra apenas 25% de Cidadãos que concordavam com a afirmação de que "sob certas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível a um governo democrático".[377]

O sucesso democrático, dizem os autores, deve ser atribuído ao fato de líderes políticos terem estado atentos aos "sinais", possibilitando a tomada de medidas para que os autoritários ficassem "à margem, longe dos centros de poder", bem como pela atuação dos Partidos Políticos, que serviram como "filtro". Assim é que "os partidos políticos são os guardiões da democracia".[378]

Importante contribuição na obra em exame se dá com a identificação de potenciais autoritários, o que nem sempre ocorre de maneira simples, dado que "nem sempre os políticos revelam toda a plenitude do seu autoritarismo (...). Alguns aderem a normas democráticas no começo de suas carreiras, só para depois abandoná-las".[379]

Daí a elaboração, por Levitsky e Ziblatt, de quatro indicadores de comportamento autoritário, cujo quadro-resumo segue[380]:

1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas)	Os candidatos rejeitam a Constituição ou expressam disposição de violá-la? Sugerem a necessidade de medidas antidemocráticas, como suspender eleições ou restringir direitos civis e políticos básicos? Usam de meios extraconstitucionais para mudar o governo (golpes)? Tentam minar a legitimidade das eleições?
2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos	Descrevem seus rivais como subversivos, criminosos (sem fundamentação) ou ameaça à segurança ou ao modo de vida predominante?
3. Tolerância ou encorajamento à violência	Tem laços com grupos que praticam violência ilícita? Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores? Elogiaram atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares?
4. Propensão a restringir liberdades civis	Apoiaram leis restritivas a protestos e críticas ao

[377] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 30-31. Obs.: os autores fazem referência a uma pesquisa de 1998 da Latinobarómetro com a seguinte nota: "Latinobarómetro. Disponível em:<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 16.03.2017".
[378] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 31.
[379] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 31.
[380] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 33-34.

de oponentes, inclusive mídia	governo ou a certas organizações cívicas ou políticas? Ameaçaram punir seus críticos em partidos, sociedade ou mídia? Elogiaram medidas repressivas no passado ou em outros lugares?

Os autores elencam, também, algumas medidas que devem ser tomadas por Partidos Políticos pró-Democracia, na condição de guardiões: 1ª) manter potenciais autoritários fora das chapas eleitorais; 2ª) erradicar os extremistas em suas bases (a exemplo do Partido Moderado sueco durante o período entreguerras); 3ª) evitar toda e qualquer aliança com Partidos antidemocráticos; 4ª) isolar sistematicamente os extremistas, em vez de legitimá-los; 5ª) engendrar frente única para derrotar extremistas que emergem como sérios competidores eleitorais.[381] Dessa forma, entendem, poderia se evitar o colapso ou enfraquecimento de Democracias consolidadas.

As pesquisas de Levitsky e Ziblatt revelam como alguns governantes subverteram a Democracia, como no caso de Alberto Fujimori, no Peru. Ao se apresentar como um *outsider*, Fujimori aproveitou-se do fato de os peruanos estarem "enojados com os partidos estabelecidos".[382] Capitalizou o ódio com o discurso populista e venceu a eleição do início dos anos 90 contra o escritor Mario Vargas Llosa, que detinha o apoio de praticamente todo o *establishment*. Comum a tantos outros populistas, carregava nas tintas e explorava a crise econômica do país, "à beira do colapso", bem como outras questões que afetavam a Sociedade peruana, "despedaçada pela violência, a corrupção, o terrorismo e o tráfico de drogas", prometendo "tirar [o país] da situação em que se encontrava".[383] (*sic*)

Com pouca disposição para negociar com os líderes do Congresso, passou a atacá-los, assim como os juízes "não cooperativos". Valeu-se de decretos para contornar o Congresso, ao passo que seus aliados reclamavam da rigidez constitucional. Questionava se o Peru vivia uma Democracia.[384]

---

[381] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 34-35.
[382] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 76.
[383] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 76-77.
[384] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 77-78. Obs.: os autores fazem referências neste parágrafo a quatro obras às quais o autor desta Tese não teve acesso: "Catherine Conaghan, *Fujimori´s Peru: Deception in the Public Sphere* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005), p. 30" (ataques aos líderes do Congresso e questionamento sobre Democracia); "Kenney, *Fujimori´s Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America, p. 132"* (ataques aos magistrados); "Schmidt, "Presidential Usurpation or Congressional Preference?", p. 118-119" (decretos executivos); "Cameron, "The *Eighteenth Brumaire* of Alberto Fujimori", p. 55". (Itálico no original).

Em abril de 1992, menos de dois anos de sua eleição, anunciou que estava "dissolvendo o Congresso e a Constituição". Assim, "o *outsider* azarão tinha se tornado um tirano".[385]

De palavras (que muitos analistas julgam que não são mais do que palavras ditas por demagogos "falastrões"), os autoritários passam à ação, o que tende a "polarizar a sociedade, criando uma atmosfera de pânico, hostilidade e desconfiança mútua". A mídia acaba perdendo o seu comedimento e a oposição pode pregar a adoção de medidas extremas, como "impeachment, manifestações de massa e até mesmo golpe".[386]

Autoritários eleitos passam também a destruir as Instituições Democráticas cujo dever é restringi-los, o que ocorre, muitas vezes, com pequenos passos. São medidas com um "verniz de legalidade". Com pautas que apelam para as boas intenções (combater a corrupção, "limpar as eleições", aperfeiçoar a qualidade da democracia, por exemplo), as medidas são aprovadas pelo Parlamento ou julgadas constitucionais pelas Cortes Supremas. Assim é que o processo de erosão passa pela "captura" de magistrados, a fim de que se tornem aliados do regime, inclusive para proteger governantes de investigações e processos criminais que possam afastá-los do poder.[387] E mesmo em caso de dificuldade para afastar juízes independentes, autoritários podem ampliar o número de juízes das cortes para, assim, conseguir a maioria com seus partidários (casos da Hungria, de Orbán, e da Polônia, do Partido da Lei e da Justiça, por exemplo).[388]

Outro passo dos autoritários é aniquilar a oposição, tanto pela "compra" dos seus integrantes (até mesmo para que se omitam), quanto pela imposição de prisão, exílio ou até mesmo pela morte.[389]

Um modo distinto é a intimidação com processos judiciais, ameaçando a liberdade de expressão e de imprensa, ou com devassas fiscais (casos do Equador, de Rafael Corte, e Rússia, de Vladimir Putin). Empresários e políticos contrários ao regime chegam a ser presos, causando efeito dissuasório sobre os demais, minando a oposição.[390]

---

[385] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 78.
[386] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 79.
[387] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 80-81.
[388] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 83.
[389] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 84 e 86.
[390] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 87 e 90.

Ainda, quando não cooptadas, resta o ataque a figuras da cultura (artistas, intelectuais, atletas), muitos vistos como ameaça ao líder governamental.[391]

Para além das práticas autoritárias sem mudanças nas regras do jogo, em dado momento os que desprezam a Democracia precisam alterar a Constituição, os Sistemas Eleitorais e ainda as demais Instituições Democráticas. Viktor Orbán, na Hungria, com a maioria no Parlamento, modificou as leis e os limites dos distritos eleitorais (prática chamada *gerrymandering* a ser vista no Capítulo 2), em franco benefício de seu Partido, o Fidesz. Igualmente, em favor de sua agremiação, foi proibida a publicidade de campanha na imprensa privada, limitando-se à televisão pública, controlada por seus correligionários.[392]

Os autores ressaltam que os Cidadãos nem sempre percebem como a sua Democracia está sendo desmantelada, sendo irônica a constatação de que ela é utilizada como pretexto para a sua subversão. Ferdinand Marcos, nas Filipinas, após uma aparente tentativa de assassinato de um ministro de seu governo, responsabilizou "terroristas comunistas" e editou a lei marcial, sob pretexto de defender a Democracia. Assim, permaneceu os catorze anos seguintes no poder. Posteriormente, o ministro alvo do ataque (Juan Enrile) admitiu ter sido "uma fraude".[393]

Reais ou falsas, Crises são exploradas a fim de que permitam aos autoritários a tomada de medidas excepcionais, às vezes com amparo na própria Constituição. O caso que sempre é citado como exemplo é o do incêndio do *Reichstag*, o Parlamento alemão incendiado em 27 de fevereiro de 1933. Com autoria indefinida até hoje, o governo de Adolf Hitler, que havia assumido há menos de um mês, tratou de culpar um jovem holandês com simpatias comunistas para editar decretos de emergência a, ainda, a Lei de Concessão de Plenos Poderes. As liberdades civis e a oposição foram derruídas, abrindo-se o flanco para o poder nazista.[394]

Para os autores, é fundamental a existência de "grades de proteção da democracia", para além do sistema constitucional de freios e contrapesos. As constituições, por si só, não são salvaguardas suficientes para a garantia da Democracia, tanto assim,

---

[391] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 88-90.
[392] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 90-91.
[393] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 96-97.
[394] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 96-97.

para ficar em apenas um de vários exemplos, que nem mesmo a Constituição de Weimar (Alemanha, 1919), com forte proteção ao Estado de Direito (*Rechstaat*), foi suficiente para impedir abusos governamentais e a ascensão de Hitler em 1933.[395]

Contribuem para tal fato, em destaque, a incompletude das Constituições, com suas lacunas e ambiguidades, e a sujeição a interpretações conflitantes.[396]

Mas se as Constituições não são suficientes, por si sós, para garantir a Democracia, de que forma se daria sua proteção? Levitisky e Ziblatt respondem a indagação a partir da realidade norte-americana, cuja Constituição perdura desde 1787. Realçam que o "desenvolvimento de normas democráticas fortes". Ou seja, "Todas as democracias bem-sucedidas confiam em regras informais que, embora não se encontrem na Constituição nem em quaisquer leis, são amplamente conhecidas e respeitadas".[397]

Somadas às regras positivadas, as não escritas servem como "grades flexíveis de proteção da democracia, impedindo que o dia a dia da competição política se transforme em luta livre".[398]

Dentre as regras não escritas observáveis, duas merecem ênfase: tolerância mútua e reserva institucional.

A primeira trata da aceitação do direito do adversário político de existir, competir e governar, dentro das regras institucionais. É o consenso de que todos podem dissentir. Sem essa proteção, a Democracia é fragilizada. Se o rival for considerado uma ameaça perigosa, medidas autoritárias podem ser sacadas, desde prisão dos rotulados como "criminosos ou subversivos" até golpes contra o governo. Os autores exemplificam a hipótese com os casos de Franco, Hitler e Mussolini, no entre-guerras, e Marcos, Castro e Pinochet, já no período da Guerra Fria, e Putin, Chávez e Erdogan mais recentemente, nos quais a consolidação do poder se deu por meio de rótulos estampados nos oponentes como

---

[395] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 99-100. Obs.: os autores fazem referência à obra de Leford, a qual o autor desta Tese não teve acesso. Teor da nota: "Kenneth F. Leford, "German Lawyers and the State in the Weimar Republic", *Law and History Rieview* 13, n. 2 (1995), p. 317-49".

[396] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 100-101.

[397] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 102. Obs.: os autores fazem referência à obra organizada por Gretchen Helmke e Steven Levitisky, a qual o autor desta Tese não teve acesso. Teor da nota: "Gretchen Helmke e Steven Levitisky (orgs), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2006)".

[398] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 100-101.

"ameaça à sua existência".[399]

A segunda norma é a reserva institucional, ou o "ato de evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito". Abusar de prerrogativas legais para enfraquecer o adversário pode significar retirá-lo do jogo político, o que deve ser evitado, a bem da Democracia. A disputa exige comedimento. Um importante exemplo citado pelos autores trata da impossibilidade de um terceiro mandato ao presidente norte-americano. Até constar da Constituição, por meio da ratificação da Vigésima Segunda Emenda, em 1951, tratava-se de uma regra não escrita, um precedente criado com a aposentadoria do então presidente George Washington, após o seu segundo mandato, em 1797. Thomas Jefferson foi o primeiro presidente a seguir a regra não escrita, aduzindo que ela merecia respeito, na medida em que a reeleição ilimitada poderia gerar um cargo vitalício. A partir de então a regra nunca foi olvidada até ser positivada, como mencionado alhures. De outro lado, muitos tendem a desrespeitar o preceito da contenção institucional. Perón, na Argentina, utilizou-se da maioria no Congresso para promover o impedimento de três de cinco juízes da Suprema Corte. Maduro, na Venezuela, valeu-se de suas indicações à Suprema Corte para declarar inconstitucionais todas as vitórias da maioria oposicionista do Parlamento, após as eleições de 2015. Lugo, no Paraguai, foi alvo de *impeachment* após um conflito violento entre a polícia e camponeses, em um processo que durou apenas seis dias e que o apeou do poder por "mau desempenho das funções". Por fim, vale mencionar o exemplo dos rigorosos testes de alfabetização e "impostos de votação" incidentes sobre eleitores do Sul norte-americano, os quais visavam impedir o voto dos negros sob o pretexto de que eram adequados à Constituição.[400]

Tolerância mútua e reserva institucional, portanto, acabam se relacionando e servem como suporte uma da outra. A erosão da primeira pode significar o abuso de poderes institucionais, sem punição aos infratores. O emprego do "jogo duro constitucional" pode elevar ainda mais a rivalidade entre os partidos, que se traduz em mais intolerância e repulsa aos adversários, vistos como ameaça perigosa. A polarização pode destruir as normas democráticas. Em um trecho que bem parece um recado aos recentes acontecimentos no mundo (polarização política em países europeus, EUA e Brasil, dentre outros), os autores asseveram que quando "as sociedades dividem em campos políticos

[399] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 103-107.
[400] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 107-112.

cujas visões de mundo são não apenas diferentes, mas mutuamente excludentes, fica difícil sustentar a tolerância". A partir daí o cenário que se desenha é o de quebra da reserva institucional e da vitória a qualquer custo, com sérios riscos à Democracia.[401]

Por fim, é de se indagar: para onde caminha a Democracia com a grave Crise por que passam os Partidos Políticos (um dos seus pilares de sustentação – ou de intermediação entre povo e poder), e as lideranças partidárias no Brasil e em grande parte das demais nações?

Mesmo sabendo-se de antemão que não há uma resposta pronta para essa indagação, tamanha a complexidade e o rol de possibilidades que se abrem a partir de um processo dinâmico como é a realidade política e social, é preciso investigar incessantemente as causas e atentar para as possíveis e, portanto, eventuais consequências de um colapso do sistema Democrático como se concebe hoje em dia, sob pena de haver, mesmo que desconhecido o modo, retrocessos na proteção dos direitos fundamentais e ambientais, os quais formam os sustentáculos e as garantias de nossa sobrevivência, bem como das gerações vindouras.

O mote da presente investigação é justamente relacionar tais problemas (da Democracia e da representatividade) para, ao final, propor (se possível e de acordo com as respostas obtidas) algumas medidas para minimizar o risco de colapso dos Partidos e da própria Democracia.

1.1.4 Democracia Formal

Como visto antes, quando da breve análise da contribuição de Luigi Ferrajoli para a Democracia, assentou-se que a Democracia meramente formal apresenta problemas, na medida em que apenas identifica **quem** e **como** se decide, o que, na concepção do autor italiano, seria insuficiente a identificar todos os elementos de um sistema político democrático e de uma Democracia Constitucional.[402]

Ferrajoli também tratou de tal questão. Discorda de autores (de Kelsen a Bobbio, de Schumpeter a Dahl) que anuíram ao conceito de Democracia Formal como sendo, em

[401] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 112-116.
[402] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. pp. 28-29.

linhas gerais, "*um método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por tanto la mayoría de sus membros, el poder – directo o através de representantes – de asumir decisiones"*.[403]

Em suma, Ferrajoli apresenta duas aporias a tal conceito: o respeito a procedimentos e formas não é suficiente para legitimar qualquer decisão; são necessárias garantias para impedir que a maioria possa suprimir direitos políticos, o Pluralismo Político, a divisão de poderes, a representação. Não se pode falar, portanto, de Democracia como mero método, sendo necessária a inclusão de um traço substancial das decisões (o que pode ou não ser objetivo de deliberação).[404]

Fato é que, observada a ressalva de Ferrajoli, em relação a qual não se diverge, o conceito de Democracia Formal está restrito aos procedimentos para a tomada de decisões.

Norberto Bobbio confirma tal visão de Ferrajoli ao asseverar como de domínio comum a ideia da Democracia como uma via, um método. Defende tal mecanismo pelo fato de ser mínimo e, por isso, realista. Em suas palavras, é o "conjunto de regras que devem servir para se tomarem as decisões coletivas, as decisões que interessam a toda a coletividade, com o máximo de consenso e o mínimo de violência".[405] No entanto, faz a ressalva de que a maioria, em que pese utilizada nas Democracias, não é instituto exclusivo de tais regimes, tampouco que as decisões coletivas sejam tomadas apenas por tal mecanismo.[406]

Com Kelsen, viu-se anteriormente que a Democracia é vista como um "método de criação da ordem social", mas com valor complexo.[407] O autor discorda da oposição feita

---

[403] FERRAJOLI, Luigi; MORESO, Josep Joan; RODRIGUES, Manuel Atienza. ***Democracia constitucional y derechos fundamentales***: *la rigidez de la constitución y sus garantías*. Tradução de Perfecto Nicolás Guzmán e outros. Madrid: Editorial Trotta, 2008. p. 77. Sem menção ao título original.
[404] FERRAJOLI, Luigi; MORESO, Josep Joan; RODRIGUES, Manuel Atienza. ***Democracia constitucional y derechos fundamentales***. pp. 78-79.
[405] BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. BOVERO, Michelangelo (Org.). Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 426.
[406] BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. p. 428-429. Diz o autor: "Que os sistemas políticos habitualmente chamados de democráticos, ou, mais frequentemente, de democracia ocidental sejam sistemas nos quais vale a regra de maioria – seja para a eleição daqueles aos quais é atribuído o poder de tomar decisões válidas para toda a coletividade, seja para a formação das decisões dos supremos órgãos colegiados – não implica que: a) a regra da maioria seja exclusiva dos sistemas democráticos; b) as decisões coletivas nesses sistemas sejam tomadas exclusivamente mediante a regra da maioria."
[407] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 103.

pela teoria marxista, que coloca em lados opostos Democracia Formal e Democracia Social. Aquela seria burguesa, ao passo que esta representa uma "ordem social que garantiria aos indivíduos não só uma participação formalmente igual na formação da vontade da coletividade, mas também uma quantidade igual de riquezas".[408] O motivo pelo qual diverge é exatamente por sua compreensão de que o primeiro critério a definir a Democracia é a liberdade e não a igualdade. Tanto assim que a igualdade material (não a política formal) pode ser melhor realizada em ditaduras, ao que faz dura crítica aos que pretendem utilizar, dessa forma, o termo "Democracia".[409]

Pode-se verificar, portanto, que, para a maior parte dos autores, a Democracia Formal é vista como método empregado para a tomada de decisões, que inclui eleições livres e periódicas e sufrágio universal, dentre outras garantias. De outro lado, há autores que acrescentam a vertente substancial da Democracia, com critérios de alcance material e igualdade entre os Cidadãos. De todo modo, necessário para o estudo em tela a definição mínima do que seja a Democracia Formal, conforme noção trazida por Bobbio e mencionada acima.

Já no âmbito constitucional interno, ao menos do ponto de vista formal, a Democracia brasileira, a exemplo de tantas outras Democracias ocidentais, observa a regra de que o povo é o soberano e que exerce tal poder diretamente ou por meio de representantes (art. 1º, parágrafo único), bem como prevê eleições livres (art. 14, *caput*, e § 9º) e regulares para o Parlamento e Executivo (artigos 27, § 1º, 28, 29, I, 44, parágrafo único, 46, § 2º, e 82), garantindo, ainda, o pluripartidarismo político e a independência necessária ao funcionamento das agremiações (artigo 17).[410] [411]

Há, portanto, uma condição procedimental mínima a conferir, em tese, o *status "*democrático". Todavia, não se pode perder de vista o momento de profunda "Crise" política por que passa o país, que afeta diretamente aspectos da Democracia Formal, bem como da própria Democracia Representativa, o que será visto adiante (1.1.6 e Capítulo 2).

---

[408] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 99.
[409] KELSEN, Hans. **A democracia**. pp. 99-100.
[410] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
[411] Como se sabe, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, conforme dispõe o artigo 1º, *caput*, da Constituição. O regime democrático também é resguardado quando a Carta trata, dentre outros temas, dos Partidos Políticos (art. 17), da intervenção da União (art. 34, VII, 'a'), do Conselho da República (art. 90, II), do Ministério Público (art. 127) e da Defensoria Pública (art. 134).

1.1.5 Democracia Substancial

A primeira palavra que vem à mente quando se fala de Democracia Substancial é a igualdade. Tanto que seu conceito, na lição de Bobbio, foi assim formulado: “certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar”.[412]

De tudo o que o ser humano mais se ressente, possivelmente, é o tratamento desigual para situações idênticas ou semelhantes, bem assim a falta da desigualdade para situações que a mereçam. Nas Democracias, muito se fala de mérito pessoal como atributo a justificar a bonança de alguns e a miséria de tantos.

Não é de se olvidar que as pessoas sejam diferentes umas das outras – muitos veem nisso a beleza de tudo, mas não se trata de uma eventual desigualdade que pode se estabelecer ao longo da caminhada de cada um (de acordo com sua dedicação e habilidades), e sim do “ponto de partida” de cada Cidadão, notadamente em uma Democracia que se preocupe com cada um dos seus integrantes. Em uma pista olímpica, dadas as raias internas e externas, ou seja, mais curtas ou mais longas, cada atleta é posicionado em local diverso, a fim de que, ao final do percurso, tenham percorrido a mesma distância. Na ausência de Democracia Substancial, todos os Cidadãos são posicionados em linha reta, mas somente alguns correrão por dentro, ou seja, com os menores percursos, ao passo que a maioria deverá transitar à margem, por fora, fazendo um trajeto muito mais longo e cansativo. O resultado é previsível.

É tanto que mais adiante, quando da análise dos Índices de Desenvolvimento das Democracias, um dos critérios preponderantes é a (des)igualdade social. Quanto maior, maiores os problemas daquela nação, pois se trata de ponto-chave na resolução de outros problemas (emprego, saúde, moradia, segurança, transporte *et cetera*).

De autores mais antigos aos mais modernos, essa é uma questão crucial. Rousseau, por exemplo, fala das vantagens de um Estado pequeno em que as pessoas se conheçam (algo utópico hoje em dia – seu lugar de fala era a Suíça), da simplicidade dos

---

[412] BOBBIO, Norberto. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13. ed. Tradução de Carmen C. Varriale *et al*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Título original: *Dizionario di politica*. p. 329.

costumes, mas, fundamentalmente, da igualdade nas classes e nas riquezas, como condição de existência da própria igualdade como direito e autoridade. Em suas palavras: “pouco ou nenhum luxo; porque ou o luxo é o efeito das riquezas, ou as torna necessárias, já que corrompe ao mesmo tempo ricos e pobres, uns pela posse, outros pela cobiça, vende a pátria à lassidão e à vaidade, e afasta do Estado todos os cidadãos, submetendo-os uns aos outros, e todos à opinião”.[413]

Kelsen afirmou que mesmo quando nos deixamos governar, podemos unir liberdade e igualdade, cuja síntese desses dois princípios é a própria característica da Democracia.[414]

Robert Dahl, ao lembrar a Declaração da Independência americana, define a igualdade como valor intrínseco: “(...) insistimos que a vida, a liberdade e a felicidade de uma pessoa não são intrinsicamente superiores ou inferiores às de qualquer outra. Consequentemente, devemos tratar todas as pessoas como se possuíssem igual direito à vida, à liberdade, à felicidade e a outros bens e interesses fundamentais”.[415]

Friedrich Müller preocupa-se com a questão relativa à Democracia Substancial e conceitua Democracia a partir da efetiva inclusão, ou seja, é a: "forma de Estado que a partir de determinados índices-limiares não é efetivamente eliminada pela exclusão, no sentido técnico, organizacional das suas formas e dos seus procedimentos. A democracia somente pode subsistir, isto é, continuar viva, como democratização em ampliação permanente (...)". Müller destaca com precisão a igualdade de direitos e que as minorias devem ter real probabilidade de serem maiorias, o que pressupõe que a participação total do povo no processo político.[416]

Luigi Ferrajoli, como visto, acrescenta traços substanciais ao conceito de Democracia, por entender que aquele meramente formal é insuficiente. Assim é que propõe um a redefinição jurídica da Democracia, segundo a qual “*el carácter representativo de un*

---

[413] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. p. 611.

[414] KELSEN, Hans. ***La democrazia***. 5 ed. Tradução para o italiano de Giorgio Melloni. Bologna: Il Mulino, 1984. pp. 39-40: “*Dall'idea che noi siamo, idealmente, uguali, si può dedurre che nessuno deve comandare a un altro. Ma la esperienza insegna che, se nella realtà vogliamo esse tutti uguali, dobbiamo lasciarci comandare. Perció l'ideologia policita non rinuncia ad unire la libertà con l'uguaglianza. La sintesi di questi due principii è appunto la caratteristica della democrazia* (...)”. Obs.: a obra possui diversas traduções, sendo anotada a primeira delas.

[415] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 78.

[416] MÜLLER, Friedrich. ***Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?*** Tradução de Peter Naumann. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, 2000. Sem menção ao título original. p. 569.

sistema político, asegurado por el sufragio universal y por el principio de la mayoría, es solo un rasgo de la democracia".[417] Assim, é necessário que se avance com a dimensão substancial da Democracia, a fim de incluir direitos fundamentais e os princípios da igualdade, da paz e outros similares, de modo que vinculem e imponham limites ao poder da maioria. Seu modelo é definido como tetradimensional, segundo o qual a Democracia é articulada em quatro dimensões: direitos políticos, direitos civis, direitos de liberdade e direitos sociais.[418]

Por fim, enquanto se diz que a Democracia é o governo do povo para o povo, a Democracia Formal é mais um governo do povo, ao passo que a Democracia Substancial é mais um governo para o povo.[419]

1.1.6 Democracia Representativa

> *- Lá vai a multidão. Eu sou o chefe dêles. Preciso segui-los*. (Wilfred Binkley)[420]
>
> *Existe algo pior que a má política? Sim, a sua ausência, a mentalidade antipolítica, com a qual se desvaneceriam as aspirações daqueles que não têm outra esperança a não ser a política, porque não são poderosos em outros âmbitos.* (Daniel Innerarity) [421]

De acordo com Maurizio Cotta, observa-se que o fenômeno da representação ocorre quando o regime político se opõe aos regimes absolutistas e autocráticos, nos quais os súditos eram desvinculados do controle político. Conclui o autor: "O sentido da Representação Política está, portanto, na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder".[422]

---

[417] FERRAJOLI, Luigi; MORESO, Josep Joan; RODRIGUES, Manuel Atienza. ***Democracia constitucional y derechos fundamentales***. p. 80.
[418] FERRAJOLI, Luigi; MORESO, Josep Joan; RODRIGUES, Manuel Atienza. ***Democracia constitucional y derechos fundamentales***. pp. 80-81.
[419] BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Verbete de autoria de Norberto Bobbio. p. 328.
[420] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos.** Sua História Natural. Trad. João Távora. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Título original: *American Political Parties. Their Natural History*. Anedota constante à p. 12.
[421] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 34.
[422] COTTA, Maurizio. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de**

A Representação Política tem uma razão para existir, que se consubstancia na forma pela qual determinadas pessoas ascendem ao Poder e, a partir daí, possam agir em nome das demais, cabendo a estas, com a devida regularidade e observadas as normas legais, a decisão a respeito de quem serão seus representantes.

Orides Mezzaroba, no mesmo sentido de Maurizio Cotta, explica que a razão está em "possibilitar o controle do Poder do Estado por aqueles que não podem exercê-lo pessoalmente".[423]

Norberto Bobbio destaca duas características do detentor de mandato em uma Democracia Representativa: a primeira delas é que o eleito não é mais responsável perante seus eleitores, pois já goza de sua confiança, de modo que o mandato não pode ser revogado; a segunda também aponta para a não responsabilidade do eleito porque este tutela interesses gerais da Sociedade e não aqueles particulares.[424]

Aponta, ainda, que duas críticas são feitas de modo recorrente na polêmica contra a Democracia Representativa, a saber: a crítica à proibição do mandato imperativo (representação concebida como relação fiduciária – vínculo mais estreio entre representante e representado), e a crítica à representação dos interesses gerais da coletividade, preferindo-se, assim, nesse caso, a atenção aos interesses particulares desta ou daquela categoria[425].

Esclarece Bobbio: "ambos são temas que pertencem à tradição do pensamento socialista"[426], em oposição à Democracia Representativa como ideologia própria da burguesia. De fato, Karl Marx deu destaque a excerto da Comuna de Paris, segundo o qual os conselheiros municipais eleitos seriam substituíveis a qualquer momento[427].

Lênin, igualmente, reafirmou o princípio. Em Constituição da extinta URSS, aqui

---

Política. p. 1102. Obs.: o autor aproveita neste ponto parte de sua dissertação de mestrado, publicada em FARIA, Fernando de Castro. **A perda de mandato eletivo**: decisão judicial e soberania popular. Florianópolis: Conceito, 2012. p. 27.

[423] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 20. Obs.: o autor aproveita neste ponto parte de sua dissertação de mestrado, publicada em FARIA, Fernando de Castro. **A perda de mandato eletivo**: decisão judicial e soberania popular. p. 27.

[424] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 59-60.

[425] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 59-60.

[426] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 60.

[427] MARX, Karl. ***La guerra civile in Francia**, in Il partito e L'internazionale*. Edizioni Rinascita: Roma, 1948, p. 178. *Apud*: BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 61. O autor não teve acesso à obra original de Karl Marx.

mencionada apenas à guisa de exemplo, constava o dever de o deputado prestar contas de suas atividades, caso contrário poderia ser privado do mandato por decisão dos eleitores (uma espécie de *recall).*[428]

Assunto que merece atenção especial quando se trata de representação política é a discussão a respeito da atuação ou não dos mandatários em nome dos legítimos interesses dos mandantes. A esse respeito, verifica-se a existência de duas principais teorias: a vinculante e a discricionária. Sobre elas, descreve Walber de Moura Agra: a) a primeira defende que o mandatário não é livre para a tomada de decisões, cabendo até mesmo a revogação do mandato em caso de inobservância do "sentimento da população" (principal defensor – Rousseau); b) a segunda, do mandato discricionário, de Edmund Burke, diz o contrário, ou seja, uma vez eleito, o representante se desvincula do eleitor, cujo momento de interferência deste sobre o político é o da eleição.[429]

Prevaleceu, entre nós, a do mandato discricionário.[430]

Já Mezzaroba, no que se refere aos modelos de mandato político, menciona a existência de três deles: imperativo ou representação delegada – vinculado ao eleitor; representativo ou representação virtual – livre; mandato partidário – vinculado ao partido. O modelo representativo é o que permanece em prática nas experiências "democrático-representativas" atuais, mas não sem as devidas reservas, pois, sob este modelo, não há verdadeiro controle sobre as decisões de governo, prestação de contas aos eleitores, revelando o caráter oligárquico dos órgãos representativos.[431]

Por tais razões, o modelo representativo, em que pese ainda ser o prevalecente,

---

[428] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 61. "O deputado tem o dever de informar os eleitores sobre sua atividade e sobre a atividade dos Soviets. O deputado que não se demonstrar digno da confiança dos eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores e segundo as modalidades previstas pela lei".

[429] AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 5 ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 297-298. "A teoria do mandato vinculante, que tem como um de seus corifeus Rousseau, defende que o mandatário não é livre para tomar as decisões ao seu alvedrio, haja vista ser a soberania popular irrevogável e indelegável. As opções políticas devem estar de acordo com o sentimento da população, inclusive, em muitos casos, se ele não se mantiver fiel às propostas elaboradas quando da campanha eleitoral, podem os cidadãos revogar seu mandato. Já a teoria do mandato discricionário, que tem como um de seus divulgadores Edmund Burke, defende que quem exerce um cargo político é livre para tomar as decisões ao seu alvedrio. A interferência maior da população ocorre nos momentos eleitorais, em que ela pode escolher seus representantes livremente."

[430] AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. p. 297-298.

[431] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 71-77. Obs.: o autor aproveita neste ponto parte de sua dissertação de mestrado, publicada em FARIA, Fernando de Castro. **A perda de mandato eletivo**: decisão judicial e soberania popular. p. 28.

vem perdendo espaço para o modelo do mandato partidário.

A ausência de controle sobre os atos do representante não mais se justifica. Os partidos, conforme o comando constitucional que instituiu a fidelidade partidária (art. 17, § 1º, CRFB/88), podem exigir de seus filiados o respeito ao conteúdo programático, que deverá ser seguido por todos os correligionários, notadamente aqueles que exercem mandato político, sob pena de desligamento da sigla partidária, caso em que o mandato permanece com o partido e não com o político afastado.

No modelo partidário '"os verdadeiros candidatos' passariam 'a ser os partidos com seus programas e não os indivíduos que postulam cargos eletivos'. A imperatividade decorreria da *fidelidade partidária*".[432]

Não se vislumbra outro modelo, entretanto, que não seja o representativo, até porque não há possibilidade de uma Democracia Direta como a defendida pelo autor genebrino. As críticas podem ser estendidas também aos que propõem modelos de deliberação *on-line*, cujas promessas tendem ao Populismo e não passam pelo crivo de um debate político qualificado, por meio da Representação Política no Parlamento.[433]

Outro tema abordado por Stuart Mill (autor estudado com maior profundidade no item 1.1.3), diz respeito ao exame da veracidade da Democracia, ocasião em que perscruta o instituto da representação sob a perspectiva da maioria ou de todos os Cidadãos. Aponta que são dois os riscos que pesam sobre a Democracia Representativa: primeiro, "o risco de um baixo nível de inteligência no órgão representativo e na opinião popular que o controla" e, segundo, "o risco de uma legislação de classe por parte da maioria numérica, sendo esta inteiramente composta pela mesma classe".[434] Acrescenta, ainda, que a as Democracias não são igualitárias, e "sistematicamente desiguais em favor da classe predominante".[435]

As vantagens do sistema representativo são apontadas por Stoke, notadamente porque cada grupo tem sua justa pretensão de ser ouvido e porque, neutralizados os

---

[432] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 78.
[433] Veja-se, a propósito, no capítulo seguinte, o item 2.5 – sobre a manipulação da informação, bem como no Capítulo 4 o item que versa sobre o Populismo (4.5.2.1).
[434] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. p. 135.
[435] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. p. 135.

interesses individuais, é possível melhor determinar aqueles que são comuns.[436]

Por sua vez, Sieyès cita a importância de que os direitos políticos, bem assim os civis, “devem corresponder à qualidade do cidadão”[437]. Assim, independe de sua fortuna pessoal. Ademais, fazer-se representar é direito de cada Cidadão, representação essa que não é parte da representação do outro, mas que é una, por igual. Sem ela, a lei como expressão da vontade geral (maioria) não faria sentido.[438]

Ainda Sieyès, acerca da vinculatividade do mandato ao dispor que a vontade do corpo de representantes não é plena e ilimitada, bem como não se trata de direito próprio, mas de outro. [439]

Innerarity, por fim, faz contundente defesa do instituto da representação, na medida em que é ele o garante da pluralidade política, o que não ocorre na Democracia direta. Na Sociedade complexa, somente com a representação é que se pode permitir a atuação da pluralidade de sujeitos, sem que esta seja anulada.[440] O desejo de Democracia direta é para o Cidadão passivo, aquele não interessado em expor suas opiniões no debate público, mas quer decidir pelas vias plebiscitárias. Para o autor, os plebiscitos refletem pior a pluralidade de opiniões e interesses porque baseados na lógica binária, do sim ou não.[441]

1.2 ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO DAS DEMOCRACIAS[442]

O patamar de desenvolvimento democrático alcançado por cada nação pode ser verificado por vários índices minuciosamente construídos por diversas organizações.

---

[436] STOKE, H. W. ***The Paradox of Representative Government***. *In* BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos.** Sua História Natural. Trad. João Távora. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, sem ano de edição. Título original: *American Political Parties. Their Natural History.* p. 19. “Concedendo a cada grupo sua justa pretensão de ser ouvido, o sistema representativo constitui o melhor meio de determinar, pela neutralização dos interêsses próprios de cada um, os interêsses que são comuns a todos. Na prática o interêsse nacional é o que resta depois do cancelamento mútuo, pelos grupos opostos, dos interêsses demasiado tacanhos e particulares para serem aceitos por uma maioria de representantes.” Obs. Não há no original de Binkley outras referências à obra de Stoke (editora, ano de publicação *etc*).

[437] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* p. 21.

[438] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* pp. 13-14.

[439] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* p. 47.

[440] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 183.

[441] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 34.

[442] O autor aproveita trechos de artigo publicado anteriormente. *In* FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Educação em Direitos Humanos**. Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Disponível em <http://https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/index>. Acesso em 21.11.2017.

Dentre tais indicadores, considerados clássicos por Juan Jesús Mora Molina, estão: a) *Freedom House*; b) *The Polity IV dataset*; c) *Democracy Index*, e; d) *Vanhanen´s Index of Democratization.*[443]

As avaliações são realizadas em muitos países há décadas, e destacam aspectos importantes, tais como a garantia ao exercício dos direitos políticos e das liberdades individuais, o nível de participação e cultura políticas e a competição eleitoral entre os partidos.[444]

Molina menciona, ainda, dois novos instrumentos de medição, a fim de se conferir, com o maior grau possível, a qualidade da democracia em cada um deles: a) *Democracy Barometer*; b) *IDEA Internacional*. O primeiro deles é utilizado apenas em países já democráticos e é composto por cem variáveis baseadas em três princípios gerais: liberdade, igualdade e controle. Já o segundo, aplicado não somente em países considerados democráticos, possui uma particularidade, que consiste no fato de não ser estabelecida uma hierarquia entre as nações pesquisadas. É formado por princípios fundamentais para a democracia (controle popular e igualdade) e outros princípios que se relacionam com os primeiros, tais como participação, representação e transparência.[445]

Por fim, no ponto ora em exame, Molina indica onze variáveis que determinam o grau de qualidade de um sistema democrático. O elenco é substancioso, na medida em que analisa características estruturantes de uma nação. Desde a solidez do Estado a aspectos econômicos, educacionais, culturais e sociais, passando pelo apoio internacional que recebe de outros países, seus componentes tocam em pontos essenciais para a verificação de uma democracia. No que pertine ao presente estudo, merece destaque o tema Constituição Democrática e Participação Cidadã, pois, conforme expõe Molina, sem uma "*sociedad civil operativa, vigilante y controladora no hay democracia*".[446]

Conclui-se, portanto, que em todos os índices analisados, em maior ou menor grau, o respeito aos direitos políticos e liberdades civis, bem como a existência de mecanismos de controle do poder por parte dos Cidadãos (que para tanto pressupõe o acesso à informação/transparência), e a Cidadania participativa são essenciais para

---

[443] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia****: del sistema electoral a la rendición de cuentas*. Madrid: Tecnos, 2013. pp. 28-31.
[444] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. pp. 28-31.
[445] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. pp. 32-34.
[446] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. pp. 34-46.

conferir a identidade de um país que convive em harmonia com a democracia.

A quadra atual demonstra a importância da discussão e prática permanentes sobre Democracia, bem como do fortalecimento de suas bases teóricas, a fim de que seja preservada de toda a tentação e prática arbitrárias que possam colocá-la em risco. Neste sentido, merecem destaque os dados fornecidos pela organização independente *Freedom House* a respeito da liberdade da população mundial, considerados os regimes políticos sob os quais vivem. Ao dividir o planeta em nações livres, parcialmente livres e não livres, o instituto divulgou que, em 2016, apenas 40% da população mundial vive em países livres. Outros 24% em países parcialmente livres e 36% em nações não livres, estas últimas concentradas em maior grau na Ásia, Oriente Médio e África.[447]

Para referida organização, os países são classificados como livres quando sua pontuação no *ranking* democrático atinge de 1,0 a 2,5 (sendo 1,0 o maior nível), parcialmente livre entre 3,0 a 5,0 e não livres com 5,5 a 7,0 pontos (7,0 representa a pior avaliação). Os critérios que definem a classificação são muitos, sendo mais importantes aqueles que verificam a presença dos direitos políticos e as liberdades civis em cada uma das nações.[448]

A propósito, o Brasil, segundo a tabela da *Freedom House,* é considerado um país livre, com 2 (dois) pontos no quesito direitos políticos e 2 (dois) pontos em liberdades civis. Por sua vez, o instituto *Democracy Ranking Association* leva em consideração para a medição do que denomina a "Qualidade da Democracia" um quesito que representa 50% da pontuação final, que trata de liberdade e outras características do sistema político, e um outro quesito subdividido em cinco, os quais versam sobre questões de gênero, economia, conhecimento, saúde e desenvolvimento. Cada item abarca 10% de peso, somando, assim, os 50% restantes.[449]

---

[447] *FREEDOM HOUSE*. *Freedom in the World 2016*. Disponível em https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016. Acesso em 24.10.2016. *In* FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Educação em Direitos Humanos**. Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Disponível em <http://https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/index>. Acesso em 21.11.2017.

[448] *FREEDOM HOUSE*. *Freedom in the World 2016*. Disponível em https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2016/methodology. Acesso em 24.10.2016. *In* FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Educação em Direitos Humanos**. Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Disponível em http://https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/index. Acesso em 21.11.2017.

[449] *DEMOCRACY RANKING ASSOCIATION*. *The Democracy Ranking relies on the following conceptual formula for quality of democracy*. Disponível em <http://democracyranking.org/wordpress/theoretical-basis/>. Acesso em 24.10.2016. *In* FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Educação em Direitos Humanos**. Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Disponível em

De forma semelhante à organização *Freedom House*, o instituto *Democracy Ranking* também identifica alguns países da Ásia e África como menos democráticos. O Brasil, segundo dados divulgados em 2015, ocupa a 43ª posição no ranking de qualidade da democracia, sendo classificado como país de elevado nível no quesito. A classificação é feita em cinco graus, que varia de "muito baixo" a "muito alto".[450]

Outros institutos e organismos tratam do tema no mundo. De acordo com Juan Jesús Mora Molina, há dois novos instrumentos de medição, a fim de se conferir, com o maior grau possível, a qualidade da democracia em cada um deles: a) *Democracy Barometer*; b) *IDEA Internacional*. O primeiro deles é utilizado apenas em países já democráticos e é composto por cem variáveis baseadas em três princípios gerais: liberdade, igualdade e controle. Já o segundo, aplicado não somente em países considerados democráticos, possui uma particularidade, que consiste no fato de não ser estabelecida uma hierarquia entre as nações pesquisadas. É formado por princípios fundamentais para a democracia (controle popular e igualdade), dentre outros que se relacionam com os primeiros, tais como participação, representação e transparência.[451]

Também no mesmo sentido, Norberto Bobbio afirma que uma das características da democracia é a publicidade dos atos de governo, pois apenas "quando o ato é público os cidadãos estão em condição de julgá-lo e portanto de exercer diante dele uma das prerrogativas fundamentais do cidadão democrático, o controle dos governantes".[452]

Mencione-se, ainda, outra importante fonte de pesquisa sobre a qualidade das Democracias, a *World Values Survey* – WVS (Pesquisa Mundial de Valores). Trata-se de uma rede global de cientistas que estudam as mudanças de valores e seus impactos sociais e políticos, sediada em Estocolmo, Suécia. Para as pesquisas, são utilizados questionários comuns aplicados (na Sétima Onda de Pesquisas – 2017/ 2019) em oitenta países.[453]

---

http://https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/index. Acesso em 21.11.2017.

[450] *DEMOCRACY RANKING ASSOCIATION*. *The Democracy Ranking relies on the following conceptual formula for quality of democracy*. Disponível em http://democracyranking.org/wordpress/rank/democracy-ranking-2015/. Acesso em 24.10.2016. *In* FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Educação em Direitos Humanos**. Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Disponível em http://https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/index. Acesso em 21.11.2017.

[451] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. pp. 32-34.

[452] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 205. *In* FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Educação em Direitos Humanos**. Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Disponível em http://https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/index. Acesso em 21.11.2017.

[453] *WORLD VALUES SURVEY*. Disponível em <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>. Acesso em 26.03.2019. Tradução livre do autor.

Os questionários versam sobre os mais variados temas que afetam os governos e a vida em Sociedade, dentre eles: bem-estar social, valores econômicos, corrupção, migração, valores religiosos, segurança, valores éticos e normas; interesse político e participação; cultura política e regimes políticos.[454]

Ao longo dos anos, a WVS identificou que as crenças das pessoas possuem como valores-chaves o desenvolvimento econômico, a emergência e o florescimento das Instituições Democráticas, o crescimento da igualdade de gênero e a existência de um governo eficaz.[455]

Veja-se o resultado (parcial, porquanto muito longa) de uma pesquisa divulgada em 2011, que leva em conta Direitos Democráticos (*Democratic Rights Index* -DRI) e Estado de Direito (*Rule of Law Index* - RLI), os quais compõem o índice de Democracia Efetiva (*Effective Democracy Index* - EDI): [456]

POSIÇÃO - PAÍS	EDI	DRI	RLI
1. Finlândia	97.10	100	.97
2. Islândia	96.73	100	.97
3. Dinamarca	95.55	100	.96
4. Nova Zelândia	94.93	100	.95
5. Suíça	94.40	100	.94
6. Noruega	93.68	100	.94
7. Suécia	93.58	100	.94
8. Luxemburgo	92.35	100	.92
9. Áustria	91.68	100	.92
10. Holanda	91.35	100	.91
13. **Reino Unido**	87.81	97.22	.90
14. **Alemanha**	86.97	97.22	.89
15. **EUA**	84.89	100	.85
25. Portugal	75.36	100	.75

[454] *WORLD VALUES SURVEY*. Disponível em <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>. Acesso em 26.03.2019. Tradução livre do autor.
[455] *WORLD VALUES SURVEY*. Disponível em <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>. Acesso em 26.03.2019. Tradução livre do autor.
[456] ALEXANDER, A.; INGLEHART, R.; WELZEL, C. (2012). ***Measuring Effective Democracy: A Defense***. *International Political Science Review 33.* Disponível em <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSPublicationsPapers.jsp>. Acesso em 28.03.2019.

26. Chile	71.84	93.06	.77
31. Uruguai	62.33	98.61	.63
32. **Itália**	61.90	97.22	.64
72. **Brasil**	32.78	73.61	.45
82. Argentina	29.41	76.39	.38
89. Bolívia	26.39	73.61	.36
94. Equador	22.21	68.06	.33
138. **Rússia**	9.87	31.94	.31

A Democracia, dessa forma, tem relação direta com o nível dos direitos políticos preservados, do respeito ao Estado de Direito, das liberdades civis garantidas, bem como do grau de Controle Social em relação aos governantes e à coisa pública, o que envolve e exige diuturna participação.

Não por coincidência, os países considerados mais democráticos pelo *Democracy Ranking*, liderados pela Noruega, seguida por outros oito países europeus e pela Nova Zelândia, são também as nações que possuem altos índices de desenvolvimento humano[457], ainda que se possa fazer críticas em relação à proteção de seus Cidadãos e de suas fronteiras quando o tema envolve a migração de outras pessoas para tais áreas.

Por fim, Merkel pontua que se os índices de qualidade da Democracia estiverem em declínio por um tempo considerável, pode-se falar de uma Crise latente, ao passo que se indicarem queda abrupta, o caso é de Crise aguda.[458]

1.3 SOBERANIA POPULAR

"À liberdade do indivíduo substitui-se, como exigência fundamental, a soberania popular,

[457] FRANCISCO, Wagner De Cerqueria E. O IDH dos países europeus. **Brasil Escola**. Disponível em <http://brasilescola.uol.com.br/geografia/o-idh-dos-paises- europeus.htm>. Acesso em 31.10.2016. *In* FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Educação em Direitos Humanos**. Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Disponível em http://https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/index. Acesso em 21.11.2017.
[458] MERKEL, Wolfgang. **A Democracia Está em Crise?** A Democracia Europeia. p. 18.

> *ou, o que dá no mesmo, o Estado autônomo, livre".* (Hans Kelsen) [459]

Em sentido amplo, o conceito de Soberania aponta sua íntima relação com o poder político, na medida em que "indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, consequentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado".[460] É a transformação da força (poder de fato) em poder político (de direito).[461]

As teorias que versam sobre a Soberania se dividem acerca de seus fundamentos: enquanto Bodin a entendia como o poder de fazer e anular leis (poder de direito), Hobbes a concebia como o monopólio da força oriunda do contrato social, ou seja, o meio pelo qual se fazia obedecer. Rousseau era fervoroso adepto da Soberania como poder legislativo, com seu conceito de "vontade geral". Para ele, cabia ao soberano a edição de leis gerais e abstratas. No ponto, Matteucci lembra que não é essa a única função do soberano, a quem compete, por exemplo, nomear chefes militares, emitir moeda, deliberar sobre impostos, *et cetera*.[462]

Com o passar do tempo, o termo soberano foi ganhando novos significados. Se na Idade Média era entendido como posição de proeminência hierárquica, modernamente foi sendo moldado, de forma a reduzir paulatinamente o poder de um ou de poucos. O Direito, que era dado, passa a ser criado. A lei se estabelece como principal instrumento de organização social. A limitação do poder do soberano é cada vez mais presente, até que, nas teorias jurídicas mais modernas e formais, a soberania é atribuída ao povo, ainda de que de forma abstrata, a quem se delegou uma vontade sintética e unitária. E, então, indaga-se (e tais perguntas são sempre atuais): quem é o povo? Quem é o soberano, o povo ou seus representantes? [463]

A propósito, criticou Joseph Schumpeter: "Teríamos que conceber o povo, por

---

[459] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 34.
[460] MATTEUCCI, Nicola. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 1.179.
[461] MATTEUCCI, Nicola. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 1.179.
[462] BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 1.180. Verbete de autoria de Nicola Matteucci.
[463] BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. pp. 1.181-1.184. Verbete de autoria de Nicola Matteucci.

conseguinte, como delegando seu poder, digamos, a um parlamento, que o representaria. Mas apenas a pessoa física ou jurídica pode lealmente delegar ou ser representada".[464] O autor fala de um vazio de significado legal dos termos delegação e representação, até porque o Parlamento é um órgão do Estado, de modo que se ele representa o povo, é em outro sentido (ainda não descoberto).[465]

Mas a síntese sobre a evolução da Soberania foi feita com precisão por Kelsen: se deve haver regras para o convívio, deve haver um poder, e se nós devemos ser comandados, queremos ser por nós mesmos.[466]

Chega-se, então, à Soberania Popular, "que se manifesta no seu poder constituinte, pelo qual, através da Constituição, define os órgãos e os poderes constituídos e instaura o ordenamento, onde estão previstas as regras que permitem sua transformação e aplicação".[467]

Mas quem é o povo? Segundo Rousseau, os elementos caracterizadores de um povo são as suas **bases culturais**, o que o levou a afirmar que "(...) uma vez estabelecidos os costumes e enraizados os preconceitos, constitui empreendimento perigoso e inútil pretender reformá-los (...)". E advertiu ao legislador que, mesmo tendo às mãos as melhores leis, deve examinar, previamente, se o Povo está disposto a cumpri-las.[468]

De uma outra perspectiva, Friedrich Müller[469] observa algumas questões

---

[464] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 297.
[465] SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. p. 297.
[466] KELSEN, Hans. ***La democrazia***. p. 40. *"Se noi dobbiamo essere comandati, lo vogliamo essere da noi stessi. La libertà naturale si transforma in libertà sociale o politica".*
[467] BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 1.185. Verbete de Nicola Matteucci.
[468] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 388. Um parêntese necessário: é de se indagar, ao menos nesse início de investigação, se algumas nações podem, de fato, ter melhorias em seu sistema político somente pela via jurídica, ou seja, com mudança legislativa, como se pretendeu fazer com a chamada "Lei da Ficha Limpa", no Brasil, a partir de 2010 (com vigência da Lei reconhecida a partir de 2012).
[469] MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann; revisão da tradução Paulo Bonavides. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 45. O autor explica o porquê da indagação *quem é o povo?* "O termo 'democracia' não deriva apenas etimologicamente de 'povo'. Estados democráticos chamam-se governos 'do povo' ['Volks'herrschaften]; eles se justificam afirmando que em última instância o povo estaria 'governando'. Todas as razões do exercício democrático do poder e da violência, todas as razões da crítica da democracia dependem desse ponto de partida. (...) O presente texto indaga: quem seria esse povo, que legitima 'democraticamente' o poder? Talvez se descubra no curso dessa indagação que não basta um documento invocar o povo; ou ainda, inversamente, que a descoberta sóbria de que o povo, com efeito, não exerce a dominação ainda não deve deslegitimar o poder".

essenciais à compreensão do elemento povo:

- O povo como povo ativo. Nesse sentido, "a totalidade de eleitores é considerada – não importa quão direta ou indiretamente – a fonte da determinação do convívio social por meio das prescrições jurídicas". Não se pode excluir, pois, qualquer Cidadão do povo, mormente quando ele será atingido pelas normas (*one man*, *one vote*);
- O poder "emana" do povo. O "povo legitimante" é caracterizado a partir do respeito aos direitos fundamentais do homem e do Cidadão. Somente assim é que se pode falar de um "povo de um país", de uma democracia capaz de justificação;
- O povo como destinatário de prestações do Estado. O Estado de Direito se legitima quando se dota a possível minoria dos Cidadãos ativos de competências de decisão e de sancionamento claramente definidas e de acordo com o "modo, mediante o qual todos, o 'povo inteiro', a população, a totalidade dos atingidos são tratados por tais decisões e seu modo de implementação".[470]

É a Soberania Popular, em suma, a mais moderna expressão do contratualismo democrático, a "síntese de poder e direito, de ser e dever ser, de ação e consenso".[471] Na lição de Canotilho, a República deve sujeitar-se à "deliberação política de cidadãos livres e iguais".[472]

---

[470] MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. p. 51-58, 67, 112. Obs.: no ponto, o autor aproveita trecho de sua dissertação de mestrado publicada em FARIA, Fernando de Castro. **A perda de mandato eletivo:** decisão judicial e soberania popular. p. 47.

[471] BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 1.185. Verbete de Nicola Matteucci.

[472] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 224-225. "A República assume-se como *res publica-res populi* para excluir qualquer título de legitimação metafísico. Esta rejeição de legitimação metafísica abrange não apenas as tradicionais justificações de domínio de carácter dinástico-hereditário, divino ou divino-dinástico, mas também as 'experiências' modernas de 'condução de povos' assentes na 'vontade do chefe' (*Führerprinzip*), na 'vanguarda do partido único' (leninismo) ou na 'vontade de deus' (fundamentalismo). A República é ainda uma ordem de domínio – de pessoas sobre pessoas –, mas trata-se de um domínio sujeito à *deliberação política* de cidadãos livres e iguais. Precisamente por isso, a forma republicana de governo está associada à ideia de **democracia deliberativa**. Por democracia deliberativa entende-se uma ordem política na qual os cidadãos se comprometem: (1) a resolver colectivamente os problemas colocados pelas suas escolhas colectivas através da discussão política; (2) a aceitar como legítimas as instituições políticas de base na medida em que estas constituem o quadro de uma deliberação pública tomada com liberdade".

CAPÍTULO 2

CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Há muito se fala de “Crise da Democracia Representativa”, sendo compreendida, em suma, como a incapacidade desta em atender as expectativas que dela tanto se espera (questões sociais e econômicas, por exemplo). Diversos fatores podem levar a tal percepção de Crise, que está bem sedimentada não apenas no senso comum, mas também, majoritariamente, no ambiente acadêmico, sendo objeto de permanente estudo. Dessa forma, o presente capítulo abordará fatores destacados sobre a Crise, notadamente a corrupção política e os *Lobbies*, e fará análises gerais sobre o alheamento político e o discurso antissistema, postergando o estudo dos Partidos Populistas para o momento em que as agremiações serão estudadas com maior profundidade (Capítulo 4).

2.1 CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: noções introdutórias

O termo “Crise” é utilizado de forma recorrente quando são feitas referências à Democracia e também à sua vertente Representativa. Ressalte-se, entretanto, que não é verdadeira a ideia de que ela seja somente atual, pois durante a História a Democracia sempre enfrentou obstáculos.

Em referência aos italianos, La Parombala advertiu, com bom humor, que Crise é palavra tão recorrente quanto “*ciao*” ou “*pasta*”, sendo, ainda, a justificativa para todos os problemas que lhes afetam, até mesmo os estritamente pessoais.[473]

Etimologicamente, deriva do grego *krísis* e “significava inicialmente opinião, julgamento ou decisão. Mais tarde, o termo tornou-se mais específico, denotando incerteza, situação precária, agravamento, decisão e ponto de viragem”.[474] O termo é utilizado em diversas áreas do conhecimento, inclusive nas artes. Conforme anotou Mario Vargas Llosa:

---

[473] LAPAROMBALA, Joseph. ***Democrazia All'italiana***. Tradução para o italiano de Laura Noulian. Milano: Arnaldo Mondadori Editore, 1988. Título original: *Democracy, Italian Style.* p. 188.

[474] MERKEL, Wolfgang. **A Democracia Está em Crise?** A Democracia Europeia (sem menção ao organizador). Tradução de João Reis Nunes. Alfragide: Dom Quixote, 2015. Título original: *Is There a Crisis of Democracy?* p. 16.

"(...) a cultura atravessa uma crise profunda e entrou em decadência".[475]

Para os fins deste trabalho, denomina-se Crise "a um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em sentido negativo, a uma virada de improviso, algumas vezes até violenta e não prevista no módulo normal segundo o qual se desenvolvem as interações dentro do sistema em exame". [476]

Mas é conceito que merece a devida contemporização de Norberto Bobbio, que prefere o emprego do termo "transformações", pois Crise, faz pensar em um "colapso iminente". Em suas palavras: "A democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo".[477]

As Crises verificadas no mundo durante o Século XX foram fundamentais para a política. Conforme adverte Robert Dahl, no início de tal período, aqueles que apontou como "inimigos pré-modernos da democracia" já haviam perdido sua legitimidade. Eram elas: a monarquia centralizada, a aristocracia hereditária e a oligarquia com sufrágio limitado.[478]

Na lição de Merkel, há duas possibilidades de seu emprego nas Teorias de Crise do sistema político. A primeira trata de uma ameaça à própria ordem política (Crise aguda), mas que, em "democracias maduras", após o declínio do neomarxismo, não encontra possibilidade de se concretizar; haveria, portanto, uma "crise latente", na qual não haveria uma conclusão prevista conceitualmente. A segunda, ainda no contexto de Democracias consolidadas, envolve alguns questionamentos: a) o que demonstram os índices que aferem a qualidade das Democracias? b) o que dizem as pesquisas de opinião sobre a Crise em "sua" Democracia? [479]

Wolfgang Merkel finalizou seu estudo sobre a Crise da Democracia Europeia, com três pontos importantes para o esclarecimento da questão.

---

[475] LLOSA, Mario Vargas. **A civilização do espetáculo**. Tradução de Cristina Rodriguez e Artur Guerra. Quetzal Editores: Lisboa, 2012. Título original: *La civilización del espectáculo*. p. 12.
[476] PASQUINO, Gianfranco. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 303.
[477] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 19.
[478] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 11
[479] MERKEL, Wolfgang. **A Democracia Está em Crise?** A Democracia Europeia. pp. 16-17

Primeiro: os índices acadêmicos indicam que as Democracias bem estabelecidas não estão em Crise – nem aguda, nem latente.

Segundo: perguntados sobre seu grau de satisfação com o desempenho da Democracia, os europeus, segundo o Eurobarômetro, indicam que houve ligeiro aumento em 2010, comparado ao índice no início dos anos 1970, mas a respeito das Instituições Democráticas centrais (Partidos Políticos, Parlamentos e governos) confiam menos do que no sistema policial e jurídico. Daí decorrem três interpretações: a) há uma dissonância cognitiva do povo, que está satisfeito com a Democracia, mas é pouco confiante em suas instituições; b) a compreensão das pessoas sobre Democracia é diferente daqueles que estudam o tema; c) as pessoas não enxergam uma Crise da Democracia, mas querem menos poder aos Partidos e Parlamento.

Terceiro: é possível assentar que há um crescente abandono da Participação Política (notadamente nas esferas mais pobres) e uma tendência para negligenciar a representação aos Parlamentos, cada vez mais enfraquecidos.[480]

Por fim, Merkel responde à indagação central afirmando que não há uma Crise que retire a solidez democrática, como também não houve uma época de ouro durante os anos 1950 e 1960. Todavia, há uma "erosão subterrânea" da Democracia ainda não reconhecida pelo povo. Movimentos de protestos e maior politização, que se ressentem da devida Legitimidade democrática de que goza o Parlamento eleito, podem exigir demandas sociais, econômicas e políticas, mas ainda são muito fracos para que façam frente ao mercado, à desigualdade socioeconômica e política e à globalização.[481]

David Van Reybrouck alerta, ainda, para o paradoxo da Democracia, na medida em que todos parecem querê-la, mas nela já não creem mais. Há um crescimento considerável no clamor por um líder forte "que não tenha que se incomodar com Parlamento e eleições". Além do que, a confiança nos parlamentares, governos e Partidos Políticos atingiu uma histórica baixa).[482]

Em parte, a Crise da Democracia pode ser creditada à demasiada expectativa feita, na medida em que se espera que ela possa resolver, senão todos, grande parte dos

---

[480] MERKEL, Wolfgang. **A Democracia Está em Crise?** A Democracia Europeia. pp. 26-27.
[481] MERKEL, Wolfgang. **A Democracia Está em Crise?** A Democracia Europeia. pp. 27-28.
[482] REYBROUCK, David Van. ***Against Elections. The Case for Democracy***. Tradução de Liz Waters. London: The Bodley Head, 2016. Título original: *Tegen Verkiezingen*. Tradução livre do autor da tese.

problemas que afetam os países, notadamente aqueles relativos ao desemprego, previdência, mobilidade urbana, atendimento à saúde, educação e segurança pública. Daniel Innerarity destaca que a Democracia é, por isso, decepcionante. Segundo o espanhol, ela "é um espaço onde crescem em liberdade a decepção, o protesto, a desconfiança, a alternativa e a crítica. (…); a crise da democracia não é uma fase transitória, e sim uma situação permanente, porque é um sistema aberto".[483]

Igualmente, Alexis de Tocqueville apontou uma das promessas não cumpridas da Democracia: "As instituições democráticas despertam e afagam a paixão da igualdade sem nunca poder satisfazê-la inteiramente".[484]

As advertências de Rousseau também apontavam o mesmo caminho, ao mencionar que obras humanas possuem a solidez que não comportam. Da mesma forma, "O corpo político, bem como o corpo do homem, começa a morrer desde o nascimento e contém em si mesmo as causas de sua destruição. Mas um e outro podem ter uma constituição mais ou menos robusta e adequada a conservá-los por um longo tempo".[485]

Mais recentemente, David Held aduziu que o termo "Crise" deve ser objeto de uma distinção em duas perspectivas: a) "*crisis parcial (o fase de inestabilidad limitada)*"; b) "*crisis que podría llevar a la transformación de la sociedade*".[486] A primeira relaciona-se a ciclos políticos, que importam ascensão e declínio econômico, próprios das economias modernas, ao passo que a segunda está relacionada ao desgaste do princípio organizativo de uma Sociedade. Nessa última hipótese, denominada pelo autor de "*crisis de potencial transformador*", há um "*cuestionamento del centro mismo del ordem político y social*".[487]

Held traçou importante distinção entre os pensadores políticos dos anos cinquenta e início dos anos sessenta, os quais falavam de integração, consenso, estabilidade política, ao contrário daqueles que escreveram no final dos anos sessenta e

---

[483] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. A frustração popular e os riscos para a democracia. Tradução de João Pedro George. Rio de Janeiro: LeYa, 2017. p. 130.
[484] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 231. No contexto: "Não se deve dissimular que as instituições democráticas desenvolvem em altíssimo grau o sentimento de inveja no coração humano. Não é tanto porque elas oferecem a cada um meios de se igualar aos outros, mas porque esses meios fracassam sem cessar para os que os empregam. As instituições democráticas despertam e afagam a paixão da igualdade sem nunca poder satisfazê-la inteiramente".
[485] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Versão eletrônica para o Kindle. Locais 795-799.
[486] HELD, David. **Modelos de Democracia**. 3 ed. Tradução para o espanhol María Hernández Díaz. Madrid: Alianza Editorial, 2009. Título original: *Models of Democracy*. p. 275.
[487] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 275.

setenta, surpreendidos que estavam com a "*ruptura del consenso*", pela "*crisis de la democracia*" e pelo "*declive político e económico*". [488]

Observe-se que a Crise da Democracia Representativa afeta diversas nações do ocidente, mesmo aquelas com larga tradição democrática, como demonstram os casos norte-americano e europeu. Nesse contexto, é necessário verificar o peso da manipulação da informação em tempos de comunicação virtual, bem como de ascensão do Populismo em diversos países (não importa o grau de desenvolvimento) que enfrentam transformações em seus regimes democráticos, o que se verá adiante.

Mas o povo, em meio ao caos, fonte e consequência, princípio, meio e fim da Política, não deve deixar de exercer o seu papel, ainda que a falta de esperança lhe bata firmemente à porta. A propósito, adverte Ludovico Incisa em comentário à força regeneradora do mito (o povo como o mais fascinante e obscuro, o mais imotivado e o mais funcional na luta pelo poder), a qual "está latente mesmo na sociedade mais articulada e complexa, para além da sistematização pluralista, pronto a materializar-se, de um instante para o outro, nos momentos de crise".[489]

Luigi Ferrajoli menciona também um dos fatores da Crise de representatividade, ou seja: "*la quebra de la participación de los ciudadanos em la vida pública*", causada pelo "*creciente distanciamento de los partidos de la sociedade y por sua perdida de representatividade y de arraigo social*".[490]

As promessas não foram cumpridas e os Cidadãos têm esgotadas suas forças. Já não creem em mudanças ou melhorias, daí o desânimo, conforme ressalta Robert Dahl.[491]

Em exame que faz de uma Democracia sem política, Daniel Innerarity defende a ideia de que se vive uma Democracia aberta em um ambiente politicamente fraco, é dizer:

---

[488] HELD, David. **Modelos de Democracia**. p. 275.
[489] INCISA, Ludovico. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 986.
[490] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes salvajes***. *La crisis de la democracia constitucional*. p. 77.
[491] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. pp. 11-12. "Mesmo nos países em que há muito a democracia fora estabelecida e parecia segura, alguns observadores sustentavam que a democracia estava em crise ou, no mínimo, gravemente distorcida pela redução na confiança dos cidadãos de que os líderes eleitos, os partidos políticos e os funcionários do governo conseguiriam ou realmente tratariam corretamente ou pelo menos teriam algum sucesso em questões como o persistente desemprego, os programas de bem-estar, a imigração, os impostos e a corrupção".

“a democracia é espaço aberto no qual, em princípio, qualquer pessoa pode fazer valer a sua opinião, que possibilita mil formas de pressão, e ainda nos dá a possibilidade de mandar embora os governos”. Aduz que essas formas de manifestação foram ampliadas pelas novas tecnologias, mas que, de outro lado, a política é que não tem funcionado bem, pois não consegue converter essa pluralidade de forças em transformações e tampouco dar a ela coerência política. Tem sido incapaz de discutir, ponderar e sintetizar os anseios manifestados.[492]

A interação entre uma Sociedade irritada e um sistema político agitado quase não produz nada de novo. Há um “soberano negativo” com uma força poderosa e ambivalente. Innerarity desenvolve sua análise sobre o momento de tentativa da superação da política enquanto tal. Para o autor, um dos mais ingratos efeitos dessa vitalidade democrática é a despolitização do espaço público. Critica as ideias reivindicadas pelos descontentes com a Crise da Democracia Representativa, os quais pregam a Democracia direta ou plebiscitária, bem como o Populismo decorrente, que é sintoma de que não houve uma boa relação entre as Sociedades democráticas no seio de uma Sociedade política. Há, portanto, uma necessidade de se defender a política contra a Democracia despolitizada.[493]

Innerarity destaca o risco que a Democracia corre quando ela própria possibilita a ascensão daqueles que estão interessados em destruí-la, bem como a existência de procedimentos que, uma vez não bem articulados, colocam em xeque a própria qualidade democrática, a saber: promoção de maior participação, elevar a transparência ao extremo, governar com base em pesquisas, multiplicar as consultas eleitorais, fazer sempre o que o povo quer e supor que o mais próximo é necessariamente o mais democrático. Chama a atenção para os possíveis efeitos antipolíticos de tais procedimentos quando não integrados a uma “forma equilibrada de entender a política”.[494]

Para concluir com a defesa de uma Democracia indireta, ainda que não torne supérflua as formas diretas do exercício da Democracia, o autor passa antes por diversos dos pontos verificados nesse quadro de “tragédia da política contemporânea”.[495]

---

[492] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 173.
[493] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 173-174.
[494] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 174.
[495] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 185.

O primeiro deles é a chamada “cidadania intermitente”. É questionada a premissa quase sempre citada de que a diminuição da participação eleitoral é fruto da falta de interesse em relação ao espaço político. Ao contrário, muitos entendem que sua não participação é uma decisão política.[496] Há um novo ativismo político, não abrangido por um quadro ideológico coerente. Enquanto na primeira metade do Século XX, as atividades ocorriam no âmbito das instituições políticas, nas décadas posteriores o que se viu foi o distanciamento de tal *locus*. O objetivo não é mais um poder que configure os processos sociais, mas que impeça o abuso do poder. A desconfiança excessiva gera a distância antipolítica. Mobilizações na *internet* e protestos tradicionais em espaços físicos possuem caráter pontual e negativo (para impedir algo), sendo atos apolíticos, posto que não construídos ideologicamente e não duradouros.[497] Menciona o autor, ainda, a existência de outro fenômeno de resistência social antipolítica: em torno ou nos extremos dos Partidos se tem constituído *tea parties* (movimentos radicais de pressão popular que fragilizam a Democracia pela prática contínua da despolitização) “que se promovem como protetores dos valores, representantes das vítimas, porta-vozes da multidão ou de alguma revolução pendente”.[498]

O segundo diz respeito à “ideologia do soberano negativo”. Há nos extremos ideológicos uma impugnação total da política. Mercado e Sociedade são entendidos como realidades alheias ao processo político e, em ambos os extremos, à direita e à esquerda, ocorrem formas extremas de resistência à política. Se, de um lado, o neoliberalismo é uma ideologia antipolítica (da autorregulação dos mercados), de outro, a esquerda não social-democrata busca uma eficácia imediata da soberania popular (protestos, ocupações, movimentos que se apresentam como contrapoder e “verdadeira democracia”). Nas visões extremas, “direita e esquerda contribuem para a despolitização da política quando insistem em desprezar a lógica alheia”.[499]

O terceiro é a despolitização involuntária. Na visão do espanhol, não se consegue desconfiar razoavelmente dos representantes sem destruir o espaço público nem despolitizá-lo. Ou se acredita piamente (como querem tecnocratas e populistas) ou se reduz

---

[496] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 175. O autor cita, nesse sentido, uma pesquisa mencionada por O’Toole/Marsh/Jones, a qual o autor da presente Tese não acesso.
[497] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 175-186.
[498] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 178. Acrescenta: “Difundem uma mentalidade antipolítica porque não entenderam que a política comporta sempre certos compromissos e concessões”. p. 179.
[499] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 179-181.

a confiança a tal ponto que a representação é inviabilizada. Alerta para o fato de que o ativismo social pode ter efeitos despolitizadores, na medida em que, para seus propagadores, a Representação Política é falsa, quem protesta tem razão e quanto mais participação e transparência, melhor. O autor entende como parte da normalidade política a chamada Crise de representação e alerta que uma Democracia nunca consegue resolver definitivamente seus procedimentos, mas quando a própria realidade da representação é questionada, abre-se o caminho para a antipolítica. Também questiona a demanda por transparência, posto que a política não pode ser entendida a partir de objetividades e evidências em torno das quais não há nada a discutir. Difundida por todo o espectro ideológico (dos tecnocratas aos que defendem que o povo não se engana), a transparência completa representaria um espaço despolitizado.[500]

O quarto é a grande ruptura, que, apesar de não ser nova na política, é a cisão da responsabilidade e da possibilidade. Partindo-se da compreensão de que há uma grande diferença entre fazer aquilo que os Cidadãos esperam (ideia de Responsividade – *vide* Capítulo 5) e o que são obrigados a fazer, houve uma alteração no esquema clássico de divisão ideológica (direita-esquerda), que passa a ser entre tecnocratas e populistas, mas que também encontra versões de esquerda e direita. Esse cenário dá lugar a alianças e antagonismos não compreensíveis no modelo anterior. Algumas forças políticas se apresentam como capazes de questionar as limitações a que estão submetidos os administradores (o autor cita o caso do Podemos, na Espanha). Todavia, sustenta que "os partidos clássicos governam e vão governar, de modo que conhecem bem os limites de governo e até que ponto as promessas não cumpridas costumam cobrar o seu preço".[501] E faz sua advertência aos que acreditam no "novo", pois o seu surgimento é tão antigo quanto a humanidade.[502]

Por fim, faz sua defesa da Democracia indireta. Innerarity aponta a existência de dois inimigos das Democracias Representativas: de um lado, o mundo acelerado[503] e o

---

[500] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 182-185.
[501] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 185-186. Complementa: "podem até detestar o adversário, mas são também conscientes de que acabarão por ter de contar com ele em diversas situações; sabem que representam as pessoas, mas que não são as pessoas, porque numa democracia só podemos pretender falar em nome do povo em termos representativos, ou seja, sem monopolizá-lo, em meio a uma pluralidade de vozes, constantemente expostos à verificação de tal autoridade". p. 186.
[502] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 186-187. A propósito, *vide*, com mais vagar, as conclusões desta Tese, notadamente a resposta a uma de suas hipóteses: É possível uma nova forma de se fazer política partidária que possa romper o atual fosso existente entre os Partidos e os Cidadãos?
[503] Mais adiante o autor cunha uma expressão interessante: "tirania do presente". INNERARITY, Daniel. **A**

predomínio dos mercados globalizados e, de outro, a *hybris* da Cidadania, entendida como "a ambivalência de uma sociedade à qual a política deve obedecer, mas cujas exigências, por estarem pouco articuladas politicamente, são com frequência contraditórias, incoerentes e disfuncionais".[504] Sua visão inovadora a respeito do segundo ponto reside no fato de não atribuir ao povo a entidade imaculada que é conferida por praticamente todos os políticos e politólogos, uma adulação. Não pretende o autor invalidar o preceito de que na Democracia o único soberano é o povo, mas "sublinhar que a democracia representativa é a melhor invenção de que fomos capazes para compatibilizar, não sem tensões, esse princípio da complexidade dos assuntos políticos". É esse o instrumento adequado, por paradoxal que possa parecer, que protege a Democracia da imaturidade, da fraqueza, da incerteza e da impaciência dos Cidadãos.[505]

O autor aborda, ainda, as formas que os sistemas políticos têm encontrado para responder à incapacidade e aos bloqueios provocados por formas de governo demoscópicas (aquelas baseadas nas opiniões públicas colhidas em pesquisas), cujo processo é denominado de despolitização, caracterizadas pela transferência de funções, responsabilidades e decisões para "esferas não governamentais, paraestatais, híbridas, regulatórias, transnacionais, não majoritárias, independentes ou judiciais, que estão fora do alcance da eleição e supervisão democrática".[506] Cita como exemplos a União Europeia, as privatizações e procedimentos de urgência. E enquanto os sistemas políticos continuarem a atuar com a lógica eleitoral de curto prazo, tais procedimentos serão cada vez mais promovidos, para, paradoxalmente, dele se reclamar por ausência de Legitimidade democrática.[507]

2.2 PERCEPÇÃO DA CRISE NO BRASIL

Não há como falar de Crise da Democracia Representativa sem relacioná-la aos

política em tempos de indignação. p. 189.
[504] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 187.
[505] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 187-188. Vai além: "A democracia não é a presença dos cidadãos nos lugares onde se tomam as decisões, mas sobretudo o fato de as instituições eletivas e os eleitos poderem ser julgados pela cidadania. (...) No fundo, a nossa democracia sem política enalteceu o cidadão como avaliador independente que, na sua condição de consumidor, se concebe fora de toda e qualquer esfera política". (...) O ideal de soberania popular transformou-se em "soberania do consumidor"" p. 188.
[506] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 189-190.
[507] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 190.

Partidos Políticos, tendo em vista que são estes o elo de ligação entre os eleitores e os governantes.

A percepção atual dos brasileiros em relação aos Partidos Políticos nunca foi tão ruim. Em pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, no ano de 2016, apenas 5% dos entrevistados disseram confiar nas agremiações políticas, a última colocação dentre as instituições analisadas.[508]

Tendo-se em mente que, também em 2016, o número de eleitores brasileiros era de 144.088.912, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE[509], o percentual de Cidadãos que confiam nos Partidos Políticos representaria, tão-somente, 7.204.446 dos aptos ao direito de voto (com arredondamento para cima). Este número, por sua vez, é muito inferior ao montante de brasileiros filiados a alguma agremiação, que é de 16.018.485[510]. Ou seja, menos da metade dos eleitores filiados (mais precisamente 44,97%) confia nos Partidos Políticos.

Em dezembro de 2017, o Congresso atingiu sua pior avaliação na história até então, com apenas 5% de aprovação, de acordo com pesquisas feitas pelo instituto Datafolha desde o início da série em 1993, cujo quadro segue: [511]

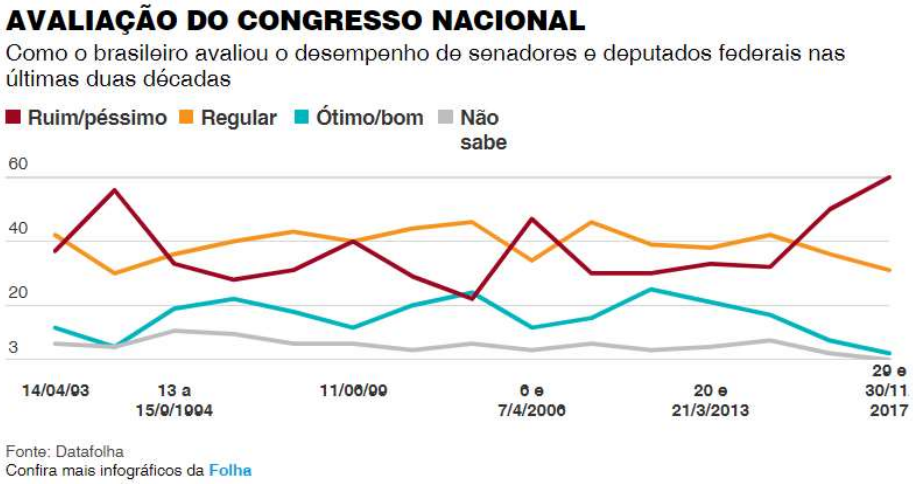
---

[508] PESQUISA do ICJ Brasil avalia confiança nas instituições do Estado. **FGV Notícias**. Disponível em <http://fgvnoticias.fgv.br/pt-br/noticia/pesquisa-do-icjbrasil-avalia-confianca-nas-instituicoes-do-estado>. Acesso em 22.04.2017.

[509]BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>. Acesso em 22.04.2017.

[510] BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Maio/tse-disponibiliza-dados-sobre-filiados-a-partidos-politicos-no-brasil>. Acesso em 22.04.2017.

[511] BRAGON, Ranier. Rejeição ao trabalho do Congresso atinge recorde. **Folha de São Paulo**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1940936-rejeicao-ao-trabalho-do-congresso-atinge-recorde.shtml>. Acesso em 28.03.2019.



Denota-se, pois, um resultado muito aquém do que seria desejável para uma instituição essencial à Política e, consequentemente, à Democracia, tendo em vista que ainda não se conhece um sistema político democrático que possa prescindir dos partidos, os quais são (ou deveriam ser) o *locus* apropriado para o debate e a mediação dos conflitos e interesses públicos, notadamente no Parlamento.

A desconfiança na classe política tem raízes diversas, tais como a utilização do mandato eletivo como instrumento de ascensão social, a falta de transparência na tomada de decisões e na devida prestação de contas (*Accountability*), o elevado número de partidos com representação no Congresso Nacional, muitos de aluguel, ou, ainda, a ausência de correspondência entre o desejo dos eleitores e o que é efetivamente praticado nos diversos escalões do poder (ideia de responsividade). Não se olvide, também, que a existência de diversos institutos de controle "tendem a transmitir uma desconfiança excessiva e uma visão fundamentalmente negativa da política".[512]

Devem ser destacados, igualmente, os casos de corrupção noticiados diariamente na grande imprensa, notadamente os denominados escândalos "Mensalão" e "Lava Jato", que atingiram duramente os políticos ao demonstrarem a utilização de recursos financeiros ilícitos nas campanhas eleitorais e atividades dos parlamentares e agremiações.

Não se quer, no presente trabalho, fomentar o discurso da antipolítica, o qual, isoladamente considerado, representa evidente retrocesso, na medida em que o importante

[512] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 134.

para o sistema político, mesmo, é a identificação, discussão e superação dos seus problemas. A antipolítica, por si só, não propõe nada em troca, ficando, no mais das vezes, apenas na propagação do “nada presta”. Desconstruir o sistema político, sem saber o que virá após o cenário de “terra arrasada”, pode ser perigoso, posto que propicia o Populismo, conforme se verá adiante. É preciso investigar as causas da fragilidade da Democracia Representativa, bem como dos Partidos Políticos, cujas Crises podem levar ou serem alimentadas pelo Populismo.

Mas é fato que a Crise de confiança existe e é, independentemente do espectro político, admitida pela própria classe. Em recente entrevista, o ex-presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, disse que o “sistema político-partidário no Brasil acabou”. Assentou, ainda: “O algoritmo da política mudou. (…) A sociedade mudou, fragmentou-se muito e os partidos mais ainda, mas não há mais a correspondência que existia no passado entre a sociedade e o partido. (...) E não tem uma estrutura política que seja capaz de unir”.[513]

Da mesma forma, menciona Tarso Genro, ex-governador do Rio Grande do Sul, que há um “macroprocesso de aniquilamento dos partidos e lideranças”. Ressalta, ainda, ao tratar das possíveis consequências da chamada “demonização da política”, que: “Será o amortecimento da democracia e a fuga das pessoas da política em direção a sua vida privada, o que permitirá que a plutocracia estatal e o grande capital financeiro que dominam o Estado façam a política por todos”.[514]

Dessa forma, necessária a abordagem, com mais vagar, de um dos casos que minou a confiança na classe política brasileira, comparada com sua inspiração italiana.

2.3 CRISE DE CONFIANÇA NA CLASSE POLÍTICA

2.3.1 Lava Jato e *Mani Pulite*: estudo de caso

[513] CARDOSO, Fernando Henrique. O sistema político-partidário no Brasil acabou: entrevista. [22 abr. 2017] Portugal: **Público**. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/04/22/mundo/noticia/a-lava-jato-destapou-o-que-estava-obscurecido-1769612>. Acesso em: 23 abr. 2017. Entrevista concedida a David Dinis e Rita Siza.
[514] GENRO, Tarso. A questão democrática é a questão essencial que deve unir todos os brasileiros: entrevista. [05 nov. 2016]. Porto Alegre: **Correio do Povo**. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/blogs/dialogos/2016/11/870/tarso-genro-a-questao-democratica-e-a-questao-essencial-que-deve-unir-todos-os-brasileiros/>. Acesso em: 23 abr. 2017.

Casos de corrupção fazem parte da história do Brasil. Desde a redemocratização do país, para ficar apenas neste período, um sem-fim de escândalos foram divulgados pela imprensa, dentre eles: a compra de votos para a "Emenda da Reeleição" (1997 – nunca investigado)[515]; Máfia dos Sanguessugas (2001-2006); Caso Furnas (2008); Anões do Orçamento (anos 80 e início dos anos 90); Mensalão (2005-2006)[516]; Navalha na Carne (emendas parlamentares – 2007); Obras do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo – ex-juiz Nicolau dos Santos Neto e ex-senador Luiz Estevão (1992-1998); Caso Jorgina de Freitas (fraude no INSS – 1991); Fundos de Pensão (2015); Banco Marka (1999); Contas CC5 do Banestado (1996).[517]

Muitos outros poderiam ser citados, mas o breve rol supra demonstra a razão por que o Brasil ocupa atualmente o 79º lugar no índice de percepção da corrupção no mundo[518], dentre 176 países, com quedas seguidas significativas em relação aos anos anteriores, atribuídas, notadamente, aos casos investigados atualmente pela Lava Jato.[519]

O embrião da mencionada operação foi o caso das "Contas CC5" do Banestado, em 2004, quando duas empresas, um parlamentar e doleiros foram processados criminalmente por remessa ilegal de recursos ao exterior. A partir das informações obtidas, chegou-se também a alguns diretores da Petrobras, os quais, presos em 2014, revelaram a existência do esquema noticiado pela Lava Jato[520], cujo nome é decorrente de uma investigação inicial que apurava o uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato para movimentação de recursos ilícitos.[521]

O que se vê em seguida é muito semelhante ao que ocorreu na Itália com a *Mani*

---

[515] RODRIGUES, Fernando. Conheça a história da compra de votos a favor da emenda da reeleição. **UOL NOTÍCIAS**. Disponível em <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2014/06/16/conheca-a-historia-da-compra-de-votos-a-favor-da-emenda-da-reeleicao/>. Acesso em 14.02.2017.

[516] BASILIO, Andressa. Os maiores escândalos de corrupção do Brasil. **ÉPOCA NEGÓCIOS**. Disponível em <http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2015/03/os-maiores-escandalos-de-corrupcao-do-brasil.html>. Acesso em 14.02.2017.

[517] HERMES, Felipe. Os 10 maiores casos de corrupção da história do Brasil. **SPOTNIKS**. Disponível em <http://spotniks.com/os-10-maiores-casos-de-corrupcao-da-historia-do-brasil/>. Acesso em 14.02.2017.

[518] TRANSPARENCY INTERNACIONAL. ***Corruption Perceptions Index 2016***. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em 14 fev. 2017.

[519] POSIÇÃO do Brasil piora no ranking da corrupção. **UOL NOTÍCIAS**. Com informações da agência AFP. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2017/01/25/posicao-do-brasil-piora-no-ranking-da-corrupcao-da-transparencia-internacional.htm>. Acesso em 14.02.2017.

[520] PRESTES, Cristine. Pelo roteiro da Mãos Limpas, Lava Jato enfrenta agora suas maiores ameaças. **Portal Jota**. Disponível em: <http://jota.info/especiais/pelo-roteiro-da-maos-limpas-lava-jato-enfrenta-agora-suas-maiores-ameacas-10042016>. Acesso em: 08 fev. 2017.

[521] BRASIL. Ministério Público Federal. Entenda o caso. Grandes Casos. Disponível em <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em 15.02.2017.

Pulite: o envolvimento de agremiações partidárias, políticos e grandes empresas em crimes praticados contra estatais, notadamente a Petrobras, com remessa de boa parte dos valores aos chamados paraísos fiscais. Tal como ocorreu anteriormente, a justificativa apresentada por alguns dos partidos e políticos brasileiros envolvidos para o desvio das verbas era o financiamento das campanhas eleitorais, recebidas por meio de doação eleitoral ou pela prática de “Caixa 2”.

A Lava Jato atingiu o núcleo do poder político brasileiro, colaborando significativamente para o processo de deslegitimação da classe política, consequência natural, tendo em vista as funções e os cargos ocupados pelos envolvidos, bem como o montante bilionário de desvios apontados pelos investigadores. Ao revelar uma série de casos de corrupção, com pagamento de “propinas” por parte de empreiteiras (que contratavam com empresas estatais) em favor de campanhas eleitorais, políticos e diretores indicados politicamente, os partidos que se beneficiaram do esquema foram duramente atingidos, dentre eles o Partido dos Trabalhadores – PT, o Partido Progressista – PP, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, o Democratas – DEM, apesar de o prejuízo eleitoral ter sido mais impactante sobre o primeiro, porquanto comandava o Executivo havia mais de doze anos.

O episódio envolvendo o *impeachment* da então presidente da República, Dilma Vana Roussef, em 2016, em que pese o fundamento ter sido o cometimento de crime de responsabilidade (as chamadas “pedaladas fiscais”), não teria sido levado a cabo não fosse o trabalho da operação, que trouxe ao público informações praticamente diárias sobre o andamento das investigações de pessoas ligadas ao seu partido e ao seu governo. Acrescente-se, ainda, a exemplo da Itália, a grave crise econômica por que passava (e ainda passa o Brasil) por ocasião do impedimento da então presidente, bem como as manifestações populares em favor de seu afastamento da chefia do Executivo.

Uma simples pesquisa junto ao buscador digital *Google*, na *internet*, com a expressão “Operação Lava Jato” indica 2.570.000 resultados[522], o que demonstra, sem dúvida alguma, a grande exposição do caso junto à opinião pública. Vale recordar que no caso brasileiro as informações são transmitidas com maior velocidade e a um número muito

[522] GOOGLE. Consulta à expressão “Operação Lava Jato”. Disponível em <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=%22opera%C3%A7%C3%A3o+lava+jato%22>. Acesso em 15.02.2017.

superior de pessoas do que na Itália dos anos 90, quando a rede mundial de computadores tinha alcance bem mais restrito e não havia as chamadas “redes sociais”.

O número de investigados em primeira instância é de aproximadamente 1.000 e foram apresentadas 260 denúncias. Já o total de parlamentares investigados ou com inquéritos arquivados ou ainda em fase de investigação junto ao Supremo Tribunal Federal - STF, em razão do foro especial por prerrogativa de função, é de 413, com 16 denúncias oferecidas, sendo 5 delas recebidas. Em primeiro grau, foram condenadas, até o início de 2017, 87 pessoas, ao passo que nenhuma, por razões diversas que não são objeto do presente estudo, foi sentenciada no STF.[523]

A Crise de confiança nas instituições políticas, como visto, não é fenômeno brasileiro, ao contrário. Autores e pesquisas apontam, com maior ou menor grau de descrédito, o momento delicado da Política.

Na Europa não é diferente. Conforme indicam as pesquisas, os Cidadãos ingleses não confiam nos políticos, sendo crescente o número deles que acreditam que os parlamentares pensam mais em si próprios e nos Partidos do que em seu país. Em 1944, o percentual daqueles que acreditavam que os políticos pensavam em si mesmos era de 35%, os que pensavam no seu Partido eram 22%, ao passo que os políticos que pensavam em sua nação, segundo os eleitores, eram 36%. Em 1972, os números, nessa mesma ordem de considerações, passaram a ser 38% (pensam em si próprios), 22% (no seu Partido) e 28% (seu país). Por fim, em 2014, o número de eleitores que tinham tais percepções foi de: 48% para os políticos que pensam em si, 30% no seu Partido e 10% em seu país. [524]

A Itália também apresenta números que revelam baixíssimo grau de confiança dos Cidadãos em relação aos Partidos Políticos. Em pesquisa de 2014, sob a direção de Ilvo Diamanti, os que confiavam nas agremiações eram menos de 3%. Não muito distinta é a situação da França, com apenas 9% de credibilidade nos Partidos, em pesquisa de 2015,

---

[523] SCHREIBER, Mariana. Lava Jato: por que nenhum político foi condenado pelo Supremo após 3 anos? **BBC Brasil**. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38951426>. Acesso em 15.02.2017.

[524] NARDELLI, Alberto. *A crisis of trust - and the rise of new political parties*. ***The Guardian***. Disponível em <https://www.theguardian.com/news/datablog/2014/nov/06/podemos-a-crisis-of-trust-and-the-rise-of-new-political-parties>. Publicada em 06.11.14. Acesso em 16.11.2017. A matéria jornalística cita como fonte de pesquisa o *site YouGov*, cujo endereço estava indisponível por ocasião desta consulta.

divulgada no portal *La Repubblica*.[525]

Luigi Ferrajoli menciona, dentre outros fatores que operam na base da Crise de representatividade (vistos, pois, ao lado dos representados), "*la quebra de la participación de los ciudadanos em la vida pública*", causada pelo "*creciente distanciamento de los partidos de la sociedade y por sua perdida de representatividade y de arraigo social*".[526]

O autor italiano, em outra ocasião, também discorreu sobre a grave Crise da Democracia Representativa por que se passa, provocada pelo colapso da representação mediada pelos Partidos Políticos. Em suas palavras: "*Stiamo assistendo a una crisi profonda – in Italia, ma non solo in Italia – della democrazia rappresentativa, provocata dal crollo del rapporto di rappresentanza, tradizionalmente mediato dai partiti, tra sistema politico e società*".[527]

Adverte, ainda, para as causas do fenômeno, a saber:

> a) *l'assenza di regole di democrazia interna, che li ha trasformati nel migliore dei casi in macchine elettorali al servizio dei loro capi e, nel peggiore, in gruppi di interessi privati esposti a inquinamenti mafiosi o comunque malavitosi;* b) *la loro distanza dalla società;* c) *la loro trasformazione in oligarchie autoreferenziali ruotanti intorno a un capo;* d) *la loro occupazione della sfera pubblica fino alla loro identificazione con le pubbliche istituzioni, in breve la loro perdita di rappresentatività e prima ancora di credibilità* (estas últimas - "b" a "d" são denominadas pelo autor como crise vertical dos Partidos).[528]

Tudo isso, conclui o autor, provoca, para além da Crise da dimensão formal da Democracia Representativa, mas do próprio Estado Social e, com isso, da dimensão substancial da Democracia Constitucional.[529]

A Operação *Mani Pulite*, realizada na Itália nos anos 1990, não chegou a bom termo por razões diversas, notadamente por conta da forte reação da classe política, que se viu ameaçada e afrontada pelo sistema italiano de Justiça.

Uma data marcou a história recente da política italiana: 17 de fevereiro de 1992. Nesse dia, foi descoberto um caso de corrupção que envolvia o pagamento de propina a

---

[525] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società**, in "Lo Stato. Rivista semestrale di Scienza costituzionale e teoria del diritto", a.IV, n. 6, gennaio-giugno 2016.* pp. 11-33.
[526] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes salvajes**.* p. 77.
[527] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società**.* pp. 11-33
[528] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società**.* pp. 11-33
[529] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società**.* pp. 11-33

um membro do Partido Socialista Italiano (PSI).[530] O caso, que até então havia repercutido pouco na imprensa, acabou por dominar as pautas jornalísticas algum tempo depois, quando o político teve suas contas secretas na Suíça, Levissima e Fiuggi descobertas.[531]

Nasceu, assim, a denominada Operação Mãos Limpas (*Mani Pulite*, em italiano, possível referência ao discurso do então presidente italiano Sandro Pertini, em 1980, quando disse: "*la politica deve essere fatta con le mani pulite*"[532]). Em verdade, a primeira designação do caso é apontada como *Tangentopoli*, da junção entre "propina" e "cidade", algo como a "cidade da propina" ou "propinópolis", em referência à cidade de Milão, local em que ocorrera o caso de corrupção.[533]

Casos e fatos marcaram a Mãos Limpas, dentre eles podem ser citados: o sistema *Enimont*, que mostrou a corrupção no financiamento dos Partidos Políticos (Partido Socialista Italiano - PSI, Democrata-Cristão e outros); o ex-primeiro ministro Bettino Craxi, então secretário do PSI, um dos principais alvos das delações, teve a autorização para o seu processamento negada pelo Parlamento. Por decisão da Corte Constitucional da Itália, foi investigado, mas fugiu para a Tunísia, onde morreu em 2000; um escândalo envolvendo a comercialização de sangue contaminado por HIV e hepatite foi revelado durante as investigações em 1993; o então presidente da petroquímica estatal *Ente Nazionale Idrocarburi*, Gabriele Cagliari, foi preso em 1993 e tirou sua própria vida na prisão, deixando uma carta em que acusava os procuradores de Milão de o manter privado da liberdade para conseguirem sua confissão; outros trinta suicídios ocorreram entre 1992 e 1994, no auge da operação.[534] [535]

---

[530] BARBACETTO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. **Operação mãos limpas:** a verdade sobre a operação italiana que inspirou a lava jato. Tradução de Alexis Caprara e outros. Porto Alegre: CDG, 2016. Título original: *Mani Pulite – La vera storia.* Formato digital, posição 417.

[531] PRESTES, Cristine. Pelo roteiro da Mãos Limpas, Lava Jato enfrenta agora suas maiores ameaças. **Portal Jota**. Disponível em <http://jota.info/especiais/pelo-roteiro-da-maos-limpas-lava-jato-enfrenta-agora-suas-maiores-ameacas-10042016>. Acesso em 08.02.17.

[532] GUIMARÃES, Rodrigo Régnier Chemim. ***Déjà vu*****:** diálogos possíveis entre a Operação "Mãos Limpas" italiana e a realidade brasileira. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/docs/2016/artigo-rodrigochemim-maoslimpaserealidadebrasileira.pdf>. Acesso em 13.02.2017.

[533] BARBACETTO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. **Operação mãos limpas:** a verdade sobre a operação italiana que inspirou a lava jato. Trad. Alexis Caprara e outros. Porto Alegre: CDG, 2016. Título original: *Mani Pulite – La vera storia.* Formato digital, posição 417.

[534] PRESTES, Cristine. Pelo roteiro da Mãos Limpas, Lava Jato enfrenta agora suas maiores ameaças. **Portal Jota**. Disponível em <http://jota.info/especiais/pelo-roteiro-da-maos-limpas-lava-jato-enfrenta-agora-suas-maiores-ameacas-10042016>. Acesso em 08.02.17.

[535] MÃOS ainda sujas. **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,maos-ainda-sujas,10000020828>. Acesso em: 13 fev. 2017.

Ao contrário do que se pode pensar, a *Mani Pulite*, apesar de todo o interesse público que despertou e dos inúmeros casos de corrupção que revelou, não chegou a bom termo, como visto. A Itália ocupa atualmente o 60º lugar no *ranking* mundial da percepção sobre a corrupção, o pior desempenho entre os países europeus mais desenvolvidos.[536]

Após o estudo das operações *Mani Pulite* e Lava Jato, cujas semelhanças não ocorreram ao acaso, é possível afirmar que houve um processo de deslegitimação da política, por intermédio da formação de uma opinião pública contrária, alimentada com notícias e vazamentos incessantes das práticas investigadas, via imprensa, e, no caso brasileiro, também pelas redes sociais.[537]

Não se pode olvidar, porém, que o apelo midiático em torno das megaoperações policiais, bem como a cobrança da opinião pública a respeito (legítima, por sinal), não significam a promessa de novos tempos para a melhora do ambiente político representativo no Brasil, com o desejado respeito à coisa pública. As necessárias investigações e os julgamentos subsequentes, com fiel observância ao devido processo legal, resultando em possíveis condenações dos responsáveis, não serão o divisor de águas da dita "corrupção sistêmica".

Para tal conclusão, são citados dois dos magistrados que integraram a *Mani Pulite*, em recentes declarações feitas à imprensa brasileira. Antonio Di Pietro, mesmo entusiasta da Lava Jato brasileira, adverte: "a Itália de 1992 e a Itália de 2016 são a mesma. O país não mudou. Há poucas horas, 12 pessoas foram presas, entre elas um magistrado, políticos e empresários, acusados de cometer o mesmo crime que se cometia em 1992".[538]

Seu colega na operação italiana, Gherardo Colombo, corrobora: "(...) por meio de uma investigação judiciária, não se pode enfrentar a corrupção, quando ela é tão difusa

---

[536] TRANSPARENCY INTERNACIONAL. ***Corruption Perceptions Index 2016***. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em 14 fev. 2017.

[537] A propósito descreve Antonie Garapon o contexto no qual estão inseridos os grandes julgamentos. Antes da abertura dos debates, a questão é discutida, julgada em inúmeros jornais, que têm a pretensão de representar a opinião pública, e de impô-la aos juízes oficiais. A imprensa divulga com antecedência o ato de acusação, narra e resolve a peça que vai ser representada no dia seguinte. A mídia, interferindo ativamente no inquérito, influencia a decisão. Aliás, não se pode dizer que os juízes profissionais sejam menos sensíveis do que o júri à pressão da mídia. GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. Título original: *Le Gardien des Promesses*. p. 76 e 82.

[538] ESTADÃO. **Mãos ainda sujas.** Entrevista a Andrei Netto. Disponível em http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,maos-ainda-sujas,10000020828. Acesso em 13.02.2017.

como na Itália. Eu creio que hoje a corrupção não seja menos espalhada do que então".[539] Em outra ocasião, o magistrado aposentado foi um pouco além e sugeriu que a mudança deve ser cultural: "Mãos Limpas me abriu a uma perspectiva diferente: aquela da centralidade da educação. Fez-me ver que a cultura vem antes das regras, e que se não muda a cultura, as regras que não lhe sejam coerentes não são respeitadas".[540]

A deslegitimação da classe política, pura e simples, como forma paradoxal de legitimar as investigações contra os mandatários, por intermédio da mídia e, assim, da opinião pública, em verdadeira retroalimentação da força da operação policial/judicial, merece cuidados extremos. Vannucci, estudioso da *Mani Pulite*, assevera que: "O maior legado da Mãos Limpas foi Sílvio Berlusconi (ex-primeiro-ministro), que surgiu na política e também foi envolvido em diversos casos de corrupção".[541]

Nenhum país precisa de "salvadores da pátria", mas de coesão social que não permita a disseminação de práticas contrárias ao interesse público. A luta é constante e deve começar pela educação do seu povo, a fim de que seja liberto das amarras da ignorância e da passividade.

A política, em todas as nações Democráticas, possui papel decisivo na concretização dos anseios dos seus Cidadãos e, por isso, não pode ser negligenciada ou perigosamente demonizada junto à opinião pública.

2.3.2 Estados Unidos

Nos Estados Unidos da América, a desconfiança na classe política não destoa dos demais países. Segundo o Gallup, o índice de confiança dos americanos nos líderes políticos caiu de 63%, em 2004, para 42% no ano de 2016. Da mesma forma, diminuiu

---

[539] COLOMBO, Gherardo. Quem acabou com a Operação Mãos Limpas foi o cidadão comum. **O Estado de São Paulo**. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,quem-acabou-com-a-operacao-maos-limpas-foi-o-cidadao-comum,10000023323>. Acesso em 02.11.2016.

[540] COLOMBO, Gherardo. ***Lettera a Un Figlio Su Mani Pulite***. Milano: Garzanti, 2015. *In* GUIMARÃES, Rodrigo Régnier Chemim. ***Déjà vu***: diálogos possíveis entre a Operação "Mãos Limpas" italiana e a realidade brasileira. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/docs/2016/artigo-rodrigochemim-maoslimpaserealidadebrasileira.pdf>. Acesso em 13.02.2017. Obs.: a tradução do italiano para o português é livre do autor Rodrigo Régnier Chemim Guimarães.

[541] PRAZERES, Leandro. Estudiosos da Operação Mãos Limpas alertam: Lava Jato não é a cura do Brasil. **UOL NOTÍCIAS**. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/10/analise-a-operacao-lava-jato-nao-e-a-cura-do-brasil.htm>. Acesso em 15.02.2017.

significativamente o índice de confiança nos próprios americanos para tomarem decisões sob regime democrático: de aproximados 75%, em 2004, para apenas 56% em 2016.[542]

A crítica vem da Academia também. Em exame à tese de Bruce Ackerman, a respeito da possibilidade de emendas à Constituição dos Estados Unidos, Richard Posner fez referência à "política ordinária", que se caracteriza como "atividade sórdida", "dominada por grupos de interesse e marcada troca de favores, pelo lobismo, pelo suborno indireto, pela falsidade ideológica e pelo egoísmo em geral".[543]

Os norte-americanos, até pelas dimensões do país e de sua Democracia, vivenciam uma variada gama de situações políticas peculiares, a começar pelo Sistema Eleitoral (*vide* Capítulo 3). Em 2016, algo que parecia pouco provável aconteceu: a eleição de Donald Trump, um *outsider* com posições radicais, rompe as barreiras partidárias e institucionais e instaura, de uma vez por todas, a polarização política vivenciada também em outros países (*v. g.* Reino Unido após o *Brexit*, Brasil após as eleições de 2014 e 2018).

Anunciada a sua candidatura em 15 de junho de 2015, o empresário concorreria como "azarão", impulsionada por sua fama e dinheiro e também por ser adepto de teorias conspiratórias, como aquela do Movimento *Birther*, que questionava se o então presidente Barack Obama havia, de fato, nascido nos EUA. A possibilidade de um *outsider* lançar-se à empreitada fora ampliada com a adoção das primárias, no início dos anos 1970, mas eles sempre fracassaram, até 2016.[544]

Ninguém o levava a sério, mesmo quando passou a subir nas pesquisas. Contudo, o cenário político havia mudado. Os que controlavam o Partido Republicano, já não tinham mais a mesma influência e havia a possibilidade, agora maior, de que se levantasse ainda mais volume de recursos financeiros para a campanha. Também contribuíram as novas plataformas digitais de comunicação. As barreiras institucionais já não poderiam segurá-lo, desde os guardiões do Partido. A vitória na Super Terça provocou um alarme geral, mas já era tarde. Com uma campanha agressiva, em que sua adversária Hillary Clinton era apontada como "criminosa", Trump foi ganhando adeptos com seu

---

[542] JONES, Jeffrey M. *Americans' Trust in Political Leaders, Public at New Lows*. ***GALLUP***. Disponível em <http://www.gallup.com/poll/195716/americans-trust-political-leaders-public-new-lows.aspx>. Acesso em 30.04.2017.
[543] POSNER, Richard A. **Fronteiras da teoria do direito**. Tradução de Evandro Ferreira e Silva, Jeferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 205-206.
[544] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 59.

discurso antissistema. Trump preenchia, a exemplo de Nixon, os quatro requisitos apontados por Levitsky e Ziblatt (vistos anteriormente) como indicadores de comportamento autoritário (rejeição das regras democráticas do jogo, negação da legitimidade dos oponentes, tolerância ou encorajamento à violência e propensão a restringir liberdades civis de oponentes e da mídia).[545]

E mesmo com um número menor de votos, dadas as características do Sistema Eleitoral americano, sagrou-se vencedor. Os autores entendem que a sequência de fatos que levaram Trump à Presidência dos Estados Unidos poderia ter sido evitada se os políticos do Partido Republicano não tivessem permitido sua aventura inicial.[546]

Ainda que não seja o único responsável pela Crise política norte-americana, o fato é que a confiança dos Cidadãos norte-americanos, depois de atingir o seu pior índice em 2016 (ano da eleição de Trump), com 42%, vem crescendo. Passou a 48% e, em setembro de 2018, atingiu sua melhor marca nos últimos dez anos: 55%.[547]

De outro lado, o percentual de confiança dos próprios americanos para tomarem decisões sob regime democrático mantém certa estabilidade: 56% em 2016, 62% em 2017 e 58% em 2018.[548]

Os dados norte-americanos indicam que, se por um lado há problemas de ordem política e institucional com o estilo Trump de governar (lembre-se o episódio do *shutdown* que paralisou o governo por trinta e cinco dias no início de 2019, em razão da não aprovação do orçamento da União, barrado pela Câmara dos Representantes por conter a previsão de gastos bilionários com o muro na fronteira com o México), de outro os americanos indicam significativa recuperação de sua confiabilidade nos políticos (ainda longe, é verdade, de 2008, quando era de 66%.

Todavia, em uma economia de mercado como a norte-americana e observada a coincidência de datas (2009 – forte crise econômica por conta das quebras de 2008 – PIB)

---

[545] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. pp. 61-71.
[546] LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 75.
[547] JONES, Jeffrey M. *Americans' Trust in Political Leaders, Public at New Lows*. ***GALLUP***. Disponível em <http://www.gallup.com/poll/195716/americans-trust-political-leaders-public-new-lows.aspx>. Acesso em 30.04.2017.
[548] JONES, Jeffrey M. *Americans' Trust in Political Leaders, Public at New Lows*. ***GALLUP***. Disponível em <http://www.gallup.com/poll/195716/americans-trust-political-leaders-public-new-lows.aspx>. Acesso em 30.04.2017.

e 2018 (economia volta a ser pujante com estabilidade por alguns anos)[549], é de se verificar a influência dos aspecto econômico em tais resultados.

Ainda assim, difere de dados brasileiros e de países europeus, como visto.

2.4 O *LOBBY* E SUA INFLUÊNCIA NA DEMOCRACIA[550]

Não é dos tempos atuais a preocupação com a confusão entre dinheiro e política, bem assim a forma como o Poder Econômico pode influenciar diretamente nos desígnios de uma nação e até mesmo de comunidades de países (*v.g.* Comunidade Europeia). Aliás, antiga é a lição de Rousseau a respeito da confusão entre público e privado: “Nada é mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos (…)”.[551]

Também Locke advertiu que: “O poder legislativo não pode transferir para quaisquer outras mãos o poder de legislar; ele detém apenas um poder que o povo lhe delegou e não pode transmiti-lo para outros”.[552]

Há, ainda, uma influência do que foi denominado por Norberto Bobbio de “poder invisível” (em verdade muito visível) de grupos que pressionam o poder político, agindo como *arcana imperii* (autoridades ocultas), próprias de Estados absolutistas. Ao contrário, a Democracia (essa era a promessa) “funda-se na convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao ‘poder sem máscara’”. De tal preceito decorreu a publicidade com forma de controle, mas a indagação a ser feita atualmente é: "Quem controla os controladores?”[553]

O Estado, mantido que é por todos os Cidadãos, não pode estar a serviço de minorias econômicas. O controle de muitas das instituições estatais ainda sofre a influência do poder financeiro, seja por meio de empresas, muitas delas multinacionais, que exploram

---

[549] TRENDING ECONOMICS. **Estados Unidos – Taxa de Crescimento do PIB.** Disponível em <https://pt.tradingeconomics.com/united-states/gdp-growth>. Acesso em 28.03.2019.

[550] Trata-se de adaptação de artigo publicado anteriormente pelo autor desta Tese: FARIA, Fernando de Castro. **Proteção Ambiental e Interesses Econômicos**: Os desafios da regulamentação do *lobby* ante a ação de grupos de pressão. *In*: Marcelo Buzaglo Dantas (coord); Adriane Guasque; Bárbara Guasque; Heloise Siqueira Garcia. (Org.). Temas relevantes e atuais de direito e sustentabilidade ambiental. 1ed.Alicante - Espanha: Instituto das Águas e Meio Ambiente na Universidade de Alicante, 2018, v. 1, p. 139-153.

[551] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. posição 597.

[552] LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. posição 2296.

[553] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 42-43.

a matéria prima e a mão de obra dos países em desenvolvimento e remetem seus lucros para o exterior, seja por meio de *Lobby* junto ao legislador ou ainda pela via do financiamento das campanhas eleitorais. Neste ponto, a simbiose havida entre os interesses privados das empresas e de parte da classe política, que acaba por ascender ao poder justamente como representante do Povo, gera grande desserviço às políticas de Estado, que deveriam, invariavelmente, atender ao interesse coletivo. Quando a finalidade dos atos estatais não leva em conta as reais necessidades de uma grande gama da população, como, por exemplo, a adoção de políticas de redução da desigualdade social, o Bem Comum é frontalmente violado.

A título de exemplo, veja-se a situação chilena, narrada por González, em que grupos econômicos das mais variadas áreas de atuação têm exercido grande capacidade de influência e ascendência cultural sobre as autoridades estatais.[554] Nos Estados Unidos, a prática se desenvolveu nos anos 1970, quando o mundo econômico começou a "escrever" a lei por meio dos lobistas.[555]

Trata-se, portanto, de condição que não pode ser negligenciada pelos Estados dos Séculos XXI e seguintes. A sua essencialidade faz com que o tema deva ser tratado como verdadeira política de Estado, independentemente de Governos.

Não sem razão, assevera Eros Grau que:

> Erradicação da pobreza e da marginalização, bem assim redução das desigualdades sociais e regionais, são objetivos afins e complementares daquele atinente à promoção (= garantir) do desenvolvimento econômico. Considere-se também o princípio positivado no inciso IV deste art. 3º: *promover o bem de todos*; e a *dignidade da pessoa humana* como fundamento da República, mais o *assegurar a todos a existência digna* como fim da ordem econômica.[556]

Menciona o doutrinador, pois, os principais deveres do Estado brasileiro para com os seus Cidadãos. Ao trazer tais preceitos do artigo 3º de nossa CRFB/88, verdadeiros

---

[554] GONZÁLEZ, Renato Garin. ***El lobby feroz y la sociedad de las influencias***. Santiago: Catalonia, 2016. Formato digital, posição 5303. "*Los grupos económicos han demostrado tener gran capacidad de influencia y ascendencia cultural sobre el Estado y sus autoridades. En los últimos quince años, se ha percibido la capacidad de los grupos económicos para articular discursos públicos, a la vez que comunicarse directamente con los políticos profesionales. Las mineras, las pesqueras, las empresas relacionadas al agua, las farmacias, los laboratorios, la industria del alcohol, las constructoras, las inmobiliarias, las tabacaleras, por nombrar algunas, son industrias que han demostrado tener gran capacidad de ascendencia sobre las políticas públicas".*

[555] CHOMSKY, Noam. ***Le Dieci Leggi del Potere****. Requiem per il sogno americano*. Tradução para o italiano de Valentina Nicolì. Milano: Ponte alle Grazie, 2017. p. 83. Título original: *Requiem for the American Dream*.

[556] GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 215.

“objetivos fundamentais da República”, Eros Grau faz a sua devida vinculação aos fins da ordem econômica. Portanto, resta claro que nenhum desvio desta finalidade é admitido por nossa Constituição, em que pesem as violações diárias a que assistimos, notadamente quando observamos o elevado índice de desigualdade social, esta que é a fonte primária de toda a violência urbana que nos cerca. Dessa forma, imprescindível o cumprimento dos objetivos fundamentais de nossa República, por intermédio de uma ordem econômica sem o que Estado perde a sua função social maior, que é dar a todos o devido respeito em sua dignidade, zelando pelo bem-estar de toda a Sociedade.

Reconhecidas, portanto, a necessidade de preservação do ambiente, mas igualmente de se assegurar o desenvolvimento econômico, ainda que restrições a este sejam impostas em nome da proteção do primeiro, passa ao tratamento das relações entre poder político e econômico.

2.4.1 A tentativa de regulamentação do *Lobby* no Brasil

Não há democracia sem *Lobby*. Ele está presente em todas elas, sendo relevantes os exemplos dos Estados Unidos e da Europa. Tanto em Washington quanto em Bruxelas, sede do Parlamento Europeu, milhares de lobistas trabalham na defesa dos interesses das empresas que lhes remuneram. As relações entre poder e dinheiro estão sempre presentes e igualmente são perigosas, justamente pela possibilidade de sobreposição do interesse meramente financeiro ao público.

A simbiose entre capital e poder pode começar bem antes do processo de elaboração das leis, mais precisamente no momento do financiamento das campanhas eleitorais, sendo relevante o montante que cada partido político pode reunir. Colin Crouch afirma que: “(...) fica claro que aqueles que podem desfrutar de maiores recursos financeiros são os mais propensos a ganhar a eleição. Essa disposição promove liberalismo, mas prejudica a democracia, uma vez que não cria um critério igualitário”. Mas, para além da desigualdade de oportunidades quanto ao acesso ao poder, Crouch adverte, em suma, que o *Lobby* que representa os interesses econômicos é sempre muito favorecido, por duas razões diferentes: os interesses econômicos, quando não atendidos, ameaçam os governos, pois podem impedir o seu sucesso nesse setor; os custos para gerir o *Lobby* são um investimento. Já os interesses não econômicos não podem representar

danos ao crescimento econômico; sua pressão não vai trazer uma vantagem material, de modo que seus custos são uma despesa, e não um investimento.[557]

A subordinação dos poderes políticos aos econômicos também é tema de inquietação de Luigi Ferrajoli. Nessa perspectiva, diz o autor italiano, os conflitos de interesses, em forma de corrupção, *lobbies* corporativos e com os meios de comunicação, são hoje fenômenos endêmicos em todos os ordenamentos democráticos. Aponta, ainda, o círculo vicioso que gera um crescente condicionamento antirrepresentativo: dinheiro para fazer política e informação; informação para fazer dinheiro e política; política para fazer dinheiro e informação.[558]

Em sentido semelhante, Noam Chomsky descreve o que também denominou círculo vicioso: a concentração da riqueza é também de poder, constrangendo os Partidos a recorrerem aos ricos. O poder político dessa forma adquirido leva a leis que concentram ainda mais a riqueza (política fiscal, desregulamentação, por exemplo), que gera novamente poder político.[559]

Na mesma linha, seguiu Ulrich Beck, quando afirmou que o Parlamento perde a sua função como centro de formação da vontade racional com: a) a ampliação tecnocrática das margens decisórias; b) a entrada de grupos de influência e de poder corporativamente organizados (*Lobby*).[560]

Mas o que se entende por *Lobby*? Segundo Mancuso *et al*, ele "ocorre quando agentes sociais tomam a iniciativa de contatar membros do poder público capazes de tomar decisões, a fim de apresentar-lhes seus interesses e pleitos". De acordo com os autores, no Brasil, há mais de duas décadas há tentativas malsucedidas para a sua regulamentação.[561]

---

[557] CROUCH, Colin. ***Postdemocrazia***. Tradução para o italiano de Cristiana Paternò. Bari: Gius. Laterza & Figli, 2003. Título original: *Post-democracy*. pp. 23-24. Tradução livre do autor para o português.
[558] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes****. La crisis de la democracia constitucionali*. Tradução de Perfecto Andrés Ibánez. Madrid: Minima Trotta, 2011. p. 53. Título original: *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*. Tradução livre do autor para o português.
[559] CHOMSKY, Noam. ***Le Dieci Leggi del Potere***. pp. 10-11.
[560] BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
[561] MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil**. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41>.

Atualmente, com o intuito de estabelecer regras para a atividade, há duas iniciativas legislativas em tramitação no Congresso, o Projeto de Lei n. 1202/2007, na Câmara, e o Projeto de Lei do Senado n. 336/2015[562], ambos sem interesse da imprensa ou da Sociedade (em consulta à enquete da Câmara, apenas seis pessoas votaram e nenhum comentário foi feito sobre o tema).[563] Por ser mais recente, abordar-se-á este último (do Senado).

Conforme previsto no artigo 4º, I, *Lobby* é, em suma, a comunicação, por qualquer meio, com o intuito de influenciar a decisão. *Vide* Conceito Operacional legal de forma integral.[564]

De outro lado, a fim de evitar ambiguidade em relação a determinadas ações, o projeto estabelece o que não é *Lobby*, conforme proposição constante do art. 4º, § 2º, destacando-se:

> - A atuação de indivíduos, sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico (…);
> - O comparecimento em decorrência de convite público para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública;
> - O exercício de suas atribuições legais e funcionais por agentes públicos ou políticos;
> - O requerimento por indivíduos, ou por entidades associativas ou de defesa de direitos que os representem, quanto à aplicação ou interpretação de direitos individuais e coletivos;
> - A solicitação de informações, nos termos da Lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto.

A distinção é importante, pois há que se diferenciar a atuação lícita de determinado grupo de interesse da atuação espúria. Nesse sentido, Mancuso *et al* asseveram que o *Lobby* pode ser útil na tomada de decisão, na medida em que são repassadas informações importantes, as quais possibilitam, ainda, o debate público e, assim, a Legitimação. De outro lado, quando praticado ilicitamente, é fonte de crimes.

---

[562]BRASIL. Senado da República. Projeto de Lei n. 336/2015. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578>. Acesso em 04.07.2017.

[563]BRASIL. Camara dos Deputados. Projeto de Lei n. 1202/2007. Disponível em <https://forms.camara.leg.br/ex/enquetes/353631/resultado>. Acesso em 27.08.2019.

[564]BRASIL. Senado da República. Projeto de Lei n. 336/2015. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578>. Acesso em 04.07.2017. "Qualquer comunicação, oral, escrita ou por qualquer outro meio, dirigida a órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa, ou a terceiros a eles vinculados, com o objetivo de favorecer ou contrariar, direta ou indiretamente, interesse próprio ou de pessoa física ou jurídica, ente de direito público ou grupo de pressão ou de interesse, ou de qualquer forma influenciar a tomada de decisões administrativas, regulamentares e legislativas".

Importante a ressalva dos autores, no sentido de que mesmo o *Lobby* lícito pode levar desequilíbrio em prol daqueles interesses mais bem organizados.[565]

Quanto aos princípios estabelecidos no referido projeto de lei, destacam-se: legalidade, moralidade e probidade administrativa; transparência e publicidade dos atos; liberdade de acesso à informação; garantia de tratamento isonômico aos diferentes grupos e opiniões.

Vê-se, portanto, a preocupação com a lisura no tratamento do *Lobby*, desde a publicidade ao critério de igualdade de oportunidades que devem ter os grupos divergentes em relação a um determinado tema. Trata-se de tema central quando se fala da atuação de grupos de interesse, na medida em que toda a coletividade, a bem do interesse público, tem o direito de saber com quem o legislador se reúne e qual o tema em discussão.

Outra definição importante do projeto é aquela que trata do "lobista", a pessoa física ou jurídica que faz a intermediação do interesse que defende junto ao órgão estatal.[566]

A fim de dar cumprimento às diretrizes do projeto, há o estabelecimento de obrigações aos lobistas, que, dentre outras determinações, a exemplo do verificado em países que já regulamentam a atividade, deverão realizar seu cadastro, inclusive com acesso pela *internet*, cabendo às pessoas jurídicas o registro de todos os lobistas a ela vinculados. O registro do lobista deverá conter, ainda, dados sobre os interesses que representa, indicando as pessoas (física ou jurídica) e grupos para quem trabalha (art. 5º).

Por fim, de uma leitura do projeto de regulamentação do *Lobby* no Brasil, vale destacar, como aliás já ressalvado antes, que o órgão estatal que tenha consultado ou

---

[565] MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. **RIL**, v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41>. Acesso em 04.07.2017.

[566] BRASIL. Senado da República. Projeto de Lei n. 336/2015. Disponível em https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578. Acesso em 04.07.2017. Segundo o texto, lobista é: "a) o indivíduo que exerce atividades de *lobby* ou de representação de interesse, de modo autônomo e remunerado, em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse; b) o indivíduo, empregado, dirigente ou representante de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, que exerce atividade de *lobby* ou de representação de interesses em favor do empregador ou sociedade, ou que atua em seu nome; c) a pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, que exerce precipuamente atividades de *lobby* ou de representação de interesses em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse, ainda que seu objeto social não contemple essas atividades de forma expressa; d) o agente público que tenha por atribuição precípua o exercício da atividade de lobby ou de representação de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo."

atendido o lobista deverá, quando solicitado, “dar igual oportunidade de manifestação à parte contrária ao interesse sob questão, na forma regulamentada em cada Poder ou órgão competente”.

Trata-se como dito de se estabelecer um critério isonômico no tratamento das partes interessadas em determinado tema. Em que pese não constituir qualquer garantia de lisura na tramitação dos pleitos, é verdadeira condição mínima de que a parte contrária ao interesse defendido possa se manifestar, respeitando-se a igualdade de chances de influenciar a decisão.

Vale lembrar que qualquer tentativa de regulamentação da atividade deve ser precedida de amplo debate público, sob pena de o efeito ser justamente o contrário. Defensor do estabelecimento de regras para o *Lobby* no Brasil, Eduardo Galvão argumenta que o modelo norte americano não deu certo porque muitos profissionais foram para a atuação clandestina, havendo, inclusive, redução do número de lobistas registrados ao longo dos anos.[567] [568]

É preciso, pois, atentar para o modelo a ser empregado, a fim de que não se crie dificuldades tantas que não se possa dar a efetiva publicidade à atividade de intermediação de interesses privados junto aos órgãos estatais com poder de decisão.

Nos Estados Unidos, a última regulamentação ocorreu por meio do *Lobbying Disclosure Act*, de 2007. Dentre as principais obrigações previstas estão: registro na Câmara ou no Senado e, trimestralmente, em um formulário eletrônico, o lobista é obrigado a divulgar qual a finalidade do *Lobby*, nome do cliente, questões que quer mudar, custo do *Lobby* e uma lista de todos os órgãos contatados.[569]

Segundo dados da *OpenSecrets*, o gasto total em *Lobby* nos Estados Unidos, em 2015, foi de 3,22 bilhões de dólares, quase seis vezes a arrecadação da campanha de

---

[567] GALVÃO, Eduardo. ***Lobby* 2.0**: Regulamentação, ética e transparência. Portal LinkdIn. Disponível em https://pt.linkedin.com/pulse/lobby-20-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-%C3%A9tica-e-transpar%C3%AAncia-eduardo-galvao. Acesso em 30.08.2017.

[568] Os profissionais da área do *lobby* não utilizam a expressão lobista para a definição de sua atividade, preferem o termo Relações Institucionais e Governamentais. Há, inclusive, a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais – ABRIG, que defende os seus interesses.

[569] MELLO, Patrícia Campos; TAVARES, Flávia. Nos EUA, lobistas seguem normas rígidas. **O Estado de São Paulo**. Disponível em http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,nos-eua-lobistas-seguem-normas-rigidas-imp-,609495. Acesso em 29.08.2017.

Hillary Clinton para a eleição de 2016.[570]

O sítio eletrônico norte americano *Represent.Us* faz duras críticas ao *Lobby*, cuja síntese pode ser assim apresentada: 1) lobistas organizam fundos de campanha para os políticos; 2) lobistas redigem as leis. O *Citigroup*, por exemplo, redigiu 70 de 85 linhas de um projeto de lei do seu interesse; 3) lobistas corrompem políticos com promessas de emprego para o período pós-mandato. Há um relato de um lobista que cumpriu pena que quando isso acontece o lobista consegue qualquer coisa daquele parlamentar, vira o proprietário dele. Nos anos 70, eram menos de 5% de parlamentares que viravam lobistas. Hoje, metade dos senadores e um terço dos deputados fazem isso; 4) lobistas secretos existem, sem registros, o que levaria a uma movimentação de 7 bilhões de dólares por ano; 5) *lobbies* funcionam muito bem. Para cada dólar gasto na atividade, a economia em impostos é de US$ 220. Investimento de 22.000% de retorno.[571]

Nada obstante, há investimento no *Lobby* lícito, conforme dados relativos aos Estados Unidos da América. Em 2017, foram gastos até o momento do levantamento, por entidades de proteção ambiental, US$ 8.622,434,00, para um total de 78 clientes e 286 lobistas reportados.[572] Esses números, todavia, pouco ou quase nada representam perto da força do *Lobby* industrial. Somente no ramo de óleo e gás, a indústria do setor gastou, no mesmo período analisado, US$ 64.312,866,00 para um total de 154 clientes e 650 lobistas mencionados.[573]

A falta de regulamentação da atividade de *Lobby* no Brasil prejudica sobremaneira o controle e a fiscalização por parte dos órgãos oficiais e por parte dos Cidadãos que queiram saber, por exemplo, quem visitou parlamentares, ministros e até mesmo o presidente, para quem trabalham e quais os interesses que defendem.

A regulamentação mostra-se cada vez mais urgente e necessária quando, apenas para citar um caso recente, um ministro de Estado, recusou-se, no primeiro momento, a informar se teve encontro com representantes da indústria de armas *Taurus*,

---

[570] GONZÁLEZ, Renato Garin. ***El lobby feroz y la sociedad de las influencias***. posição 117.
[571] REPRESENT.Us. Youtube Channel. ***5 Crazy Facts About Lobbyists****: Follow the Money*. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=b4jdcdlquF0. Acesso em 05.07.2017>. Tradução livre do autor para o português.
[572] *OPENSECRETS*. ***Environment***. Disponível em <https://www.opensecrets.org/lobby/indusclient.php?id=Q11>. Acesso em 30.08.2017.
[573] *OPENSECRETS*. ***Oil & Gas***. Disponível em https://www.opensecrets.org/lobby/indusclient.php?id=E01&year=2017. Acesso em 30.08.2017.

poucos dias antes da edição de um decreto que conferiu menor rigor aos requisitos impostos às pessoas que desejam possuir arma em sua casa ou em seu estabelecimento comercial, conforme amplamente noticiado.

O questionamento foi feito com base na Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)[574]. A resposta do ministro bem demonstra a importância do regulamento, na medida em que foi alegada a necessidade de se resguardar sua privacidade. Eis o teor da resposta: “O direito à privacidade, no sentido estrito, conduz à pretensão do indivíduo de não ser foco de observação de terceiros, de não ter os seus assuntos, informações pessoais e características expostas a terceiros ou ao público em geral". Posteriormente, após a divulgação da reportagem, o ministro emitiu nota dizendo que a indagação foi enviada a um setor específico do Ministério (sem dizer qual), o qual respondeu sem o seu conhecimento prévio. Afirma, ainda, que não teve encontro com representantes da *Taurus* ou outras empresas para discutir ou teor do decreto ou qualquer outro assunto.[575]

Fato é que o projeto de lei que propõe a regulamentação do *Lobby* resguarda tratamento isonômico, o que deve ser observado pelos órgãos estatais. Para além da possibilidade de interferência do capital em áreas sensíveis para a Sociedade, a ausência de transparência no tratamento de questões públicas leva a dúvidas desnecessárias, na medida em que poderiam ser facilmente sanadas com a publicação, em sítio acessível por todos, de todas as informações pertinentes, de ambos os lados, dos lobistas e dos agentes públicos.

Por fim, com Mancuso *et al*, conclui-se que tanto a regulamentação do *Lobby* quanto a abertura possibilitada pela Lei de Acesso à Informação “não devem ser vistas como a panaceia para a construção do bom governo, mas podem oferecer uma contribuição relevante nesse sentido, desde que integradas a outras medidas que procurem preencher suas lacunas e compensar os seus limites”.[576]

---

[574] BRASIL. LEI N. 12.527/2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

[575] BOLDRINI, Angela. Moro não responde sobre encontro com setor de armas e alega direito à privacidade. **Folha de São Paulo**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/moro-nao-responde-sobre-encontro-com-setor-de-armas-e-alega-direito-a-privacidade.shtml>. Acesso em 29.03.2019.

[576] MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre**

A presença do *Lobby* nas diversas esferas de decisão pública, sem a devida regulamentação, afeta diretamente os rumos de uma nação, faz com que seja mantida viva, talvez mais do que nunca, a Democracia censitária.

2.5 ALHEAMENTO POLÍTICO: manipulação da informação, redes sociais e *fake news*

> *Os perigos extremos, em vez de elevar uma nação, às vezes acabam de abatê-la; eles despertam suas paixões, sem conduzi-las, e perturbam sua inteligência, longe de esclarecê-la.* (Alexis de Tocqueville)[577]

Em 1994, quando a *internet* ainda estava sendo disponibilizada para o grande público e não se falava em redes sociais, Norberto Bobbio advertiu para os obstáculos que poderiam surgir para a Democracia, o que sói ocorrer com sua expansão. Apontou que a Democracia é "obrigada a se adaptar continuamente à invenção de novos meios de comunicação e de formação da opinião pública, que podem ser usados tanto para infundir-lhe nova vida quanto para entorpecê-la".[578]

Alertou para o fenômeno que foi denominado, depreciativamente, por Dahrendorf como "cidadão total", ou seja, o excesso de participação[579], algo em alta com as novas tecnologias que inundaram o debate público com o excesso de informações, no mais das vezes, de baixa qualidade. No caminho inverso, dos governantes, anota que "o ideal do poderoso sempre foi o de ver cada gesto e escutar cada palavra dos que estão a ele submetidos (se possível sem ser visto nem ouvido): hoje este ideal é alcançável".[580] *En passant*, lembre-se o clássico romance de George Orwell, 1984, que trata de um regime totalitário que, por meio de "teletelas", divulgava o pensamento único e conseguia controlar os Cidadãos em todas as suas ações.[581]

---

regulamentação do lobby no Brasil. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41>.

[577] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 233.

[578] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 17.

[579] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 39. Obs.: o autor fez referência à obra de Ralf Dahrendorf, a qual o autor da presente Tese não teve acesso. Teor de sua nota de rodapé: "Refiro-me a Ralf Dahrendorf, *Il cittadino totale*, *Centro di ricerca e di documentazione Luigi Einaudi*, Torino, 1977, pp. 35-59". (Itálico no original)

[580] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 43.

[581] ORWELL, George. **1984**. Tradução de Alexandre Hubner e Heloisa Jahn. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

Todos os regimes verdadeiramente democráticos devem garantir, como se sabe, a livre manifestação do pensamento. É condição essencial para que os Cidadãos possam exprimir seu descontentamento com a condução da coisa pública, cobrar pautas populares e até mesmo fazer críticas, ainda que duras, a esse ou aquele agente político. Em suma, na Democracia, o povo tem plena liberdade de (ex)pressão, observados os limites constitucionais.

Tal preceito fundamental não significa, nos dizeres de Robert Dahl: “apenas ter o direito de ser ouvido, mas ter também o direito de ouvir o que os outros têm para dizer”. Segundo ele, o silêncio do Cidadão serve apenas aos ditadores, sendo desastroso para as democracias.[582] É também de Dahl a advertência de que da necessidade da “compreensão esclarecida”, que envolve a independência nas fontes de informação.[583]

Para que tal fim seja possível (liberdade de expressão e direito à informação), é necessário, portanto, que, além de possuir origem em diversas fontes independentes, a notícia seja confiável, tarefa cada vez mais difícil no mundo *on-line*.

Em termos políticos, as redes sociais, em um primeiro momento, pareciam ter auxiliado a difusão de novas plataformas ou mesmo lideranças, como ocorreu com Barack Obama por ocasião de sua primeira vitória na corrida à Casa Branca (2008). Foi por intermédio das redes sociais que ele obteve expressivo financiamento e pôde divulgar vídeos e propostas de governo.[584]

Entretanto, posteriormente, o que se viu foi a utilização dos meios digitais, com

---

[582] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 14

[583] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 111. “Como a liberdade de expressão, diversos critérios democráticos básicos exigem que fontes de informação alternativas e relativamente independentes estejam disponíveis para as pessoas. Pense na necessidade de *compreensão esclarecida*. Como os cidadãos podem adquirir a informação de que precisam para entender as questões se o governo controla todas as fontes importantes de informação? Ou, por exemplo, se apenas um grupo goza do monopólio de fornecer a informação que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista”. (Itálico no original)

[584] CONRFIELD, M. *In* Gomes, Wilson *et al.* Revista de Sociologia e Política. Rev. Sociol. Polit. Vol.17. n. 34. Curitiba, outubro de 2009. *On-line version* ISSN1678-9873. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000300004#nt01>. Acesso em 29.04.2017. A propósito, afirma Conrfield que: "Sem internet não haveria Obama. A diferença de compreensão, entre as campanhas de Obama e Clinton, sobre o que se pode realizar por meio da política *on-line* tem sido um fator decisivo nessa que é a maior reviravolta na história das primárias presidenciais. Há, naturalmente, outras diferenças importantes: a estratégia empregada no "caucus", o glamour, a oratória, os discursos enfocando diretamente o preconceito. Mas nenhuma delas teria sido decisiva sem o dinheiro que Obama arrecadou *on-line*, os vídeos que Obama postou *on-line* e, acima de tudo, os milhões de pessoas que aderiram *on-line* à campanha de Obama, em seus tempos e termos próprios".

larga frequência, para a propagação de *fakes* ou *fake news* (que englobam a produção e a edição de vídeos, fotos e textos falsos), muitos com objetivos políticos, por intermédio de *bots* (robôs), que são algoritmos adredemente programados para distribuição em massa ou conforme o perfil de cada um dos usuários das redes.

Ainda com o exemplo da eleição presidencial americana, desta feita aquela realizada em 2016, tais práticas escusas foram evidenciadas e são alvo de investigação. Em claro prejuízo à campanha de Hillary Clinton, um dos casos noticiados envolveu a falsa acusação de que ela participava de crimes horrendos como sequestro, tráfico e abuso de crianças, fatos que ocorreriam nos fundos de uma pizzaria de Washington. Às ameaças de morte ao proprietário do estabelecimento enviadas por mensagens, some-se a tentativa desesperada, dele e da campanha da então candidata, para desfazer a boataria, às vésperas do comparecimento dos eleitores às urnas.[585]

Após intenso debate público nos Estados Unidos a respeito do ocorrido na campanha presidencial americana, o que incluiu, ainda, o vazamento de correspondências eletrônicas de aliados de Clinton, a rede social *Facebook* informou que adotaria medidas para a verificação da veracidade das informações postadas, já com foco na eleição alemã em 2017. Dentre as medidas, haveria a possibilidade de o usuário denunciar o *post* como falso, o que seria analisado em pouco tempo após o envio do alerta.[586]

Fora das redes, a manipulação da informação também está presente, como de fato sempre esteve. Luciana Panke expõe como um boato pode ser produzido e difundido ao mencionar a conduta inescrupulosa por parte de alguns candidatos, os quais, durante as campanhas eleitorais, pagam pessoas para que propaguem que os políticos adversários batem em suas mulheres, por exemplo.[587]

A facilitação da manifestação do pensamento por meio da *internet* e,

---

[585] KANG, Cecilia. Pizzaria sofre com acusação falsa de tráfico de crianças envolvendo Hillary. **UOL Mundo**. Matéria publicada originalmente no *The New York Times*. Sem menção ao tradutor. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1834466-pizzaria-nos-eua-sofre-com-acusacao-falsa-de-trafico-de-criancas.shtml>. Acesso em 29.04.2017.

[586] *FACEBOOK* anuncia novas medidas contra notícias falsas. **UOL Mundo**. Matéria publicada originalmente no DW (*Deutsche Welle)*. Sem menção ao autor do texto e seu tradutor. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/01/1850094-facebook-anuncia-novas-medidas-contra-noticias-falsas.shtml>. Acesso em 29.04.2017.

[587] PANKE, Luciana. Palestra proferida no Seminário Reforma Política e Eleitoral no Brasil. **Canal da Justiça Eleitoral**. Data: 24.03.2017. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=L4-ZhINItIU>. Acesso em 24.03.2017.

principalmente, após a popularização dos *smartphones*, que possibilitaram de maravilhas a desatinos a partir da palma da mão, não trouxe qualidade ao debate político, ao contrário. Em um primeiro aspecto, é possível observar que todos parecem ter opinião (e até mesmo uma necessidade de expô-la) sobre os mais variados temas, ainda que nada saibam sobre eles, tornando superficiais e impregnadas de senso comum muitas das discussões do cotidiano, notadamente as políticas. Nesse grupo, observa-se a ignorância como combustível para a vulgarização dos temas nessa mesa-redonda digital. Em uma segunda mirada, percebe-se algo mais grave: a presença de explicita má-fé na emissão da opinião, ou seja, quando o interlocutor sabe da falsidade do argumento e, ainda assim, acaba por lançá-lo em espaços públicos de discussão como forma de obtenção de vantagem, mesmo que em prejuízo alheio ou do próprio debate democrático. O denominado *hate speech* surge como veículo fomentador dos preconceitos cada vez mais visíveis no mundo virtual, com o que se deve tomar ainda mais cuidado, posto que violadores de Direitos Humanos.

Argumenta Daniel Sarmento que é devida maior atenção à veiculação dos discursos de ódio por intermédio dos meios de comunicação de massa, em comparação com aqueles veiculados em livros, por exemplo. Isso porque haverá maior difusão do conteúdo ofensivo.[588]

Do ponto de vista político, Innerarity sustenta que o mundo digital abriu novas possibilidades de ativismo. Plataformas como *Change* ou *Avaaz* permitem um "cliquetivismo" (ainda que para boas causas), em detrimento da realidade apresentada pelos Partidos Políticos, que não são mais atrativos. O "cliquetivista" articula comodamente suas posições políticas fluidas e intermitentes, a qualquer momento.[589]

De fato, manifestar-se na palma da mão, muitas vezes sob anonimato, é muito mais rápido e menos trabalhoso do que ingressar em um movimento social ou Partido Político para ser ouvido e se fazer escutar.

O autor não questiona, todavia, o valor dessas ações *on-line*, mas não crê que o resultado da boa política seja mera soma das conquistas sociais. Esclarece: "a construção política e institucional da democracia falha, seja qual for a emoção do momento, a pressão

---

[588] SARMENTO, Daniel. **A liberdade de expressão e o problema do "hate speech"**. Disponível em <http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/18-a-liberdade-de-expressao-e-o-problema-do-hate-speech/a-liberdade-de-expressao-e-o-problema-do-hate-speech-daniel-sarmento.pdf>. Acesso em 29.04.2017.

[589] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 177.

imediata e a atenção midiática".[590] Aduz, ainda, que a exemplo do que ocorre em outros setores, na *internet* as capacidades e possibilidades de participação ocorrem de forma muito desigual, são espaços caracterizados por homogeneidade e posições extremistas.[591]

O contexto atual de deficiência na formação qualitativa do debate propicia, em constante retroalimentação, a difusão do argumento raso para temas profundos, como, por exemplo, o futuro da Democracia Representativa em meio aos baixíssimos níveis de confiabilidade dos eleitores. Não será difícil encontrar expressivo número de Cidadãos a concordar com discursos apaixonados (ou racionalmente preparados com apelos emotivos), tais como os propagados pelos Populistas (conforme será visto adiante).

Em 2016, o dicionário Oxford elegeu o termo "pós-verdade" como palavra do ano, um adjetivo que tem como significado a referência a: "circunstâncias em que os factos objetivos têm menos influência na formação de opinião pública do que os apelos emocionais e as opiniões pessoais".[592]

O termo é novo, mas a prática não. É bem conhecida, aliás. Fato é que a opinião pública é manipulada há muito na História, seja pelo uso dos meios de comunicação, da educação ou ainda pela produção literária e artística, mesmo com a resistência de alguns jornalistas, professores e artistas independentes.

Na primeira metade do Século XX, com os avanços tecnológicos de então, a propaganda política ganhou grande impulso, conforme aponta Wagner Pinheiro Pereira, a ela referindo-se como "sedução".[593]

Destaca Pinheiro, ainda, que o cinema foi largamente utilizado nesse período como "arma de propaganda", de Hitler a Roosevelt, de regimes totalitários às democracias liberais, tudo em nome da "nova política" e dos "bons valores". No caso alemão, conforme

---

[590] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 173.
[591] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 183.
[592] ALLEGRI, Carlos. Já temos a palavra do ano: 'Pós-verdade'. **DN MUNDO**. Disponível em <http://www.dn.pt/mundo/interior/pos-verdade-e-a-palavra-do-ano-segundo-os-dicionarios-oxford-5501592.html>. Acesso em 29.04.17.
[593] PEREIRA, Wagner Pinheiro. **O poder das imagens:** cinema e propaganda política nos Governos de Hilter e Roosevelt (1933-1945). Disponível em <http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.1602.pdf>. Acesso em 29.04.17. "A referência básica da propaganda é a sedução, elemento de ordem emocional de grande eficácia na conquista de adesões políticas. Em qualquer governo, a propaganda é estratégica para o exercício do poder, mas adquire uma força muito maior naqueles em que o Estado, graças à censura ou monopólio dos meios de comunicação, exerce controle rigoroso sobre o conteúdo das mensagens, procurando bloquear toda atividade espontânea ou contrária à ideologia oficial".

política conduzida por Joseph Goebbles, registre-se o emprego de “novos astros e estrelas, que personificavam a estética racial ariana almejada pelos nazistas”. Do lado americano, havia a representação dos americanos como protagonistas da luta do bem contra o mal, “os legítimos representantes do 'mundo das luzes'”.[594]

Como se percebe, a manipulação é antiga. A diferença é que os meios virtuais de hoje são mais potentes, ainda que possibilitem, paradoxalmente, maior chance de verificação da informação, o que nem todos estão dispostos a fazer, ao contrário. E mesmo os grandes grupos de mídia – com seu jornalismo profissional, como proclamam os seus editores – merecem a devida reserva, pois o fato de certificarem a veracidade da informação e estabelecerem um contraditório mínimo quando algo é imputado a alguém não os coloca em uma redoma protegida dos interesses econômicos e políticos que defendem, como empresas que são, ainda que neguem. Foi assim que o “sistema político caiu na armadilha da onipotência sugerida pelos meios de comunicação social, mas convertida na regra da competição entre os agentes políticos que se acusam mutuamente de não terem feito o suficiente”.[595]

Innerarity constata que a política moderna inverteu antigos privilégios. Se antes os monarcas se escondiam, hoje o invisível é o público, e já não governa quem vê, mas quem é visto. Na Democracia Representativa, a voz, o discurso e a audição eram os principais recursos, mas agora, na Democracia de rede, há um modelo videocrático da Sociedade, que substituiu a voz pela visão, cujo império empobrece o nível do discurso político.[596]

Mas não só nas redes sociais estão os problemas de manipulação da informação. Apesar de fazerem a defesa do jornalismo profissional como forma de combater o fenômeno das *fake news*, grandes meios de comunicação não estão isentos, ao contrário, da parcialidade com que tratam os assuntos políticos.

Frederico Franco Alvim abordou o tema e após minudente pesquisa sobre a influência da mídia nas eleições assentou que “é lícito sustentar que a baixa qualidade da cobertura jornalística brasileira decorre, em boa medida, da significativa margem de

---

[594] PEREIRA, Wagner Pinheiro. **O poder das imagens:** cinema e propaganda política nos Governos de Hilter e Roosevelt (1933-1945).
[595] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 143-144.
[596] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. pp. 226-227.

liberdade conferida pelo ordenamento eleitoral aos suportes da mídia escrita em geral". Ainda que pouco utilizada a permissão para opiniões editoriais favoráveis ou contrárias a candidatos, o que ocorre é o desvirtuamento para "cruzadas acusatórias", conforme a linha ideológica do grupo de comunicação.[597]

2.6 AUTOFAGIA DO DISCURSO POLÍTICO: o antissistema

Como todo sistema muito competitivo, a política não precisa ir muito longe para encontrar seus próprios algozes. Quase sempre políticos recorrem a pesadas críticas e acusações para desqualificar os adversários. Essencial à Democracia, o embate aberto gera um ambiente de negatividade, e é natural que assim o seja, na medida em que "a crítica está protegida".[598]

Ainda de acordo com Daniel Innerarity, o próprio ato de governar "se desenvolve em ambientes de baixa confiança e crítica elevada, no qual o êxito não costuma ser reconhecido, ao passo que o fracasso é amplificado (...)".[599] Acrescenta, ainda que há uma grande expectativa em relação à política, a qual não pode mais satisfazer.[600] Em outros termos, espera-se mais do que ela pode atender quanto às demandas da Sociedade.

Nos discursos ferrenhos contra os políticos em geral, via de regra em alusão ao perigoso "nada presta" (inadequado discurso porque não aponta soluções e não esclarece o quê ou quem ocuparia o seu lugar), não há qualquer surpresa, até porque, para utilizar outra assertiva de Innerarity: "a atitude crítica em relação à política é sinal de maturidade e não a antessala do seu esgotamento".[601]

O problema reside no fato de muitos políticos, em nome de uma "nova política", baterem na mesma tecla com suas declarações **antissistema**, pregando igual intolerância dos eleitores, esquecendo-se que, uma vez vitoriosos, estarão mergulhados na política do dia a dia governamental, e não mais na condição de franco-atiradores.

---

[597] ALVIM, Frederico Franco. **Cobertura política e integridade eleitoral**: efeitos da mídia sobre as eleições. Florianópolis: Habitus, 2018. pp. 190-191.
[598] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 134.
[599] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 134.
[600] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 144.
[601] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 31.

A expressão antissistema foi empregada pelos sociólogos Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi, há cerca de vinte e cinco anos, para tratar das forças de esquerda que se opunham ao capitalismo. Segundo Perry Anderson, com apoio de Robert Brenner, com o declínio das sociedades capitalistas desenvolvidas a partir de meados da década de 1970, a luta da Inglaterra e EUA, e depois da Europa, foi, a partir dos anos 80, no sentido de reduzir as prestações sociais, privatizar indústrias e serviços públicos e desregulamentar os mercados financeiros.[602]

Entretanto, havia um componente especial no velho continente: a União Europeia e a quadruplicação do número de Estados Membros, com burocracia e forma institucional rígidas. Diversos Pactos econômicos foram firmados, minimizando a influência dos Parlamentos nacionais. Fortes políticas de austeridade a um eleitorado sem recursos deram a nova tônica. É nesse contexto econômico e com forte influência da crise migratória que surgem os partidos e movimentos de oposição ao sistema, por exemplo: Frente Nacional (França), Movimento 5 Estrelas (Itália), agora unido à Liga Norte, de direita, Democratas da Suécia, Partido Popular Dinamarquês, Alternativa para a Alemanha (AfD). Em contrapartida, surgiram movimentos de esquerda, como o Podemos (Espanha), Syriza (Grécia), Sinn Féin (Irlanda).[603]

Os movimentos antissistema ganharam a simpatia dos eleitores em diversos países pela imposição do medo, unindo crise econômica com a questão migratória. Apoiam suas ideias na premissa de que não se pode acolher migrantes que viriam disputar seus empregos e comprometer as finanças dos países. Conteúdos racistas e xenófobos costumam permear essas discussões.

No Brasil, a análise dos Movimentos e Partidos Antissistema difere da europeia: a partir de 2013, houve repulsa explícita aos Partidos Políticos. Conforme amplamente noticiado, nenhuma bandeira de partido era permitida nos protestos de junho daquele ano. Com a eleição polarizada de 2014, a não aceitação do resultado das urnas, das próprias urnas eletrônicas e o *impeachment*, o país ficou ainda mais dividido e a culpa, não de todo descabida, foi atribuída à Política. O reflexo antissistema foi visto com grande clareza na

---

602 ANDERSON, Perry. **Agitação anti-sistema na Europa e nos Estados Unidos**. Disponível em <https://pt.mondediplo.com/spip.php?article1176>. Acesso em 28.06.2018. Obs.: o autor faz uma referência a Robert Brenner, obra a qual o doutorando não teve acesso, com o seguinte teor: "Robert Brenner, *The Economics of Global Turbulence: the Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn, 1945-2005*, Verso Books, Nova Iorque, 2006".

603 ANDERSON, Perry. **Agitação anti-sistema na Europa e nos Estados Unidos**.

eleição, também polarizada, de 2018. O país ainda ressente a falta de um mínimo consenso a assegurar a coesão social necessária à Democracia.[604]

Vive-se um momento de antipolítica, que pouco ou nada propõe em troca. Desconstruir o sistema político, sem saber o que virá após, é perigoso, posto que propicia o Populismo, de direita ou esquerda, conforme será estudado no Capítulo 4 desta Tese.

[604] Os movimentos políticos serão estudados em momento específico no Capítulo 4 desta Tese.

CAPÍTULO 3

SISTEMAS ELEITORAIS E SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

3.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Tratar dos Sistemas Eleitorais já seria o suficiente, por si só, para aprofundado estudo, tamanhas as possibilidades e variáveis envolvidas (os aportes são muitos, desde "*storicistico, politologico e sociologico*"[605]). Assim, há um recorte necessário a fazer, tendo-se em mente que a vinculação entre os Sistemas Eleitorais e a Democracia Representativa é estreita. Lembre-se, ademais, que os problemas dos Sistemas Eleitorais "*son, al mismo tiempo, problemas de poder y problemas em torno a la concepción de la sociedad y de la democracia: las posiciones que se adoptan em el debate sobre el sistema electoral se pueden derivar de esta dualidad*".[606]

Em tal contexto, os Sistemas Eleitorais não podem prescindir da Ciência Política (análise sistêmica ou interdisciplinar) e da Ciência Jurídica, sempre com as aproximações mais pertinentes, porquanto: "*La prospettiva sistemica, che sino ad ora abbiamo dato per implicita, spiega così il suo interesse per i sistemi elettorali, nella misura in cui questi producono effetti (come spiegato prima da Duverger e quindi da Sartori) sui partiti e sui sistemi di partiti*".[607]

Em constatação inicial, verifica-se que o estudo do Sistema Eleitoral não é tarefa simples, mormente com a gama de possibilidades que se verifica na doutrina, de acordo com as concepções de cada um dos autores pesquisados. Maurizio Oliviero destaca a importância do tema: "*L'ampiezza e la complessità della materia giustifica il motivo per cui nello studio dei sistemi elettorali questioni teoriche, storiche, politiche e tecniche si intrecciano in maniera così forte da rendere a volte difficile una trattazione sistematica della*

---

[605] TRUCCO, Lara. ***Democrazie Elettorali e Stato Costituzionale***. Torino: G. Giappichelli Editore, 2011. p. 194.

[606] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. Tradução para o espanhol de Ramon Garcia Cotarelo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981. Título original: *Wahlsysteme Der Welt – Daten und Analysen.* (*Coleccion Estudios Politicos*) pp. 16-17.

[607] VENTURA, Sofia. ***La Scienza Politica per Riformare L'Italia***. *In* ***Una certa ideia di scienza politica****. Saggi in onore di Gianfranco Pasquino. (a cura di Angelo Panebianco)*. *Bologna: Il Mulino*, 2016. p. 47.

stessa".[608] Não é, ademais, uma simples análise teórica, mas aliada que deve ser ao contexto histórico-cultural, tudo com rigor metodológico.[609]

Dessa forma, a fim de equacionar o problema, necessária a delimitação do estudo dos Sistemas Eleitorais no contexto da Crise da Democracia Representativa e dos Partidos Políticos, optando-se, nesta ocasião, pela análise daqueles mecanismos aplicados nas Democracias mais consolidadas atualmente no Ocidente, notadamente em alguns países do continente Europeu, local em que diversas delas estão estabelecidas com mais vigor e há mais tempo, bem como nos Estados Unidos da América, reunindo seus conceitos e aportes legais básicos, e sem deixar de apontar as premissas do modelo existente no Brasil, a fim de analisar se aqueles Sistemas podem contribuir ou não com o brasileiro.

A tarefa, portanto, sabendo-se de antemão que não existe um modelo de Sistema Eleitoral perfeito e acabado para as Democracias, é definir com precisão, como lembra Virgílio Afonso da Silva, as condicionantes e os efeitos de cada um deles, sem super ou subestimá-los, com o propósito de identificar qual Sistema Eleitoral poderá produzir os efeitos almejados.[610]

De fato, os Sistemas Eleitorais são os responsáveis pela definição da forma como serão preenchidas as vagas dos representantes eleitos pelos Cidadãos, por meio de um conjunto de regras previamente estabelecidas, conforme decisão do próprio Parlamento (a respeito de como elas serão previstas), fiscalizadas, via de regra, pelo Poder Judiciário e inseridas em um contexto histórico e político moldado à tradição de cada país. Como elemento fundamental da Democracia Representativa e também da expressão da Soberania Popular, o processo eleitoral deve ser "*libere, corrette, competitive e periodiche*".[611]

Mas não se pode cair em tentações, como a de pensar que existe um Sistema Eleitoral mágico, solução para todos os problemas, partindo-se de premissas equivocadas, tais como: conceitualização antiquada, material empírico reduzido, supervalorização da

---

608 OLIVIERO, Maurizio. ***I sistemi elettorali***. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. p. 1.

609 OLIVIERO, Maurizio. ***I sistemi elettorali***. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. p. 2.

610 SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**: tipos, efeitos jurídicos-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 22.

611 OLIVIERO, Maurizio. ***I sistemi elettorali***. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. p. 3.

ideia de modelo de sistemas políticos funcionais, seguindo o exemplo britânico, dentre outras, conforme advertiu Dieter Nohlen.[612]

Como visto, a existência dos Sistemas Eleitorais decorre da necessidade de se ter eleições em uma Democracia Representativa. E a ideia de que elas sejam livres, competitivas, periódicas e sem fraudes (condição de sua validade) pressupõe a existência de um conjunto de regras e regulamentos que permita tanto a participação dos Cidadãos/candidatos, com exceções mínimas, como a manifestação livre do eleitor, bem assim que determine a forma como essa deliberação será convertida em vagas nos Parlamentos ou nos Executivos.

Nesse sentido, Dieter Nohlen é enfático ao afirmar que: “sem eleições, sem a livre concorrência das forças sociais e dos grupos políticos, não há democracia”.[613]

Em consonância com os objetivos desta Pesquisa, portanto, serão analisados alguns dos Sistemas Eleitorais utilizados em países ocidentais democráticos, desde aqueles com tal regime mais consolidado até o caso brasileiro, cuja instabilidade dos regulamentos eleitorais e as constantes tentativas de reforma têm sido objeto de atenção acadêmica. Não se pode olvidar, ainda, o incipiente período democrático vivido no país, desde a reabertura ocorrida em meados dos anos 1980 e consolidada, ao menos formalmente, com a promulgação da Constituição da República de 1988.

3.2 CONCEITO

Quanto ao **conceito**, Douglas Rae aponta que os Sistemas Eleitorais são o conjunto de normas “que regulam os processos pelos quais as preferências eleitorais são articuladas em votos e pelos quais esses votos são transformados em parcelas da

---

[612] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 14. Trecho final da citação traduzida livremente para o português pelo autor.

[613] NOHLEN, Dieter. ***Wahlrecht und Parteiensystem.*** p. 20. *Apud* SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**: tipos, efeitos jurídicos-políticos e aplicação ao caso brasileiro. p. 37. Observação: a afirmação está na nota de rodapé n. 4 com o seguinte teor: “Cf. DIETER NOHLEN, *Wahlrecht und Parteiensystem, p. 20: “sem eleições, sem a livre concorrência das forças sociais e dos grupos políticos, não há democracia”,* obra em alemão a que o doutorando não teve acesso.

autoridade governamental (tipicamente cadeiras parlamentares) entre partidos políticos em disputa".[614]

Todavia, há uma pequena crítica a tal conceito feita por Virgílio Afonso da Silva, para quem Rae deixou de mencionar que a preferência do eleitor pode ser apenas pelo candidato e não necessariamente pelo Partido. Daí por que Afonso da Silva indica o conceito de Dieter Nohlen, que define os Sistemas Eleitorais como "o modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência partidária ou pessoal, a qual será traduzida em mandatos".[615]

Necessário, ainda, o conceito de Arend Lijphart, na medida em que menciona um novo elemento tão caro aos Sistemas Eleitorais: a estabilidade. Assim, entende como Sistemas Eleitorais como "*conjuntos de reglas de elección esencialmente inalteradas bajo los que se celebran uma o más elecciones sucesivas".*[616]

Tais conceitos, dentre outros, seguem sendo formulados ao longo da história dos Sistemas Eleitorais, mas não se pode, como dito – e é importante reforçar a ideia, cair em tentações, como a de pensar que existe "*un sistema electoral determinado como si fuera la fórmula mágica para la solución de los problemas políticos estructurales*".[617]

Douglas Rae ainda distingue *election laws* de *electoral laws*; as primeiras regulam o procedimento eleitoral e podem ser chamadas de "*leggi sulle elezioni"*, ao passo que as demais são as que tratam do modo pelo qual "*le preferenze elettorali si articolano in voti e questi voti sono tradotti in ripartizione di autorità governativa (in modo tipico seggi parlamentari) tra i partiti politici concorrenti",*[618] estas, sim, relativas aos Sistemas Eleitorais.

---

[614] RAE, Douglas W. ***The Political Consequences of Electoral Laws***. 2. ed. *New Haven: Yale University Press*, 1971. Obra a que o doutorando não teve acesso. *Apud* SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 36.

[615] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 36.

[616] LIJPHART, Arend. ***Sistemas Electorales Y Sistemas de Partidos***. Tradução de Fernando Jiménez Sánches. Madrid: Centro de Estudos Constitucionales, 1995. Título original: *Electoral Systems and Party Systems*. p. 36.

[617] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 14. Trecho final da citação traduzida livremente para o português.

[618] D. W. Rae, *The Political Consequence of Electoral Laws, New York, Yale University Press, 1971. Sostanzialmente su questa posizione D. Nohlen, cit., pp. 28-29 e in campo socialista la voce relativa ai sistemi elettorali della Great Soviet Encyclopedia, New York, Macmillan, 1976, p. 38 (tr. Inglese della Bol'shaia Sovieskaia Entsiklopedia, 1970)*". *Apud* LANCHESTER, Fulco. ***Sistemi elettorali e forma di governo***. Bologna: *il Mulino, 1981*. p. 42. O autor não teve acesso à obra de D. W. Rae.

Examinada a categoria Sistema Eleitoral, importam algumas observações terminológicas e premissas, a fim de evitar qualquer imprecisão técnica que prejudique sua compreensão.

Virgílio Afonso da Silva traz alguns esclarecimentos iniciais relevantes, os quais podem ser assim expostos, em suma:

Voto distrital: distrito como circunscrição. Para o autor, fala-se, equivocadamente, em Sistema Distrital como Sistema Majoritário em distritos uninominais. Na verdade, distrito e circunscrição são apenas a delimitação eleitoral, independentemente do Sistema Eleitoral adotado. Da mesma forma, carece de significado o Sistema Distrital Misto (melhor explicitado adiante).[619]

Espécies de voto: voto único (em favor de candidato ou lista partidária); múltiplo em sentido estrito (o eleitor possui mais de um voto – caso de circunscrições plurinominais), limitado (também possibilita mais de um voto, mas em número inferior ao de vagas em disputa; é utilizado em circunscrições plurinominais e considerado protetor das minorias, com o que não concorda o autor Virgílio), preferencial (o eleitor estabelece um peso colocando os candidatos de sua preferência: 1, 2, 3... – em circunscrições plurinominais), alternativo (também com o eleitor indicando preferência, mas apenas em circunscrição uninominal – é eleito o que atingir a maioria – evita o segundo turno), cumulativo (mais de um voto no mesmo candidato), *panachage* (raramente utilizado, o eleitor pode votar em candidatos de diferentes partidos e em candidatos independentes).[620]

Candidaturas: pessoais – votos destinados apenas ao candidato, sem nenhum outro fim; listas: a) bloqueadas (hierarquizada e previamente definida pelo partido); b) fechadas e não hierarquizadas (o eleitor decide quantas cadeiras o partido terá em que as ocupará); c) abertas (o eleitor escolhe o candidato de cada lista e também de outras listas, daí porque o Sistema brasileiro não é aberto, pois só se pode votar em um Partido).[621]

Gerrymandering: prática consistente em dividir a circunscrição em que determinado candidato é mais forte, afastando os eleitores de seu concorrente. Para evitar a ocorrência desse fenômeno, a divisão deve ser feita por órgãos sem vínculos partidários,

---

[619] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 26-27.
[620] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 48-51.
[621] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 45-46.

como ocorre no Reino Unido.[622]

Componentes dos Sistemas Eleitorais:

Circunscrição: magnitude – quantidade de mandatos; divisão e distribuição geográfica das circunscrições. Corresponde à zona eleitoral que delimita quais votos serão levados em consideração quando da atribuição de mandatos.[623]

Circunscrição plurinominal: vários os eleitos (*v. g.* Estados brasileiros). Somente nas plurinominais é que se pode falar de Sistema Proporcional.[624]

Circunscrição uninominal: apenas um é eleito (*v. g.* Inglaterra). Cada deputado é eleito por uma circunscrição diferente e independente das outras quanto à contagem de votos. Somente o Sistema Majoritário pode ser utilizado, pois há apenas uma vaga.[625]

Fórmula eleitoral: operação matemática que traduz os votos em mandatos. De suma importância, pois muda o escolhido conforme o critério adotado. Não se confunde com o Sistema Eleitoral, sendo apenas um dos elementos deste.[626]

3.3 FUNÇÕES DAS ELEIÇÕES E DOS SISTEMAS ELEITORAIS CONFORME DIETER NOHLEN

Como visto, a existência dos Sistemas Eleitorais decorre da necessidade de haver eleições em uma Democracia Representativa, e a ideia de que elas sejam livres, competitivas, periódicas e sem fraudes (condição de sua validade) pressupõe a existência de um conjunto de regras e regulamentos que, dentre outros temas, estabeleça a forma como a deliberação será convertida em vagas nos Parlamentos ou nos Executivos.

---

[622] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 43-44. Obs.: O autor faz referências às seguintes obras, as quais o doutorando não teve acesso, cujas notas são: "Cf. JOHN R. COMMONS*, Proportional Representation,* p. 51, nota 1; DOUGLAS J. AMY, *Real Choices, New Voices, p. 43; ANDREW REEVE*/ALAN WARE, *Electoral Systems,* p. 123; PIERR MARTIN, *Les systèmes èlectoraux et les modes de scrutin*, p. 44" e "Cf. R. J. Johnston, '*Constituency Redistribution in Britain: recente issues',* p. 278", em relação à solução britânica para evitar a fraude.
[623] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 41.
[624] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 42-43.
[625] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 42.
[626] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 51.

No âmbito das Democracias burguesas, ao tratar da realidade alemã no período pós-Guerra, o autor sintetiza, com o apoio de outros pesquisadores[627], treze importantes funções das eleições, a saber, dada a sua importância à Democracia:

1. “Legitimação do sistema político e do governo de um partido ou de uma coalizão”.
2. “Transferência de confiança a pessoas e partidos”.
3. “Recrutamento da elite política”.
4. “Representação de opiniões e interesses do eleitorado”.
5. “Vinculação das instituições políticas com as preferências do eleitorado”.
6. “Mobilização do eleitorado a favor de valores sociais, objetivos e programas políticos e interesses políticos de partido”.
7. “Elevação da consciência política da população por meio do esclarecimento de problemas e alternativas políticos”.
8. “Canalização de conflitos políticos por meio de procedimentos para conseguir sua solução pacífica”.
9. “Integração do pluralismo social e construção de uma vontade comum politicamente ativa”.
10. “Introdução de uma luta competitiva pelo poder político”.
11. “Introdução de uma decisão sobre a direção de governo”.
12. “Estabelecimento de uma oposição capaz de controlar”.
13. “Preparação da mudança de titular do poder”.

Nohlen adverte para o fato de que algumas das funções são controvertidas no debate sobre a Teoria da Democracia (cita, por exemplo, a confiança como categoria do ato eleitoral e o caráter programático das eleições). E esse contraste de funções tem um papel

[627] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 32-33. Tradução livre do doutorando para o português. Obs.: notas bibliográficas do autor a respeito de cada uma das funções, de acordo com a ordem apresentada: 1) “LUHMANN, 1969; vid. MEYER, 1973, pp 194 y ss”; 2) “STERNBERGER, 1962, pp. 174 y ss.; HENNIS, 1968, PP. 52 y ss”; 3) “M. WEBER; SCHUMPETER, 1946”; 4) “J. ST. MILL, 1868; vid. DUVERGER, 1959, pp. 379 y ss”; 5) “MACKENZIE, 1968”; 6 e 7) “RASCHKE, 1971”; 8) “LUHMANN, 1969”; 9) SMEND, 1955; vid. VON HEYL, 1975, pp. 133 y ss”; 10) “SCHUMPETER, 1946, pp. 427 y ss. *sobre la base de programas objetivos alternativos*”; 11) “vid. SCHUMPETER, 1946, p. 433) *bajo la forma de la creación de una mayoria parlamentaria”*; 12) “vid. ZILLESEN, 1967, pp. 19 y ss.; VON BEYME, 1973, p. 469”; 13) “WILDEN. MANN/KALTEFLEITER/SCHLETH, 1965”.

teórico mais importante do que prático. E a todos os conflitos existentes devem ser somadas as expectativas políticas do eleitorado, as quais escondem em si mesmas “os déficits políticos das Crises de Legitimação não somente do Governo, senão de todo o sistema político”.[628]

Trata-se de um importante apanhado teórico que bem demonstra a importância das eleições em um ambiente democrático, que o fortalece e faz com que se perpetue, ainda que com suas vicissitudes.

Nohlen aborda também as funções dos Sistemas Eleitorais em Sociedades com regimes socialistas, com foco no modelo moscovita do segundo Pós-Guerra. Em que pese não seja propósito da presente Tese investigar Sistema que não seja o ocidental europeu e americano, mencione-se que, em tal hipótese, em suma, suas características são marcadas pela ausência da função de seleção, de liberdade e competição entre candidatos. Nas eleições sob tal modelo, não se discute o poder político e sua Legitimação, tampouco qual Partido será escolhido a governar. Seus fundamentos básicos são apenas dois: uma determinada classe foi chamada a construir uma nova Sociedade e a classe trabalhadora somente pode cumprir sua missão sob a direção do Partido Comunista.[629]

Vê-se, pois, a razão por que não serve tal modelo ditatorial aos fins propostos à presente investigação, qual seja a de buscar elementos que possam contribuir para o sistema político alicerçado em bases democráticas.

Por fim, Nohlen trata das funções dos Sistemas Eleitorais nos países em desenvolvimento. A principal diferença de tal modelo para aquele dos países desenvolvidos é que, naqueles, a conquista do poder político por meio de eleições é questionada. As eleições competem com outras formas de consecução do poder e de distribuição das posições de dominação. Não há, pois, o mesmo grau de reconhecimento que ocorre nas nações desenvolvidas. Segundo o autor, o motivo para a pouca importância política das eleições como consecução do poder está nos problemas econômicos e sociais, sendo o subdesenvolvimento vinculado ao mercado mundial capitalista e à inclusão internacional do trabalho para atender os países ricos.[630]

---

[628] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 33-35. Tradução livre para o português feita pelo autor.
[629] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 35-36.
[630] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 41-42. O autor aprofunda sua análise com

Segundo o autor, na América Latina começou-se a questionar as diferenças socioeconômicas entre a oligarquia tradicional e os trabalhadores industriais. As estruturas de dominação foram rompidas inicialmente no Chile, Uruguai e Argentina, levando a tais países sistemas democráticos, até que no início dos anos 1970 o desenvolvimento político não suportou déficits e exigências do desenvolvimento econômico, "*conjugados com la influencia de uma movilización política de las capas inferiores, que reclamaban una participación más efectiva*". [631]

Sobre os regimes autoritários que tomaram conta do continente sul americano no período, Nohlen destaca que as eleições contradizem o comportamento tradicional dos militares e o modelo elitista antiparticipativo e antipartidarista (ou por cima dos Partidos). Os militares apostavam em referendos duvidosos como forma de Legitimação política e mantiveram eleições para órgãos representativos para cumprir requisitos democráticos. Todavia, era real a impotência dos órgãos representativos e forte a intervenção no processo eleitoral. Eleições de fachada cumpriam apenas a missão de legitimar o regime junto à comunidade internacional. Um caráter secundário das eleições em regimes autoritários é tornar transparente a oposição e convertê-la em uma oposição ambivalente em relação ao sistema (cita o caso do Brasil nesse ponto). Por fim, aponta uma outra função das eleições denominadas semicompetitivas, qual seja a de exercer o controle político e social. O resultado do pleito apenas confirma a relação de dependência, cujas razões podem ser econômicas, sociais e religiosas.[632]

3.4 CLASSIFICAÇÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS

A descrição e a classificação dos Sistemas Eleitorais ocorrem a partir do exame das suas dimensões. De acordo com Arend Lijphart, as dimensões mais importantes, que têm consequências para a proporcionalidade da eleição e o sistema de Partidos, são as fórmulas eleitorais e a magnitude da circunscrição.[633]

---

menção à Teoria da Dependência como relação centro-periferia, de Cardoso e Faleto, bem como à Síndrome de Desenvolvimento, segundo a qual países pobres possuem diversas crises a resolver (identidade, legitimidade, participação, integração *et cetera*), de acordo com LaParombara e Weiner).

631 NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 42.

632 NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 45-48.

633 LIJPHART, Arend. ***Sistemas Electorales Y Sistemas de Partidos***. p. 43.

Quanto às **fórmulas**, há grande variedade: Majoritárias (maioria relativa, sistemas de dupla votação e voto alternativo são as principais); representação proporcional (maiores sobras, maiores médias e voto único transferível) e sistemas semiproporcionais (voto acumulativo e voto limitado). A intenção da representação proporcional, como visto, é propiciar maior proporcionalidade e melhor representação das minorias. Também é possível afirmar que nos Sistemas de representação proporcional a representatividade dos pequenos Partidos Políticos é muito limitada quando são poucos os representantes por distrito (dois ou três), mas é ampliada sua possibilidade de participação quando o número de eleitos em cada distrito aumenta.[634]

A **magnitude da circunscrição** é definida pelo número de parlamentares eleitos em cada uma delas. Atribui-se à magnitude da circunscrição elevada importância, na medida em que quanto maior for o número de eleitos, maior a representatividade.[635]

Outra dimensão dos Sistemas Eleitorais é conhecida, em espanhol, como *umbral electoral*, ou seja, um **mínimo de votos exigidos** para que o Partido obtenha representação.[636] Em suma, como adverte Lijphart, as magnitudes das circunscrições e as limitações legalmente impostas aos Partidos resultam em um *umbral efectivo*.[637]

Um breve parêntese é necessário, na medida em que há uma tendência a se comparar com o caso brasileiro, mas que difere porque não há vedação ao exercício do mandato. Entre nós, foi recriada recentemente a cláusula de barreira, mas a limitação é apenas para acesso ao fundo partidário e ao tempo de rádio e televisão, de acordo com a regra progressiva instituída pela Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017[638], que será objeto de estudo por ocasião do exame do Sistema Eleitoral Brasileiro (item 3.5.6).

Uma quarta dimensão dos Sistemas Eleitorais, de acordo com Lijphart, é o **tamanho do Parlamento**, ou seja, o número de vagas. Isso porque, se o Sistema Eleitoral

---

634 LIJPHART, Arend. ***Sistemas Electorales Y Sistemas de Partidos***. p. 44.
635 LIJPHART, Arend. ***Sistemas Electorales Y Sistemas de Partidos***. p. 44. O autor faz referências às seguintes obras: “Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1967). p. 114-125”; James Hogan, *Election and Representation* (Cork: Cork University Press, 1945), 13”; George Horwill, *Proportional Representation: Its Dangers and Defects* (Londres: Allen and Unwin, 1925, 53”, sem acesso pelo doutorando.
636 LIJPHART, Arend. ***Sistemas Electorales Y Sistemas de Partidos***. p. 45.
637 LIJPHART, Arend. ***Sistemas Electorales Y Sistemas de Partidos***. p. 46.
638 BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.

é o método que traduz votos em vagas, o número total destas é essencial ("*una parte integral y legítima de los sistemas de traducción*").[639]

O autor destaca ainda que, a depender do tamanho da mudança em um desses critérios, há alteração do Sistema Eleitoral, devendo-se distingui-lo. O autor propõe, para tanto, um montante objetivamente fixado em 20% ou mais para que se considere o câmbio. Assim, se houver mudança em tal grau nas dimensões magnitude, mínimo de votos (*umbral*) e tamanho do Parlamento, ocorrerá dita alteração. Para exemplificar, se a magnitude de uma circunscrição for alterada de dez para doze (eleitos), haverá modificação no Sistema Eleitoral.[640]

Outras quatro variáveis são apresentadas por Lijphart como aspectos menores dos Sistemas Eleitorais, mas que possuem consequências políticas, sendo elas: a estrutura do voto, o *malapportionment (*desproporção verificada entre Estados mais e menos populosos no tocante à representação parlamentar), a diferença entre as eleições legislativas dos sistemas parlamentares e dos presidencialistas e a possibilidade de união das listas.[641]

Verificadas as premissas básicas conceituais, passa-se ao estudo dos Sistemas Eleitorais propriamente ditos.

3.4.1 Sistemas Majoritários

Como já mencionado, são diversas as possibilidades de Sistemas Eleitorais, tanto para cargos no Parlamento como para a chefia do Executivo, com infinitas variantes, de acordo com o contexto social, cultural e político de cada nação. Todavia, com a análise de diversos Sistemas, em múltiplas nações, é possível observar, como fez Nohlen, traços característicos entre eles, bem como modelos que foram copiados ou adaptados de outros países.

Assim, Dieter Nohlen **conceitua** os Sistemas Eleitorais Majoritários como

---

[639] LIJPHART, Arend. ***Sistemas Electorales Y Sistemas de Partidos***. p. 46.
[640] LIJPHART, Arend. ***Sistemas Electorales Y Sistemas de Partidos***. pp. 47-48. Observação: quanto às fórmulas (primeira dimensão vista), qualquer alteração é facilmente percebida. p. 47.
[641] LIJPHART, Arend. ***Sistemas Electorales Y Sistemas de Partidos***. p. 49.

"*aquellos cuya intención es la constitución de una mayoria, cuya idea de representación se orienta hacia el principio mayoritario y cuyo efecto natural es la desproporción entre votos y escaños*".[642]

Observe-se, portanto, que nos Sistemas Majoritários a proporção entre o número de votos e vagas conquistadas não é objeto de preocupação, na medida em que são considerados eleitos os mais votados em cada circunscrição, respeitado o regramento legal e suas especificidades de acordo com o país. Dessa forma, muitos dos votos são literalmente desperdiçados. Basta ter em mente que um candidato pode ser o mais votado com apenas 15% do total de votos válidos, não tendo serventia alguma os 85% restantes.

Segundo o autor, dentro deste modelo Majoritário há três categorias de Sistemas Eleitorais, a saber: a) a primeira é aquela que aplica a pauta de decisão da maioria, absoluta ou relativa; b) a segunda se refere ao princípio de decisão da proporcionalidade, c) a terceira depende do critério de unidade de aplicação do princípio Majoritário (circunscrições uninominais mais comuns ao tempo da edição da obra ou circunscrições binominais ou plurinominais que predominaram no Século XIX).[643]

O Sistema que utiliza o critério de **maioria relativa**[644] em **circunscrição uninominal**[645] é o da Grã-Bretanha (*vide* item 3.5.1), também conhecido como *first-past-the-post* (FPTP). Devido à colonização inglesa, o Sistema acabou se ampliando para diversos países (hoje, ex-colônias). É utilizado em Democracias ocidentais e em países em desenvolvimento, com poucos casos exemplares para estes últimos.[646]

Nos Estados Unidos da América há diversas peculiaridades no Sistema, conforme melhor analisado no item 3.5.5, o que levou Nohlen a afirmar que devido a tal heterogeneidade exclui a possiblidade de comparação.[647]

Quanto ao Sistema de **maioria absoluta**[648] em **circunscrição uninominal**, Nohlen aponta que o problema surge quando nenhum candidato alcança dita maioria. Assim, o Sistema deve prever soluções para o impasse, tais como a adoção do segundo

---

[642] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 157.
[643] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 157.
[644] O mais votado é o eleito, independentemente do percentual alcançado.
[645] Aquela em que apenas um candidato é eleito.
[646] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 158-160.
[647] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 159.
[648] Maioria absoluta: exige que se alcance montante superior à metade dos votos.

turno entre os dois mais votados no primeiro ou, ainda, a utilização da maioria românica, segundo a qual o segundo turno se resolve por maioria relativa, o que possibilitaria a participação de mais de dois candidatos oriundos do primeiro turno. São exemplos de países que adotaram ou adotam o critério da maioria absoluta em circunscrição uninominal: Alemanha, França e Austrália.[649]

3.4.2 Sistemas Proporcionais

Do ponto de vista histórico, os Sistemas Proporcionais começam a substituir os Sistemas Majoritários na passagem do Estado liberal oligárquico para o Estado democrático pluralístico, com a universalização do voto. Tais mudanças ocorreram em países como Itália, Bélgica, Alemanha, Suíça e Países Baixos. O motivo para tanto era justamente o fato de serem considerados aqueles que possibilitariam o acesso de novos Partidos Políticos e representariam melhor a pluralidade social.[650]

Se, por um lado, os Sistemas Majoritários são criticados por reduzirem a taxa de Democracia nas eleições (ao desprezarem todos os demais votos dados aos não eleitos), os Sistemas Proporcionais também padecem da crítica de que propiciam o fracionamento dos Partidos e determinam, assim, a necessidade de formação de governos de coalizão, cujas consequências são o risco de instabilidade e aumento do grau de influência dos dirigentes partidários sobre as instituições. Daí por que é verdadeiro falar que não há Sistemas Eleitorais perfeitos ou superiores aos demais, bem como considerar que eles não são neutros quanto aos seus efeitos, os quais dependerão da fórmula adotada, em favor de Partidos ou candidatos e em prejuízo para os demais.[651]

Ao contrário do Sistema Majoritário, o Proporcional indica maior proximidade entre a força demonstrada pelo Partido nas urnas e o número de vagas que obteve no Parlamento, pois sua característica é justamente possibilitar maior fidelidade entre a vontade do eleitor, globalmente considerados (não apenas a maioria), e o preenchimento das cadeiras. Ver-se-á, adiante, que são diversas as variantes em tal Sistema, de modo que, mesmo sob a denominação “Proporcional”, é possível alterar sua performance para

---

649 NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 271-272, 280 e 297.
650 OLIVIERO, Maurizio. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. p. 4.
651 OLIVIERO, Maurizio. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. pp. 6-7.

os fins políticos daqueles que já detém maior poder.

Especificamente sobre os Sistemas Proporcionais, Oliviero destaca que tal fórmula "*si propongono di assicurare a ciascun partito un numero di seggi in proporzione alla propria forza politica ed in relazione alla distribuzione effettiva degli elettori su tutto il territorio di un dato ordinamento*".[652] Em tais Sistemas, nos quais se busca maior fidelidade na composição política do corpo eleitoral que exerceu o direito de voto, não há o desprezo às forças política minoritárias, o que tende a ocorrer nas fórmulas Majoritárias. Não sei olvide que tal fidelidade entre votos e vagas quase nunca é alcançada, e depende do método matemático utilizado para tanto. Daí por que importante verificar, dentre tantas possibilidades, alguns dos modelos empregados, conforme tabela a seguir, elaborada a partir do estudo de Oliviero.[653]

<table>
<tr><th>MÉTODO 1</th><th>CARACTERÍSTICAS</th><th>FÓRMULA</th><th colspan="2">INCONVENIENTES</th></tr>
<tr><td>Quociente natural</td><td>O quociente (Q) é obtido a partir de simples relação entre o número de votos válidos (Vo) e o número de vagas (Va). Utilizado pelo jurista inglês Thomas Hare, que, em 1857, apresentou o voto simples transferível.</td><td>$\boldsymbol{Q = \frac{Vo}{Va}}$</td><td colspan="2">Seu principal inconveniente é não se obter o número exato de vagas por Partido, de modo que é necessário recorrer aos "restos" (ou sobras) para verificar quem ficará com a vaga.</td></tr>
<tr><th>SIMULAÇÃO</th><th>Partidos Políticos</th><th>Votos</th><th>Vagas obtidas</th><th>Sobra</th></tr>
<tr><td rowspan="5">Hipótese de 10 vagas em disputa (Va)</td><td>A</td><td>290.000</td><td>5 (290.000/Q)</td><td>40.000*</td></tr>
<tr><td>B</td><td>165.000</td><td>3 (165.000/Q)</td><td>15.000</td></tr>
<tr><td>C</td><td>45.000</td><td>0 (45.000/Q)</td><td>45.000*</td></tr>
<tr><td>Total de votos válidos (Vo)
$Q = \frac{500.000}{10}$
$Q = 50.000$</td><td>500.000</td><td>Aplicando-se a técnica das maiores sobras:
Partido A = 6</td><td>*Considerando que estas são as maiores sobras, estes Partidos ficariam com as duas vagas</td></tr>
</table>

[652] OLIVIERO, Maurizio. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia****.* p. 11.
[653] OLIVIERO, Maurizio. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia****.* pp. 11-21.

			Partido B = 3 Partido C = 1	remanescentes.

Com o propósito de se minimizar o inconveniente do Método 1, criou-se o quociente correto, que consiste em aumentar o denominador em 1 (método *Hagenbach-Bishoff* - Áustria) ou em 2 (método *Imperialli* – Itália). Veja-se:

MÉTODO 2	CARACTERÍSTICAS	FÓRMULA	INCONVENIENTES
Quociente correto	O quociente (Q) é obtido a partir de simples relação entre o número de votos válidos (Vo) e o número de vagas (Va), acrescido o denominador de 1 ou 2. Quanto maior a correção, mais o resultado favorecerá os Partidos menores.	$\boldsymbol{Q = \frac{Vo}{Va + 1}}$ Ou $\boldsymbol{Q = \frac{Vo}{Va + 2}}$	Apesar de reduzir o problema do método anterior, não se pode garantir que todas as vagas sejam preenchidas.

No terceiro método, de média mais alta ou Victor D'Hondt (matemático e jurista belga), resolveu-se o problema anterior, deixando-se de utilizar as maiores sobras.

MÉTODO 3	CARACTERÍSTICAS	FÓRMULA		
D'Hondt ou média mais alta	A distribuição das vagas ocorre pela média mais alta (M). Para tanto, o número de votos (Vo) deve ser dividido por 1, 2, 3, 4, 5, sucessivamente, tantas quantas forem as vagas em disputa.	$\boldsymbol{M = \frac{Vo}{1\ ou\ 2\ ...}}$		
SIMULAÇÃO	**Partidos Políticos**	**Votos**	**Médias**	**Vagas**
Hipótese de 5 vagas em disputa (Va)	**A** **B** **C**	600 450 180	**Partido A** 600 (600/1)* 300 (600/2) 200 (600/3) 150 (600/4) 120	As vagas ficam com os Partidos que obtiverem as cinco (número de vagas em

			(600/5) **Partido B** 450, 225, 150, 112,5 e 90 **Partido C** 180, 90, 60, 45 e 36.	disputa) médias mais altas*: 600 (A); 450 (B); 300 (A), 225 (B); 200 (A). Assim, o Partido A ficou com 3 vagas e o B com duas.

Diversos outros Sistemas Eleitorais Proporcionais divergem quanto ao divisor empregado. A título de exemplo, veja-se: Método St. Laguë (1, 3, 5, 7...), Método igualado ou Método St. Laguë modificado (1,4, 3, 5, 7...), Método Danés (1, 4, 7, 10, 13...).[654]

Como visto, os Sistemas Proporcionais podem ter o inconveniente de multiplicar a existência de Partidos e dificultar a estabilidade dos governos, o que pode ser minorado com o emprego da chamada cláusula de barreira (ou de acesso). No caso citado por Oliveiro (primeira tabela supra, neste capítulo), as vagas daqueles Partidos que não atingem tal limite mínimo de votos são divididas entre os demais que atingiram.[655]

Vale lembrar, entretanto, que essa solução diverge da brasileira, pois neste caso os Partidos não são impedidos de ocupar as vagas, mas apenas de terem acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda de rádio e televisão, conforme será visto adiante (item 3.5.6).

3.4.3 Sistemas Mistos

As fórmulas mistas surgem com a ideia de que, na imperfeição dos Sistemas Majoritário e Proporcional, é possível encontrar um outro Sistema que reúna pontos positivos de cada um deles, minorando os efeitos negativos. Entretanto, não é tarefa fácil reduzir as tantas e variadas hipóteses a um único esquema, de modo que o correto é falar em fórmulas mistas com predominância proporcional (método de Geyerhahn) e fórmulas

[654] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 130.
[655] OLIVIERO, Maurizio. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia****.* pp. 18-19.

mistas com predominância majoritária. No primeiro caso, em suma, os candidatos apresentam-se em dois grupos em cada colégio uninominal (definidos em número inferior ao número total de representantes). O eleitor vota em um dos candidatos, sendo vencedor o que obtiver maioria absoluta. Não havendo que obtenha maioria absoluta, procede-se à nova eleição com os mais votados. As vagas remanescentes serão preenchidas de acordo com um dos critérios de repartição proporcional. Na segunda hipótese, há a predominância do Majoritário na combinação de ambos os Sistemas.[656]

Mauro Volpi também aborda o tema das fórmulas mistas, e o faz com o mesmo cuidado de Oliviero ao anotar que, na verdade, há predominância de um ou outro Sistema, não exatamente um Sistema Misto. Menciona o caso alemão, no qual o eleitor possui dois votos, o primeiro que distribuirá a metade das vagas pelo método Majoritário (*plurality*) e o segundo definirá a outra metade das vagas entre as listas concorrentes, mas o efeito global é predominantemente Proporcional, na medida em que o número total de vagas a que cada Partido terá no *Bundestag* é definido de acordo com o resultado obtido na segunda votação, em listas apresentadas pelas agremiações partidárias.[657]

Ainda quanto aos Sistemas Mistos (ou semiproporcionais), Virgílio Afonso da Silva dispõe que "seriam aqueles que não se encaixassem de forma inequívoca em uma das duas categorias anteriores".[658] De fato, a imperfeição dos Sistemas Majoritários e Proporcionais é atribuída ao desejo de se combinar suas fórmulas, na tentativa de aproveitar o que há de melhor em cada um deles.[659]

Em que pese o senso comum referir-se aos Sistemas Mistos como terceiro Sistema Eleitoral, vê-se que se trata de uma impropriedade técnica, porquanto o que ocorre é a predominância de um ou outro.

3.4.4 As Críticas de Virgílio Afonso da Silva e Dieter Nohlen

---

[656] OLIVIERO, Maurizio. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia****.* pp. 20-21. Obs.: sobre o método de Geyerhahn, o autor faz uma referência à seguinte obra, a qual o doutorando não teve acesso: "Cfr. S. GEYERHAHN, *Das Problem der verhältnismässigen Vertretung – Ein Versuch seiner Lösung, in Wiener Staatwissenschaftliche, 3, Tübingen 1902*".
[657] VOLPI, Mauro. ***Diritto Costituzionale Italiano e Comparato****.* Monduzzi. Editore: Bologna, 1995. p. 372.
[658] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 67.
[659] OLIVIERO, Maurizio. ***Sistemi Elettorali***. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia****.* p. 20.

Virgílio da Silva também faz coro à advertência de Oliviero (de que Sistemas Mistos possuem predominância de um ou outro Sistema) e critica a falta de critérios para os conceitos empregados aos Sistemas Eleitorais. Assim, por não se saber a que sistema se enquadra, até porque vários sistemas atendem aos dois critérios básicos (majoritário e proporcional), a única solução é o apelo aos chamados Sistemas Mistos[660] (*vide*, a propósito, o Sistema Eleitoral Alemão adiante).

Assim, menciona a Teoria do *Continuum*, segundo a qual não é possível separar todos os Sistemas Eleitorais em categorias diferentes, com fronteiras bem definidas, daí por que a Teoria insere os Sistemas Eleitorais em uma linha contínua, sem quebras, iniciando com o proporcional perfeito até o sistema que produza as maiores distorções.[661]

Mas o autor aponta que o índice de proporcionalidade não é o único. Indica pelo menos outros cinco deles e critica a disparidade de resultados entre os índices, considerando as hipóteses simuladas. Há um apego matemático, olvidando-se que se trata de um fenômeno social e não das ciências exatas. Faz críticas ao Sistema americano, que, apesar de representar uma proporção razoavelmente boa entre democratas e republicanos, é desproporcional com outros partidos.[662]

Dieter Nohlen aborda o tema com a adoção dos princípios de decisão e representação. Assim, se a decisão eleitoral ocorre dentro de uma circunscrição com a maioria dos votos, está-se diante do princípio Majoritário. Por outro lado, quando se afirma que a eleição para o Parlamento conduz a uma certa representação, de modo a garantir as forças sociais e de grupos políticos, há a incidência do princípio de representação.[663]

Aplicada a regra decisória ao sistema proporcional, pode-se afirmar que a distribuição de mandatos é determinada por uma quota ou quociente (q), e não por uma maioria, o que significa que um Partido consegue tantos mandatos quantas vezes o número total contiver “q”. E aplicado o princípio representativo ao Sistema Majoritário, o princípio a

---

[660] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 68.
[661] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 68-69. O autor cita o índice de proporcionalidade criado por Richard Rose, que estabelece uma medida que varia de 0 (distorção total) a 100 (proporcionalidade perfeita). O ideal de proporcionalidade é a coincidência entre a porcentagem de votos obtidos por um partido e sua participação na distribuição de mandatos (proporcional perfeito). p. 69. A referência à obra a que o doutorando não teve acesso é: “Cf. Richard Rose, “*Electoral Systems: a Question of Degree or of Principle?*”, pp. 74 e 75;” *sic*.
[662] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 70-71.
[663] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 79. Obs.: Virgílio da Silva também faz referência à obra de Nohlen. Todavia, o doutorando teve acesso a tal obra e fez a consulta direta.

ser atendido é o da formação de maiorias parlamentares.[664]

Para Nohlen, ou se utiliza a regra decisória (obtenção da maioria dos votos - critério técnico de transformação de votos em vagas) ou o princípio representativo (mandatos distribuídos de acordo com o capital político de cada Partido), nunca os dois juntos. E o que determina se um Sistema é Majoritário ou Proporcional são os seus efeitos e não sua regra técnica. Nohlen mantém as categorias clássicas dos Sistemas Eleitorais (Majoritários e Proporcionais), mas dá outros contornos. As categorias são excludentes, o que leva ao descarte da Teoria do *Continuum* (ou da linha contínua). Assim, há os Sistemas Eleitorais que fomentam a formação de maiorias parlamentares e que, por isso, atendem ao princípio representativo majoritário e, de outro lado, os sistemas que buscam uma representação de cada força conforme seu peso político e que, por isso, atendem ao princípio representativo proporcional.[665]

Virgílio da Silva defende a teoria de Nohlen, baseada no princípio representativo, porque: a) não há apego a critérios técnicos e possibilita a inserção de cada Sistema Eleitoral em um dos dois grandes tipos ideais; b) há funcionalidade jurídico-constitucional. Tanto há sustentação teórica quanto prática para o operador do Direito. Ao contrário da linha contínua, que não serve de parâmetro para a opção constitucional e legal sobre o sistema eleitoral, a teoria de Nohlen cumpre tal papel; c) não existem Sistemas Mistos. No campo do princípio representativo há somente duas opções, a serem escolhidas de modo exclusivo: ou se busca a formação de maiorias parlamentares (princípio majoritário) ou se objetiva um poder legislativo que reflita, de maneira fiel, as diversas correntes de pensamento existentes na Sociedade (princípio proporcional).[666]

3.5 SISTEMAS ELEITORAIS: alguns modelos atuais

Como dito alhures, seria contraproducente trabalhar nesta Tese todas as vertentes dos Sistemas Eleitorais, desde sua gênese até suas infinitas variantes que podem integrar as formas e os procedimentos pelos quais são escolhidos os representantes dos Cidadãos, bem como a distribuição das vagas disponíveis em cada sistema político

[664] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 76.
[665] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 76-77.
[666] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 77-78.

existente. Por essa razão, serão analisados alguns dos Sistemas Eleitorais utilizados em países ocidentais democráticos, desde aqueles com tal regime mais consolidado até o caso brasileiro, com toda a instabilidade dos regramentos eleitorais e suas constantes tentativas de reforma.

As razões para a escolha são: o britânico por ser o regime o Majoritário clássico, modelo que inspirou diversas de suas ex-colônias; o modelo alemão porque é sempre lembrado no Brasil quando se fala em reforma política; o italiano em razão da dupla titulação desta Tese, bem assim em razão da baixa Legitimidade dos Partidos Políticos, muito semelhante ao que ocorre no Brasil; o francês em razão de sua peculiaridade: Majoritário em dois turnos; por fim, o norte-americano, em razão da magnitude de sua Democracia e do modelo partidário peculiar que apresenta, conforme será visto no Capítulo 4.

Os modelos estudados a seguir serão, ao final da presente Tese, analisados, a fim de se saber se podem oferecer alguma contribuição ao Sistema Eleitoral brasileiro, respeitadas suas características sociais e políticas.

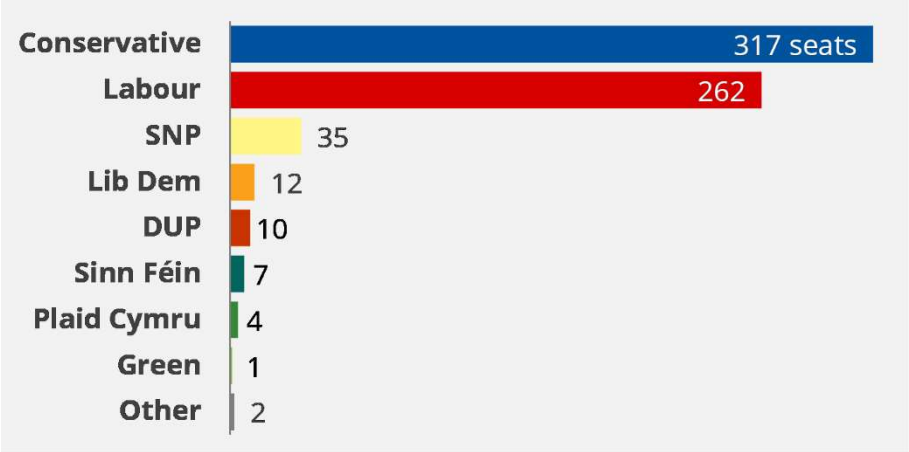
3.5.1 Sistema Eleitoral Britânico

O Reino Unido é formado, como se sabe, pela Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. Trata-se de uma Monarquia Parlamentarista em que os *Members of Parliament* (*MP*), ou seja, os eleitos para a Câmara Baixa (*House of Commons*) são aqueles mais votados (maioria relativa) em cada um dos seiscentos e cinquenta distritos (*constituencies*), distribuídos entre as quatro nações, com maior número de vagas, por certo, para a Inglaterra, observando-se uma média aproximada de 70.000 eleitores por distrito. É o denominado sistema “uninominal majoritário” (o mais votado em cada distrito). Via de regra, as eleições gerais ocorrem a cada cinco anos e em caso de vacância de um deputado, uma nova eleição é realizada naquele distrito para a definição de um novo nome.[667]

O quadro a seguir demonstra a distribuição das vagas entre os Partidos do Reino

[667] REINO UNIDO. *UK Parliament Website*. *How MPs are elected*. Disponível em <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/electing-mps/>. Acesso em 13.11.2017. Matéria não assinada. Tradução livre do autor.

Unido, conforme eleição realizada em 8 de junho de 2017[668], antecipada em três anos por decisão da primeira-ministra, Theresa May, do Partido Conservador, em busca de apoio popular para execução do *Brexit* (Saída da União Europeia após plebiscito realizado em 2016), em meio a uma divisão muita clara entre os britânicos:



Das 650 vagas, 533 são destinadas aos ingleses, 59 aos escoceses, 40 aos galeses e 18 aos irlandeses, daí porque, naturalmente, os Partidos Ingleses (notadamente os Conservadores e Trabalhistas) conseguem o maior número de cadeiras. Os primeiros perderam 13 assentos e os Trabalhistas ganharam 30 vagas, ao passo que os Liberais Democratas ganharam 4 cadeiras. O *Scottish National Party* (SNP) obteve 35 vagas, 21 a menos que em 2015. A participação dos eleitores em 2017 (68,8%) foi a maior de 1997 (71,4%),[669] possivelmente motivada pela questão envolvendo a saída do Reino Unido da Comunidade Europeia (*Brexit),* que tanto insuflou os debates políticos na região.

A constatação mais evidente é a de que nem sempre a estratégia política funciona. Convocar as eleições foi um erro que retirou dos Conservadores diversas cadeiras, transferindo-as, via de regra, aos Trabalhistas, como visto. Mas está-se diante de um sistema Parlamentarista que permite tais investidas, com toda a estabilidade que uma Democracia vigorosa como a inglesa permite, inclusive a troca de comando administrativo (primeiro-ministro).

---

[668] BAKER, Carl *et al*. *General Election 2017*: *full results and analysis*. ***UK Parliament Website***. Disponível em <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7979>. Acesso em 13.11.2017. Tradução livre do autor.
[669] BAKER, Carl *et al*. *General Election 2017*: *full results and analysis*. ***UK Parliament Website***. Disponível em <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7979>. Acesso em 13.11.2017. Tradução livre do autor.

Dieter Nohlen indica que o Sistema britânico, que utiliza o *firt-past-the-post*, teve grande difusão devido a sua tradição e por conta da aplicação em suas diversas e antigas colônias, mas são poucos os países democráticos do ocidente que utilizam tal modelo. Daí a limitação dos estudos de Nohlen ao caso britânico, sendo mencionados os Estados Unidos apenas marginalmente, na medida em que a comparação é excluída em razão da diferença do sistema político e de Partidos, e o Canadá como um "*deviant case*", em que pese a importância de ambos, tanto quanto da Grã-Bretanha, "*para confirmar enunciados acerca de los efectos de la elección por mayoria relativa em circunscripciones uninominales".*[670]

No caso específico britânico, o autor aponta que o modelo é parte componente e condição funcional de um sistema parlamentar de governo, que inclui "*el sistema electoral, el sistema bipartidista, la construcción partidista de la mayoria, la alternancia en el ejercicio de las funciones de gobierno, el cambio de funciones del Parlamento (...)".*[671]

Em breve escorço histórico, é possível afirmar que antes de 1832 a regra era a existência das circunscrições binominais, quando então, após reforma legislativa ocorrida naquele ano, a qual, dentre outras mudanças, proporcionou uma nova divisão das vagas favorecendo as regiões urbanas e industriais e criou novos e menores distritos (ainda binominais, mas com a introdução das uninominais e até mesmo trinominais e uma tetranominal em Londres). Somente com o *Reform Act* (1884-1885) é que houve a instituição predominantemente das circunscrições uninominais, mantendo-se apenas 25 plurinominais. Em 1918, com a implementação do sufrágio "universal" masculino – mas ainda restrito a algumas classes, houve a diminuição das circunscrições binominais para apenas 13 e após 1950 é que houve a adoção integral das uninominais.[672]

Todavia, o problema das divisões (e revisões periódicas) do território em distritos sempre causou muita discussão. Veja-se, a propósito, a chamada *"Conferencia de Speakers"*, em 1944, que aceitou as recomendações do "*Vivian Committee"*, com a criação de quatro "*Boundary Commissions",* uma em cada um dos países do Reino Unido (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte), havendo alterações em 1958. A verdadeira "engenharia" realizada envolvia, ainda, a manutenção de um mesmo número de

[670] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 158-159.
[671] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 160.
[672] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 161-162.

eleitores por distrito, com uma variação possível de 25% em relação ao quociente estabelecido, tudo isso em um contexto que deveria manter o mais fielmente possível a representação por cada um dos países no Parlamento, em momento ainda mais complexo em razão da ampliação do sufrágio, o que mudaria, inclusive, a base social do parlamentarismo britânico (antagonismo entre burgueses e classe obreira).[673]

Nohlen traz longa investigação histórica sobre o Sistema Eleitoral britânico, sobre a qual merecem destaques para fins do presente estudo alguns pontos importantes, a saber: a) foi após o rompimento do sistema de *cleavage*, implicando na ampliação do bipartidarismo para um pluripartidarismo com cinco Partidos, destacando a ascensão do papel dos Trabalhistas; b) referido destaque do *Labor Party* é creditado, dentre outros, à mudança no modelo de votação, passando, como visto, para distrito uninominal por maioria, mas o autor prefere não exagerar tal fator. Para tanto, aponta, além do Sistema Eleitoral adotado, outros elementos que podem contribuir para o êxito de determinado Partido Político que, em dado momento, encontra eco no eleitorado. No caso dos Trabalhistas, cita os compromissos eleitorais e a divisão dos Liberais, o que possibilitou aos primeiros assumir a segunda força política naquele momento. Em um contexto de distrito uninominal majoritário, que de fato protege os grandes Partidos, possibilita, ao mesmo tempo, àquelas agremiações que encontram seus redutos eleitorais em alguns distritos um considerável benefício.[674]

O período compreendido entre as Guerras Mundiais foi bastante complexo e houve variações no Sistema Partidário, retornando o bipartidarismo e, posteriormente, ao pluripartidarismo com governos de coalizão, notadamente após a terceira *Reform Act* e consequente ampliação do sufrágio. O fato é que Nohlen aponta que tais mudanças, fruto do complexo momento histórico vivido, não influenciaram por demais a Política da Grã-Bretanha ou o seu parlamentarismo funcional.[675]

O que segue é a alternância entre os Conservadores (ordem e liberalismo) e os Trabalhistas (bem-estar e socialismo democrático), representando o antagonismo sócio-econômico entre integrantes de classes sociais distintas. Chama a atenção o fato de que,

---

[673] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 163-166.
[674] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 168-171.
[675] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 172. Obs.: ao tratar do "parlamentarismo funcional", Nohlen cita LIPSON, como o autor que havia tratado do tema anteriormente, em "LIPSON, L. 1953, *The Two-Party System in British Politics, em: AmPSR, 47/1953, pp. 337 y ss."*

mesmo sendo dois terços da população formados por trabalhadores, os Conservadores conseguem muitos votos entre aqueles, possibilitando a existência de um Sistema Eleitoral competitivo.[676]

De acordo com Dieter Nohlen, tal modelo dualista de Partidos, somado ao de eleição por maioria relativa em distritos uninominais, teve como consequências três situações:

- A média de candidatos por distrito era igual ou inferior a três;
- Os dois grandes Partidos conseguiram juntos cerca de 90% dos votos;
- Em oito eleições, entre 1945 e 1970, sempre se pôde constituir uma maioria com apenas um dos grandes partidos.[677]

Uma das constatações desse modelo eleitoral era a dificuldade dos Liberais em conseguir vagas, mesmo sendo um Partido Nacional, mas sem forças regionais ou locais, o que impedia a vitória em distritos. Outra era a alta probabilidade de alternância de poder, tendo em conta que a diferença média de votos obtidos pelos grandes Partidos, entre 1945 e 1970, era de apenas 3,6%. Por fim, verifica-se que nem sempre os Partidos mais votados eram aqueles com maior número de cadeiras na Câmara dos Comuns. Desde a Primeira Guerra, em três ocasiões, o segundo com mais votos obteve o maior número de assentos (em 1929, o *Labour Party*, com 37,1% dos votos, mas 46,8% das vagas; em 1951, os Conservadores com 48% dos sufrágios, mas 51,4% das cadeiras; em 1974, os Trabalhistas com 37,1% dos votos, mas 47,4% dos mandatos). Diversas causas explicam o fenômeno conhecido como "*critical bias*", conforme anota Nohlen: "*diferencias en el tamaño de las circunscripciones; distintas participaciones electorales; diferencias en la cantidad de bastiones electorales de los partidos de votos sobrantes de éstos; variaciones en el número de candidatos (...)".*[678]

As críticas ao atual sistema britânico podem ser feitas desde o primeiro momento, mas tendo-se em mente, sempre, que cada país tem o seu próprio modelo, o qual pode ter sua funcionalidade de acordo com sua cultura política, tradição e eficiência

[676] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 173-174.
[677] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 174-175.
[678] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 176-178.

testados ao longo de muitos anos. Observe-se, nesse sentido, que no modelo britânico somente o sistema majoritário pode ser utilizado, pois há apenas um eleito por distrito, o que implica, necessariamente, no desprezo de todos os votos atribuídos aos demais candidatos e até mesmo do excesso de votos conferidos ao vencedor (por exemplo, uma vitória poderia ser obtida com uma diferença de apenas um voto, mas quando conseguida com uma vantagem de vinte mil deles, todos estes também são de pouca valia).

Um outro dado importante que traz Nohlen é o fato de que a transformação de um sistema bipartidarista em pluripartidarista gerou uma regionalização crescente do comportamento eleitoral para as eleições à Câmara dos Comuns desde o início dos anos 70. Algumas vezes, na Irlanda do Norte, sequer os grandes Partidos apresentavam candidatos. O autor justifica a regionalização da Política naqueles tempos (com fundamento muito análogo ao que ocorre hoje no Reino Unido, *vide Brexit*) na "*fragmentación manifiesta del conflicto socio-económico básico al que ahora se superpone cada vez más la oposición económico-regional entre el centro inglês y la periferia escocesa y* galesa", o que levou a existência de, "*por pelo menos, un partido regionalista por cada una delas regiones de Escocia, Gales e Irlanda del Norte*".[679]

Nohlen fez sua pesquisa para a obra ora em estudo nos anos 1970 e cita que já havia naquela época, portanto, críticas contra o Sistema Eleitoral britânico, baseadas em alguns pontos relevantes levantados pela comissão sobre a reforma eleitoral *Hansard Society*: 1) O governo não era tão estável como se pensava, pois foram três convocacões para novas eleições desde 1945 dentro de um prazo inferior a 18 meses; 2) Mais de 25% dos eleitores não davam seu voto a nenhum grande Partido, percentual muito alto para uma representação "honesta" (mesmo que esse não fosse o único critério); 3) Um Sistema Eleitoral democrático deve evitar que uma minoria organizada (com cerca de 29% das pessoas com direito a voto, no exemplo citado) possa se sobrepor a uma maioria de 60% de eleitores, o que seria não apenas uma "*deformación de la representación sino, también, un problema de derechos civiles elementales*"; 4) Há uma instabilidade quando as trocas de governo, com mudanças na Política, ocorrem com a possibilidade de formação de maiorias parlamentares com menos de 40% dos votos. Há, ainda, uma tendência a favorecer os setores mais radicais dos grandes Partidos; 5) O descontentamento com o Sistema Eleitoral é generalizado. Uma pesquisa revelou que 60% gostariam que os

[679] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 180 e 182-183.

resultados (ou seja, as vagas) fossem definidas proporcionalmente. Mesmo assim, e apesar dos notáveis prejuízos para a real representatividade que melhor possibilita o Sistema Proporcional, não houve força suficiente para implementá-lo, inclusive porque os Trabalhistas votaram contra, apoiando o próprio governo à época.[680]

Há ainda o sistema de escolha para a *House of Lords* (Câmara alta ou Casa dos Lordes), completamente diferente do mecanismo para a escolha dos integrantes da Câmara dos Comuns. Aliás, suas especificidades (nomeação dos integrantes pela Rainha, aconselhada pelo Primeiro-ministro, ou por uma Comissão de Nomeação de *Lords*) não interessam ao propósito do presente estudo, tendo em vista que não se trata de eleição sob escrutínio popular, estranho a qualquer Sistema Eleitoral ora estudado.[681]

3.5.2 Sistema Eleitoral Alemão

No segundo pós-guerra, a Alemanha Ocidental, em especial, teve enorme preocupação com o seu Sistema Eleitoral, até porque chegou-se a atribuir ao anterior (de Weimar) a fragmentação dos Partidos e a ascensão do NSDAP (Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães ou simplesmente Partido Nazista). Em 1949, foi criado o Sistema Eleitoral Misto na Alemanha Ocidental, um Sistema Proporcional "personalizado", que pretendia corrigir os erros e aproveitar as vantagens de cada Sistema (Proporcional e Majoritário).[682]

Virgílio Afonso da Silva entende como "simplista" a redução do problema alemão, quando da ascensão do Partido Nazista, ao Sistema Eleitoral adotado. Fato é que duas foram as consequências quando de sua reformulação: a) desconstitucionalização do regramento, deixando para a legislação ordinária, com maior facilidade para alteração em caso de necessidade; b) concessões mútuas de lado a lado, entre os defensores do Sistema Majoritário e do Sistema Proporcional.[683]

---

[680] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 184-185.
[681] REINO UNIDO. *UK Parliament Website*. *How members are appointed*. Disponível em http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/. Acesso em 14.11.2017. Matéria não assinada. Tradução livre do autor.
[682] KÜHNE, Thomas. ***Il caso tedesco***. PIRETTI, Maria Serena (a cura di). ***I Sistemi Elettorali in Europa***. *Tra Otto e Novecento.* Tradução para o italiano de Emmanuel Keats. Roma-Bari: Laterza & Figli Spa, 1997. p. 37.
[683] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 80. O autor faz referências às obras de diversos outros autores que tratam dos temas abordados: Eckhard Jesse, Emil Hübner, Dieter Nohlen e Hans Meyer, todas

O Sistema que era para ser provisório acabou por permanecer o mesmo com diminutas alterações. Virgílio e Nohlen entendem que é incorreto denominar tal Sistema como Misto, posto que a preponderância é do Sistema Proporcional.[684]

É que a distribuição dos mandatos ocorre de acordo com a força de cada Partido, sendo de menor importância o fator Majoritário do Sistema. Assim funciona o Sistema alemão, de acordo com Virgílio da Silva:[685]

CIRCUNSCRIÇÕES	CANDIDATURAS	VOTOS	VAGAS	DISTRIBUIÇÃO
Cada Estado é dividido em número de distritos igual à metade das cadeiras a que tem direito no *Bundestag*.	Cada Partido apresenta um candidato para concorrer em cada distrito pelo critério majoritário e uma lista fechada definida pelo Partido igual para todos os distritos.	Cada eleitor vota duas vezes, em um candidato do distrito e na lista do Partido.	Para o cálculo total de vagas por Partido, serão considerados APENAS os votos em lista. A parte majoritária só é considerada quando do preenchimento das vagas já definidas pelo critério proporcional.	Definido o quociente partidário (quantos mandatos por Partido), são considerados eleitos os vencedores em cada distrito mais os *n* primeiros da lista partidária estadual, sendo *n* o número necessário para complementar o quociente eleitoral.

Algumas observações são necessárias sobre tal modelo: a forma como se determina a distribuição das vagas (pelo critério proporcional) é o que justifica a impossibilidade de se falar de um Sistema Misto, pois prepondera o Sistema Proporcional; o método para calcular as vagas é o proporcional de Hare/Niemeyer; caso um Partido eleja mais representantes pelo critério majoritário do que seu quociente partidário permite, serão chamados mandatos suplementares (autores dizem ser inconstitucional, mas o Tribunal Constitucional considerou válida a previsão legal). São os mandatos suplementares que podem fazer variar o número de assentos no Parlamento (ao invés de 598 inicialmente

originais, em alemão, do modo que o autor desta Tese não teve acesso e/ou como conferir ditas menções.
[684] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 81.
[685] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 81.

previstos).[686]

Para exata compreensão do modelo (e de sua complexidade), veja-se o seguinte exemplo: o Partido A teve 40% de votos em sua legenda (lista - segundo voto) e, assim, teria direito a 240 (número arredondado). Caso tenha conseguido eleger 100 deputados pelo voto direito (majoritário), estes são os primeiros a ocupar as vagas, sendo que as 140 remanescentes serão preenchidas de acordo com a lista partidária. Na hipótese de o Partido ter eleito 250 deputados pelo voto direto (majoritário), todos estes terão direito ao mandato (mesmo que o Partido A fizesse *jus* a 240 vagas). Nesse caso, serão garantidos assentos suplementares, sendo garantidas outras vagas aos demais partidos, proporcionalmente aos votos obtidos, a fim de se evitar que o voto direito se sobreponha ao voto na legenda (nos Partidos).[687]

O Sistema alemão também é dotado de uma cláusula de barreira fixada em 5% dos votos válidos para as listas (todo o país) ou três mandatos em quaisquer circunscrições uninominais.[688]

Discussões sobre a limitação do número de Partidos, a bem da governabilidade, sempre permeiam o tema. Pode-se afirmar, também, que pequenos Partidos (radicais ou não) não teriam assento no Parlamento em razão de tal regra. Essa é uma opção política, do constituinte ou do legislador, conforme o caso. Independentemente das questões de mérito a respeito do assunto, fato é que nem mesmo a cláusula de barreira impediu a ascensão da *AfD* (Alternativa para a Alemanha), Partido de extrema-direita, que atualmente é a terceira maior bancada no Bundestag.

Eis o comparativo entre as composições de 2013 e 2017:[689]

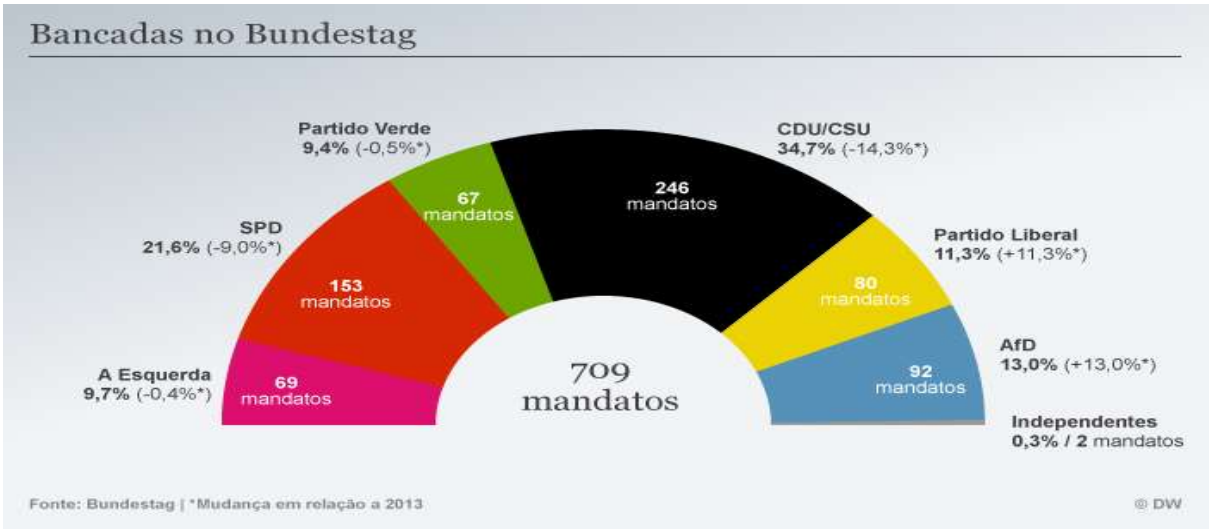
---

686 SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 81-82.

687 DW. **Como funcionam as eleições na Alemanha**. Matéria não assinada. Disponível emhttps://www.dw.com/pt-br/como-funcionam-as-elei%C3%A7%C3%B5es-na-alemanha/a-37636866. Acesso em 15 de maio de 2019.

688 SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 82.

689 NOVO Parlamento alemão assume em meio a barulho da AfD. Matéria não assinada. **DW**. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/novo-parlamento-alem%C3%A3o-assume-em-meio-a-barulho-da-afd/a-41090780>. Acesso em 15 de maio de 2019.



Em conclusão, o Sistema alemão é peculiar, com características muito próprias. Quando se fala, no Brasil, da adoção de seu modelo, não há a exata compreensão de seus termos, de modo que é necessário em qualquer debate relativo ao tema maior aprofundamento, a fim de que critérios muito próprios de um Sistema que funciona há muitas décadas em um país muito diferente do nosso não sejam indevidamente utilizados.

3.5.3 Sistema Eleitoral Italiano

A exemplo de outros países, como é o caso Brasil, a Itália possui frequentes alterações em seu Sistema Eleitoral, sendo diversas as modificações introduzidas pelo legislador.

Todavia, como adverte Zampagni, há risco em se buscar a simplificação do problema, atribuindo aos Sistemas Eleitorais milagres ou efeitos danosos em relação ao Sistema Político. A estabilidade, conclui, decorre de um quadro estruturado e simples de Partidos.[690]

Mas é com seguidas alterações no Sistema Eleitoral que convive a Itália, a exemplo do Brasil. Para listar apenas o período mais recente, de aproximadamente duas décadas e meia, tem-se: em 1993, depois de um longo período em que a matriz era de um Sistema Proporcional puro, foram aprovadas as Leis Eleitorais números 276 (Senado) e

[690] ZAMPAGNI, Gabriele. ***I sistemi elettorali in Italia***. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. p. 291.

277 (Câmara dos Deputados), ambas de 4 de agosto, conhecidas como Leis *Matarellum*, as quais estabeleceram, prevalentemente, o Sistema Majoritário.[691] Já no ano de 2005, nova reforma é aprovada pela Lei n. 270, de 21 de dezembro, conhecida como Lei Calderoli ou *Porcellum*, que abandona o Sistema Majoritário (em maior grau) e introduz "*una formula elettorale atipica e di problematica qualificazione, ma comunque contenente significativi elementi di natura proporzionale"*.[692]

Por fim, após decisão da Corte Constitucional sobre o Sistema então vigente, a Lei n. 165, de 3 de novembro de 2017, conhecida como *Rosatellum bis* (ou apenas *Rosatellum*), modificou mais uma vez o Sistema Eleitoral ao combinar elementos Majoritários e Proporcionais. A lei foi aprovada pelo *Partido Democratico*, *Forza Italia*, *Lega e Alternativa Popolare*, sendo contrários o *Movimento 5 Stelle* e as agremiações de esquerda.[693]

Sobre o atual modelo, suas principais características são:

Distribuição das 630 cadeiras na Câmara: 232 em colégios uninominais, vencendo o mais votado (Majoritário ou *First Past The Post – FPTP*); 386 em pequenos colégios plurinominais (Sistema Proporcional – listas fechadas); 12 em circunscrições externas. No Senado, a distribuição das 315 vagas ocorre da seguinte forma: 116 em colégios uninominais; 193 em pequenos colégios plurinominais; 6 em circunscrições externas.[694]

Cada Partido, na parte proporcional da eleição, deve obter 3% dos votos, ao passo que as coalizões devem obter 10%, sendo que uma lista, pelo menos, deve alcançar 3%. Coalizões estão novamente permitidas, de modo que Partidos podem compor para apoiar o mesmo candidato, mas apenas nos colégios uninominais. Assim, nos colégios sob regras Proporcionais, devem competir de forma isolada, isto é, não coligados.[695]

---

[691] ZAMPAGNI, Gabriele. ***I sistemi elettorali in Italia***. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. pp. 259-267.
[692] ZAMPAGNI, Gabriele. ***I sistemi elettorali in Italia***. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia****.* p. 259.
[693] SGHERZA, Alessio. ***Rosatellum bis****: la nuova legge elletorale. Ecco come funziona (la scheda)*. Disponível em <https://www.repubblica.it/politica/2017/09/22/news/rosatellum_bis_scheda-176193741/?refresh_ce>. Acesso em 29.04.2019.
[694] SGHERZA, Alessio. ***Rosatellum bis****: la nuova legge elletorale. Ecco come funziona (la scheda)*. Disponível em <https://www.repubblica.it/politica/2017/09/22/news/rosatellum_bis_scheda-176193741/?refresh_ce>. Acesso em 29.04.2019.
[695] SGHERZA, Alessio. ***Rosatellum bis****: la nuova legge elletorale. Ecco come funziona (la scheda)*. Disponível

É permitida a pluricandidatura, ou seja, o candidato pode concorrer em um colégio uninominal e, ao mesmo tempo, em até cinco colégios plurinominais. Cada um dos dois gêneros não pode representar mais do que 60% dos candidatos de uma lista bloqueada.[696]

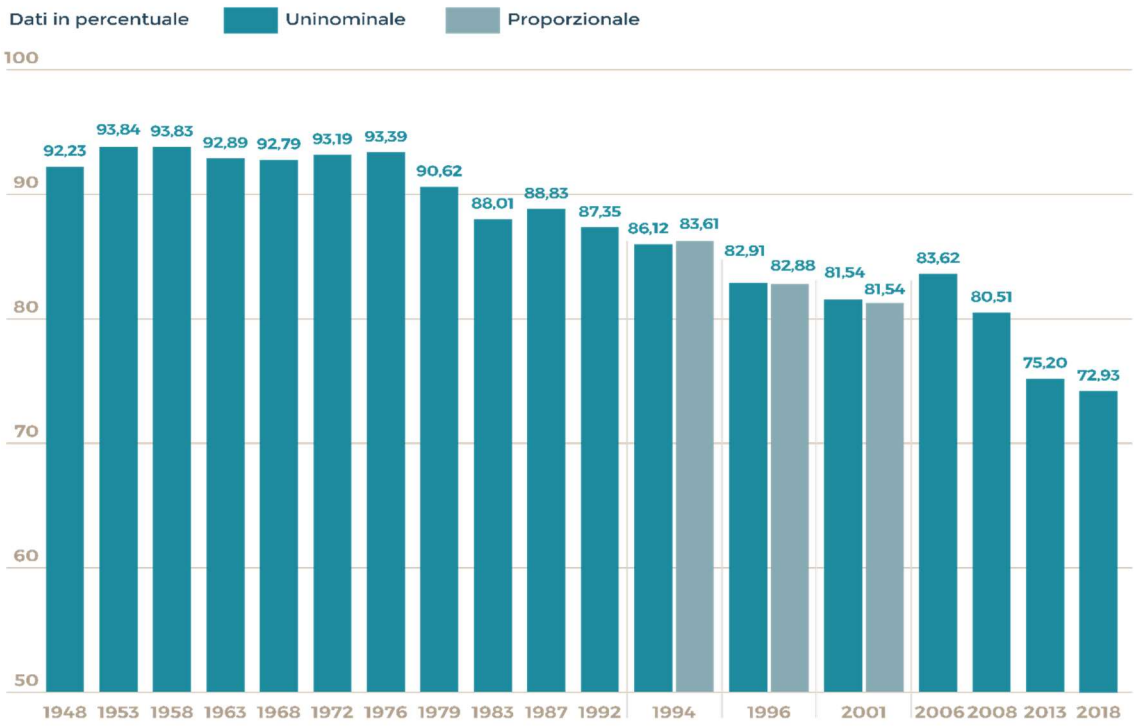
O voto é, em certa medida, complexo. O eleitor recebe uma única cédula para a Câmara dos Deputados (e outra para o Senado). Uma das hipóteses é o eleitor optar por uma lista partidária, caso em que o voto se estende ao candidato do colégio uninominal. A outra possibilidade é escolher um candidato indicado na cédula (colégio uninominal), fazendo uma cruz sobre seu nome (o voto se estenderá a uma lista ou listas coligadas – e será computado pelo critério proporcional de votos recebidos no colégio). O chamado "*voto disgiunto*" (voto separado), que consiste em votar em um candidato e em uma lista coligada a outro candidato, não é permitido e será considerado nulo.

Reflexo também percebido na Itália é o decrescente número de votantes. A série histórica indica, desde os anos 1970, com raras exceções, quedas constantes, a saber, de acordo com o modelo eleitoral:[697]

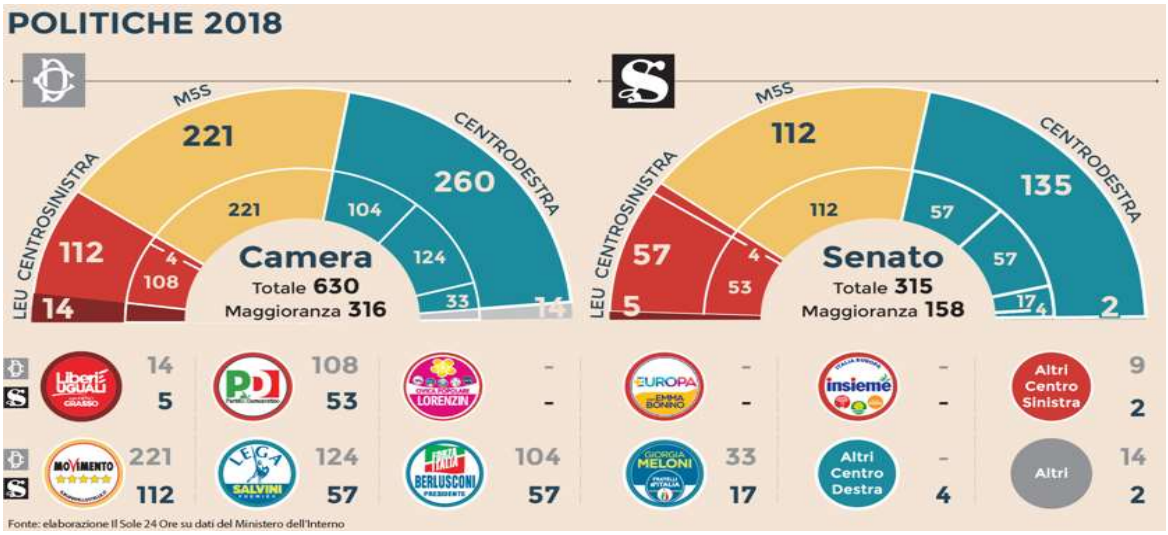
em <https://www.repubblica.it/politica/2017/09/22/news/rosatellum_bis_scheda-176193741/?refresh_ce>. Acesso em 29.04.2019.

[696] SGHERZA, Alessio. ***Rosatellum bis****: la nuova legge elettorale. Ecco come funziona (la scheda)*. Disponível em <https://www.repubblica.it/politica/2017/09/22/news/rosatellum_bis_scheda-176193741/?refresh_ce>. Acesso em 29.04.2019.

[697] *CHI ha vinto e chi ha perso: i seggi, gli eletti e la mappa del voto*. **ITALIA 24 ORE**. Matéria não assinada. Disponível em <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-03-05/dai-collegi-uninominali-proporzionale-la-mappa-voto-144446.shtml?uuid=AETuiWBE&refresh_ce=1>. Acesso em 10.06.2019.



À primeira eleição sob o novel modelo, seguiram-se críticas pela não obtenção de uma maioria parlamentar, situação que perdurou por algum tempo após a eleição de 2018. Os resultados foram os seguintes, conforme tabela:[698]



Mas como bem observado, as preferências ideológicas dos eleitores não são

[698] *CHI ha vinto e chi ha perso: i seggi, gli eletti e la mappa del voto*. **ITALIA 24 ORE**. Matéria não assinada. Disponível em <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-03-05/dai-collegi-uninominali-proporzionale-la-mappa-voto-144446.shtml?uuid=AETuiWBE&refresh_ce=1>. Acesso em 10.06.2019.

fruto do Sistema Eleitoral escolhido, que terá por missão transformar esses votos em vagas, interferindo o mínimo possível na vontade daqueles. Após análise do mesmo cenário italiano de 2018, com simulações que utilizaram outros Sistemas Eleitorais (alemão, grego, francês, espanhol), tanto Proporcionais quanto Majoritários e, ainda, aqueles anteriormente utilizados na Itália, verificou-se que não se pode atribuir a "culpa" pela não formação da maioria ao *Rosatellum,* na medida em que, mesmo com outros modelos não se obteve a maioria.[699]

O exemplo é importante, pois muitas vezes, e isso também ocorre no Brasil, atribui-se qualquer problema de desempenho Político ao Sistema Eleitoral, quando, em muitos casos, é o Sistema de Partidos que passa por algum problema, bem como suas diversas condicionantes. Não se pode olvidar, ainda, a combinação de tais fatores. O caso italiano, no tocante aos Partidos, será melhor estudo no Capítulo 4, porquanto sua nova configuração partidária interessa diretamente à pesquisa ora em tela, notadamente com as siglas que se apresentam como detentoras de novas práticas políticas, o que deve ser cautelosamente investigado.

3.5.4 Sistema Eleitoral Francês

A forma de eleição dos representantes que terão assento na Assembleia Nacional, com 577 membros, é peculiar. Ao estudar o modelo, Maria Chiara Locchi destaca o **Sistema Majoritário de dois turnos**, com as seguintes abordagens que interessam ao presente estudo.[700]

No original termo em francês, *découpage* é a divisão dos distritos. Seu recorte é definido essencialmente por critérios demográficos, evitando-se qualquer discricionariedade. O país é dividido administrativamente em cem departamentos e cada um deles é repartido em distritos uninominais, dependendo da população.[701]

---

[699] *NO, non è colpa del Rosatellum se c'è questa situazione di stallo*. **AGI. BLOG ITALIA**. Matéria não assinda. Disponível em https://www.agi.it/blog-italia/youtrend/rosatellum_elezioni_stallo_governo_maggioranza-3607184/post/2018-03-09/. Acesso em 10.06.2019.

[700] LOCCHI, Maria Chiara. ***Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale* francese**. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. pp. 109-156.

[701] LOCCHI, Maria Chiara. ***Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale* francese**. pp. 119-120.

Vence no primeiro turno o candidato que, concomitantemente, obtiver a maioria absoluta dos votos e uma quantidade de votos igual a um quarto do total de eleitores inscritos. Se houver necessidade, para o segundo turno irão aqueles que obtiveram 12,5% do total de eleitores inscritos ou, na falta, os dois mais votados no primeiro turno, sagrando-se vencedor o que fizer maioria simples dos votos. Cada distrito elege um deputado.[702]

Maria Chiara Locchi faz minucioso levantamento histórico do Sistema Eleitoral francês, quanto às eleições para a Assembleia Nacional, de sua origem até o atual modelo de dois turnos, conforme visto alhures. Ressalta o viés fortemente individualista, na medida em que são abordados os candidatos, os eleitores e os eleitos, mas pouco se fala do povo.[703]

Um aspecto essencial da Política francesa mais recente foi a Constituição da V República, em 1958, e a introdução da eleição direta para presidente, bem como a transformação do parlamentarismo em semipresidencialismo, em 1962. O modelo eleitoral basicamente repetira aquele da III República, com a eleição em dois turnos, vencendo no primeiro turno quem obtivesse a maioria absoluta dos votos expressada por um quarto dos eleitores inscritos. No segundo turno, venceria o mais votado, por maioria simples. A mudança, todavia, ocorreu no acréscimo de um número mínimo de votos que o candidato teria que obter no primeiro turno para poder ir ao segundo, estabelecido em 5% (gradativamente ampliado até chegar aos atuais 12,5%). A intenção de De Gaulle seria, dentre outras, criar condições para a formação de maiorias claras no Parlamento, ante a necessidade de se realizar alianças para a obtenção de bons resultados, ao mesmo tempo em que redimensionaria o Partido Comunista, que não era hábil na construção de alianças.[704]

Ao mencionar outras mudanças na legislação eleitoral com objetivos políticos (*v. g.* a mudança no Sistema Eleitoral para facilitar a maioria socialista no governo de François Miterrand nos anos 1980), Locchi conclui pela impropriedade de transplantes de tal modelo para outros países, notadamente por conta de suas especificidades político-constitucionais, a indicar um rendimento diferente em outras condições. Questões próprias como a definição

---

[702] LOCCHI, Maria Chiara. ***Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale* francese**. p. 121.
[703] LOCCHI, Maria Chiara. ***Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale* francese**. p. 133.
[704] LOCCHI, Maria Chiara. ***Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale* francese**. pp. 142-143.

das circunscrições (*découpage*) e os limites impostos no primeiro turno para que o candidato chegue ao segundo turno reconfiguram as forças políticas em um determinado contexto, com implicações também que passam pelo Sistema de Partidos, Sistema Eleitoral e na própria forma de governo. São variáveis históricas, políticas e jurídicas dificilmente reproduzidas em outro país.[705]

3.5.5 Sistema Eleitoral Estado Unidense

O sistema que prevê a eleição para os membros do Congresso Americano remonta às discussões do processo constituinte de 1787, o que, no tema da representação, envolvia o *Connecticut Compromise*, obtido após a impossibilidade inicial de se alcançar, pelos *Founding Fathers*, consensos sobre diversos pontos, em suma destacados: 1) interesses contrapostos entre os "muitos" e os "poucos" (Estados), que deveriam estar representados em câmaras separadas; 2) garantir a autonomia e a influência das 13 antigas colônias (as menores) em face dos interesses dos Estados maiores e mais povoados; 3) divergências entre os Estados do Norte *versus* Estados do Sul; 4) interesses diversos entre Estados com grande e pouca população escrava; 5) conciliar as pretensões dos proprietários de terras do Sul com as dos comerciantes do Norte, já influenciados pela expansão capitalista industrial.[706]

As saídas para tais impasses (*Connecticut Compromisse*), segundo Nohlen, foram, em suma, três[707]: 1ª) poucas previsões constitucionais foram feitas sobre matéria eleitoral, delegando grande autonomia para os Estados federados (autonomia esta que diminuiu, em diversos pontos, ao longo do tempo, inclusive por força de decisões da Suprema Corte e das consequências dos movimentos pelos direitos civis nos anos 60); 2ª) A Câmara dos Representantes era eleita pelo voto popular, mas os *Founding Fathers* viram o Senado como elemento de estabilidade política e uma maneira de resolver os problemas dos "poucos", ou seja, dos Estados, dando a eles, independentemente do tamanho ou importância uma igual representação. Seus membros eram eleitos indiretamente pelos

---

[705] LOCCHI, Maria Chiara. ***Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale* francese**. pp. 145, 153-154.
[706] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 190. Título original: *Wahlsysteme Der Welt – Daten und Analysen*.
[707] Nada obstante Dieter Nohlen falar em três soluções, na tradução para o espanhol (obra utilizada) ele enumera apenas duas (1 e 3), mas pelo que compreendeu este autor do trabalho, a segunda se refere ao Senado, conforme exposto no texto acima.

parlamentos dos Estados federados, e vinculados às instruções dos seus eleitores, fato que não passou isento de previsíveis intercorrências. As tentativas de introdução do voto direto para os candidatos ao Senado fracassaram, até que em 1913 foi ratificada a 17ª Emenda à Constituição, instituindo o sufrágio universal, direto, igual e secreto, sendo o Estado considerado uma circunscrição uninominal. Os mandatos eram de seis anos, com renovação de 1/3 a cada dois anos, e por maioria simples; 3ª) A terceira solução encontrada é digna de registro histórico, dada a "engenharia política" envolvida para mediar os interesses entre os Estados do Norte e do Sul. O critério para a definição do número de parlamentares na Câmara de Representantes seria o número de habitantes de cada Estado, por outro lado era garantido que cada Estado pequeno tivesse, pelo menos, um deputado. Também restou assegurado que três quintos da população escrava negra pudesse ser adicionada ao número de habitantes livres, o que beneficiava os Estado do Sul. Em contrapartida, garantiu-se aos Estados do Norte que o Congresso proibiria a importação de escravos nos Estados Unidos, em vinte anos, e que a escravidão seria abolida em todo o território Noroeste (*Northwest Ordinance* - junho de 1787). Tais deliberações foram inspiradoras para os ajustes vindos adiante em relação aos Estados ainda não integrados.[708]

Nohlen relata uma série de métodos (e problemas) de atribuição de vagas tentados ao longo do tempo, até porque havia uma regra que estabelecia que deveria haver recálculos a cada dez anos, tendo em vista os dados do censo. Remanescia, ainda, a questão da divisão dos distritos, inclusive o imbróglio chamado *gerrymandering*, como já visto.[709]

Decorrido considerável tempo na linha da história, merece destaque neste estudo, cujos limites foram delineados acima, a existência de uma sobrerrepresentação do campo em relação à cidade, aliado à constatação de que pequenos distritos eram mais seguros para um Partido, ao passo que aumentava a competitividade quanto maior era a circunscrição. Isso explica, em parte, conforme Nohlen: "*la fuerza que continuan teniendo las actitudes anti-industrialistas, burguesas primitivas, anti-intervencionistas y acentuadamente individualistas en la política americana"*, o que levou a uma intervenção da Suprema Corte, a fim de revisar essa série de deformações na relação envolvendo a

[708] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 190-195.
[709] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 196-204. Obs.: para aprofundamento do tema e sua história, sugere-se a leitura das páginas 196 a 204 da obra em tela.

representação entre campo e cidade, no início dos anos 60. Tal fato representou uma mudança de postura da Corte, já que, em 1946, havia se declarado incompetente para caso semelhante (*Colegrove vs Green*, de *Illinois*). Entretanto, existia uma justificativa plausível: o Movimento Negro pelos Direitos Civis, fundado em direito eleitoral e contrário às manipulações dos distritos por questões raciais, influenciou o ambiente jurídico-filosófico de então. Tal fato "*constituyó la base para que el* Supreme Court *adoptara cada vez más claramente actitudes jurisprudenciales y, consecuentemente, capaces de cambiar la política em un sentido material*".[710]

Casos emblemáticos citados por Dieter Nohlen (*vide* nota de rodapé seguinte) representam bem o que foi esse período de afirmação da regra *"one man, one vote"*, bem assim da *"equal representation clause"*, disposta na 14ª Emenda, justificando o controle de constitucionalidade. As decisões seguintes passaram a fixar como parâmetro uma variação média entre os distritos de 5% na população.[711]

Com as peculiaridades de um Sistema Eleitoral como o norte-americano, decorrentes de condições bastante próprias (sociais, políticas e econômicas), Nohlen aponta algumas das características que lhe dão identidade: bipartidarismo, com acentuado pragmatismo, de um lado, e pouca organização e membros, de outro; Partidos mais abertos à modificação de suas posições, bem como aos candidatos independentes; forte divisão de poderes; descentralização do sistema político-institucional. Por tais razões, aponta o autor, não é possível comparar, sem muitas reservas, aos Sistemas Eleitorais europeus.[712]

Do ponto de vista da representação, sinais característicos são a ideia do vínculo

---

[710] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 204-205.
[711] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 204-205. "*En el caso de Baker vs. CARR (1962), en el que se trataba de la desigualdad de votos para la* Legislature*, en unas circunscripciones de Tennessee, cuyo tamaño no se habia revisado desde 1901, la mayoría de los jueces declaró que las distribuciones de circunscripciones dentro de los Estados federados están supeditadas a la* equal representation clause*, de la enmienda l4.ª y que, en consecuencia, cabe un control de constitucionalidad de las mismas. En el caso Gray vs. SANDERS (1963), en el que se rebatió la* unit rule *(una especie de sistema de voto en bloque) en las* primaries *de Georgia y en el de Wesberry vs. SANDERS (1964) en el que se cuestionaba la distribución de circunscripciones para la Cámara de Representantes de Georgia, el* Supreme Court*, finalmente, estableció el principio de* one man-one vote*. Como justificación, el Tribunal adujo que: <<construed in historical context, the command of Article I, Section 2, that Representatives be chosen "by the people of the several States' means that as nearly as practicable one man's vote in a congressional election is to be worth as much as another...>> (cit. según CLAUDE, 1970, p. 213). (…) En este sentido, estableció unos márgenes comparativamente estrechos desde el momento en que declaró anti-constitucionales las circunscripciones para la Câmara de Representantes de Texas en 1973 porque entre la circunscripción mayor e la menor había una variación del 5% (vid. RIDDER, 1976, PP. 251 y ss.)*".
[712] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 206-208.

territorial do eleito com sua base e a defesa direta dos interesses dos representados, com uma densa rede de "*dependencias recíprocas no institucionalizada"*.[713]

O Sistema Eleitoral americano propicia vitórias seguidas de um mesmo Partido em determinada circunscrição e a reeleição de deputados (no ponto, deputados adotam a estratégia do *gerrymandering* para definir circunscrições e garantir a continuidade do mandato). As taxas médias de reeleição foram superiores a 90% entre 1954 e 1976. A exceção surge em casos de instabilidade Política, tal como no episódio do *Watergate*, em que o presidente Richard Nixon foi alvo de processo de *impeachment*.[714]

Acerca dos regramentos da eleição americana, Pierini traz elementos importantes para a compreensão do tema.

A fórmula eleitoral adotada praticamente em todo o país é a do Sistema Majoritário de turno único, também conhecido como *plurality* ou FPTP (*first past the post*), em circunscrições uninominais, via de regra. É eleito aquele candidato que obtiver a maioria relativa dos votos (*the winner takes all*).[715]

Quanto à eleição para a Câmara dos Representantes, o número total de 435 membros é dividido de acordo com a população dos Estados e conforme revisões a cada dez anos. Os mandatos são de apenas dois anos e são considerados elegíveis os candidatos com 25 anos ou mais, com Cidadania americana por pelo menos sete anos e residência no Estado pelo pretende ser um dos representantes.[716]

Algumas das consequências de tal Sistema Eleitoral, também observadas por Pierini, são: fortalecimento do personalismo; enfraquecimento dos Partidos Políticos; grande competição eleitoral; acentuada visibilidade dos eleitos e de sua relação com os territórios pelos quais foram eleitos (*incumbency factor* - potencializado com as redes sociais); excessiva preocupação com a reeleição (decorrência do curto mandato).[717]

Outro ponto que não pode ser olvidado no Sistema Eleitoral americano é o da escolha dos candidatos, com suas características legais próprias e no ambiente de

---

[713] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. p. 209.
[714] NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. pp. 211-212; 220-221.
[715] PIERINI, Andrea. ***I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America***. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. p. 383.
[716] PIERINI, Andrea. ***I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America***. p. 383.
[717] PIERINI, Andrea. ***I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America***. p. 385.

bipartidarismo, sendo ínfimas as chances para uma terceira força.[718] Ademais, há regiões em que vigora verdadeiro unipartidarismo, porquanto dominadas por um ou outro Partido (via de regra, os Democratas em áreas urbanas e os Republicanos e locais menores).[719]

Em tal cenário, é certo que o candidato escolhido será o eleito, o que torna a disputa pela candidatura ainda mais acirrada. A propósito, veja-se que das 435 vagas na Câmara dos Representantes, apenas 100 são efetivamente disputadas, sendo as demais 335 bem definidas entre Democratas e Republicanos. É dizer: não há efetiva concorrência nas regiões em que existe, de fato, o unipartidarismo.[720]

O procedimento para a escolha está previsto nas leis dos Estados e também nos estatutos internos dos Partidos. Diversas fases foram percorridas ao longo do processo histórico de sua formação, desde a Constituição até a atual, iniciada em 1968, por ocasião da Convenção do Partido Democrático de Chicago, inaugurando um processo mais democrático e participativo. De acordo com o parâmetro para as eleições presidenciais, o regramento era sobre: a presença de integrantes do Partido e delegados para a convenção nacional; o direito dos candidatos de aprovarem aqueles delegados que fariam a sustentação da sua candidatura (para garantir que haveria lealdade); a regulamentação do Partido a respeito da seleção do candidato. Tal proceder foi consolidado e opera de modo prevalente em diversos Estados.[721]

Trata-se de um modo peculiar de escolha que valoriza a autonomia e a personalidade dos eleitos, mas que, por outro lado, garante ampla participação democrática, em prol do chamado *representation reinforcement* em uma forte dimensão pública.[722]

---

[718] PIERINI, Andrea. ***I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America***. pp. 390-391. Obs.: quanto ao improvável êxito de uma terceira força política no EUA, o autor faz uma referência à obra de Evseev, a qual o doutorando não teve acesso, com o seguinte teor: "*D. EVSSEV, A Second Look at Third Parties: Correcting the Supreme Court´s Undertanding of Elections, in 85 B.U.L. Ver., 1277 (2005)*".

[719] PIERINI, Andrea. ***I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America***. p. 391.

[720] PIERINI, Andrea. ***I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America***. p. 391. Obs.: há uma referência do autor à obra de Chaberski, a qual não teve o doutorando acesso, com o seguinte teor: "*M.A. KRASNER-S.G. CHABERSKI, cit., p. 109*", cuja referência inicial é: "*KRASNER M.A.-CHABERSKI S.G, Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America, Giappchelli, Torino, 1994, ed. orig. American Government. Structure and Process, Macmillan Publishing Company, London, 1982, p. 109*". (*sic*)

[721] PIERINI, Andrea. ***I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America***. pp. 392-393. Obs.: há uma referência do autor à obra de Fabbrini, a qual não teve o doutorando acesso, com o seguinte teor: "*V.S FABBRINI, op. cit, pp. 38-40*", cuja referência inicial é: "FABBRINI S., *Il presidenzialismo degli Stati Uniti, Laterza, Bari, 1993*".

[722] PIERINI, Andrea. ***I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America***. p. 391.

As primárias são divididas em fechadas, abertas, neutras e *no-partisan*. As primeiras são mais frequentes e restritas aos filiados ao Partido, em contraposição às abertas, nas quais somente podem participar os não integrantes do Partido. A neutra é utilizada em Washington e Alaska, e o eleitor pode votar em candidatos de vários Partidos (método *panachage*), sendo um candidato para cada cargo em disputa. Por fim, nas primárias sem Partido (*no partisan*), os eleitores recebem cédulas com nomes não referenciados pelos Partidos.[723]

Trata-se, como visto, de um Sistema Eleitoral bastante peculiar e cuja transposição para outro país encontraria grande dificuldade, na medida em que as variáveis históricas, políticas e sociais lá estabelecidas não se verificariam, em igual medida, em outra nação. Nada obstante, chama a atenção o grau de participação do eleitor por ocasião da escolha dos candidatos, fase fundamental na eleição norte-americana, dada a grande possibilidade de êxito do escolhido para enfrentar a votação decisiva nas urnas. O envolvimento dos Cidadãos nessa fase da eleição provoca salutar debate sobre os possíveis candidatos, que ficam sob a vigilância do eleitor por mais tempo, não sendo raros os casos em que acabam tendo sua vida pregressa apurada com maior amplitude, com positivo efeito sobre o preparo de cada um e o que esperar de suas ações uma vez eleitos.

3.5.6 Sistema Eleitoral Brasileiro

O modelo de Sistema Eleitoral escolhido define a forma como são preenchidas as vagas, afetando diretamente a Democracia Representativa. Como dito, não há um padrão perfeito e acabado, mormente se se considerar as especificidades locais, inclusive geográficas e até mesmo religiosas.

Abordar o Sistema Eleitoral brasileiro é tema complexo e as razões são muitas: seguidas reformas eleitorais (praticamente a cada ano que antecede as eleições – realizadas a cada dois anos); inúmeros diplomas legais que não se comunicam; açodamento nas discussões das propostas em tramitação no Congresso Nacional; aberto interesse de certos políticos e grupos partidários em estabelecer garantias da própria reeleição, o que implica em não abertura para novas lideranças; papel ativo do Supremo

[723] PIERINI, Andrea. ***I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America***. pp. 394-395.

Tribunal Federal em questões que interferem no Sistema Eleitoral; ausência de diálogo entre sistemas internos quando se fala de reformas (por exemplo, o sistema de financiamento de campanhas eleitorais tem a ver com o Sistema Eleitoral adotado, não são institutos estanques).

A primeira fase histórica do Sistema Eleitoral brasileiro ocorre a partir da Proclamação da República e vai até 1932, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Pouco há de semelhante com os dias atuais, sendo estas as principais características: voto distrital majoritário; restrição do direito de voto; presidente e vice eram escolhidos separadamente; frágil sistema partidário.[724]

Além de grande restrição aos direitos políticos, em geral, a eleição era tema complexo. A representação era distrital plurinominal, com voto aberto. Estados eram divididos em distritos que elegiam três (até 1904 - depois cinco) a sete deputados. Os mais votados eram eleitos (majoritário). O eleitor poderia votar várias vezes, em dois terços das vagas em disputa, inclusive no mesmo candidato. Senadores eram eleitos pelos Estados.[725]

Na Constituição de 1934 garantiu-se o voto secreto e também o voto feminino, houve a criação da Justiça Eleitoral e a representação prevista era Proporcional. O Sistema Eleitoral era dos quocientes eleitorais, com a definição das sobras pelo Sistema Majoritário. Em 1935, com a Lei n. 48, o Código Eleitoral de 1932 foi modificado e, assim, fixada a regra da maior média para a definição das sobras, mas não chegou a viger em razão do Golpe de Estado de 1937.[726]

Com a Constituição de 1937, as eleições seriam indiretas para a Câmara e Assembleias, mas suas regras nunca foram implementadas em razão da dissolução das casas parlamentares. Somente em 1945, com a Lei Constitucional n. 9, é que foram realizadas eleições para a Assembleia Constituinte. O Sistema era Proporcional com sobras ao partido mais votado na circunscrição (Lei Agamenon), o que beneficiava os partidos que apoiavam Getúlio Vargas, que acabara de ser deposto.[727]

---

[724] ALMEIDA, Helga do Nascimento de; GOMES, Larissa Peixoto. **Mais exóticos que jabuticabas?** Os sistemas eleitorais brasileiros. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 474.
[725] ALMEIDA, Helga do Nascimento de; GOMES, Larissa Peixoto. **Mais exóticos que jabuticabas?** p. 477.
[726] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 103-104.
[727] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 104. Obs.: no tocante à distribuição dos restos, o autor

As principais características do Sistema Eleitoral entre 1932 e 1945 são: representação proporcional, Estados como circunscrições eleitorais, candidatura avulsa, expansão do voto, sufrágio secreto.[728]

Em 1946, a nova Constituição manteve o Sistema Proporcional. Em 1950, foi promulgado novo Código Eleitoral, retornando o sistema das maiores médias (com vantagens para a democratização da representação proporcional, pois o critério das sobras ao Partido com maior votação é, por si, injusto). Em 1965, durante o Regime Militar, é promulgado o ainda vigente Código Eleitoral, sendo poucas as alterações relativas aos Sistemas Eleitorais. Em 1965, com o Ato Institucional n. 2, os Partidos são extintos e criados apenas dois: Arena e MDB.[729]

Nesse período destacam-se: representação proporcional, lista aberta, multipartidarismo (até o Ato Institucional n. 2), primeiras regras sobre financiamento político e voto obrigatório.[730]

Durante a vigência da Constituição de 1967, a previsão era de Sistema Proporcional para a Câmara dos Deputados, de acordo com a regulamentação legal. Todavia, com o recrudescimento da Ditadura Militar, foi editado o Ato Institucional n. 5, em 13 de dezembro de 1968, que previa a possibilidade de recesso do Congresso Nacional, cassação de mandatos e exercício das atividades legislativas pelo presidente da República, o que foi levado a efeito por Costa e Silva. Com a Emenda Constitucional n. 1, de 1969 (na prática, uma nova Constituição), houve a instituição do controverso Sistema Proporcional **total** ou **parcial** (não se soube exatamente o que seria), mas que nunca chegou a ser empregado porque, em 1982, com a Emenda n. 22, houve a adoção do Sistema Eleitoral Misto, que, por sua vez, também não chegou a ser utilizado. Em 1985, a Emenda Constitucional n. 25 revogou dita previsão e fez retornar o Sistema Proporcional.[731]

A CRFB/88 mantém o Sistema Proporcional para a Câmara dos Deputados. A lista é aberta, houve expansão do direito do voto (analfabetos e maiores de 16 anos, por

---

faz uma referência à obra de Hilda Soares Braga, intitulada Sistemas Eleitorais no Brasil, p. 89, a qual o doutorando não teve acesso.

[728] ALMEIDA, Helga do Nascimento de; GOMES, Larissa Peixoto. **Mais exóticos que jabuticabas?** p. 479.

[729] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 105.

[730] ALMEIDA, Helga do Nascimento de; GOMES, Larissa Peixoto. **Mais exóticos que jabuticabas?** pp. 482-483.

[731] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. pp. 106-107.

exemplo), há obrigação de filiação partidária para as candidaturas. O número de vagas no Parlamento é fixado em 513, com representação mínima de oito e máximo de setenta, por Estado, o que causa desproporção entre aqueles mais e menos populosos, fenômeno conhecido como *malapportionment*. Nosso Sistema Proporcional de lista aberta favorece o multipartidarismo, cujos reflexos ocorrem também internamente, considerando-se a dinâmica de cada sigla. Isso porque candidatos disputam contra candidatos do mesmo Partido. Da mesma forma, as agremiações estimulam o número elevado de candidaturas, de modo que a obter mais votos e, assim, mais cadeiras no momento da distribuição.[732]

Nessa toada, o Sistema brasileiro proporciona: individualização do voto (personificação do candidato), alto custo de campanha, tendência do eleitor a votar em "quem irá ganhar".[733]

Dentre tantas outras consequências que poderiam ser citadas, mencione-se, ainda, o enfraquecimento dos próprios Partidos e de seus conteúdos programáticos, cuja importância é minimizada, sendo mais relevante reunir o maior número de candidatos. Há, ainda, a figura do suplente, que não existe em outros países, como na Inglaterra, por exemplo, onde é feita uma nova eleição em caso de vacância. No ponto, é nítido o prejuízo à Democracia Representativa quando existe a possibilidade (não remota) de suplentes, sem voto algum, ocuparem mandatos eletivos no Senado.

Recentemente, o modelo eleitoral brasileiro passou por algumas modificações, não necessariamente quanto aos Sistemas Majoritário e Proporcional, mas em outros aspectos relevantes, de acordo com a seguinte ordem cronológica:

- 2015: financiamento das campanhas eleitorais – vedação de doação por pessoa jurídica a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal;[734]

- 2015: Lei n. 13.165, de 29 de setembro, cujos objetivos que elencou são: "reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina", de acordo com

[732] ALMEIDA, Helga do Nascimento de; GOMES, Larissa Peixoto. **Mais exóticos que jabuticabas?** pp. 487-488.
[733] ALMEIDA, Helga do Nascimento de; GOMES, Larissa Peixoto. **Mais exóticos que jabuticabas?** p. 488.
[734] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADC 4650). Relator Min. Luiz Fux. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>. Acesso em 13.05.2019.

sua ementa. Dentre outras alterações, destaque-se: redução no tempo e nos gastos das campanhas eleitorais, diminuição do tempo de filiação partidária (de um ano para seis meses); participação em debates na TV assegurada a candidatos de Partidos com mais de nove representantes na Câmara dos Deputados (facultada aos demais); inclusão de propaganda institucional de incentivo à participação feminina na política; cláusula de desempenho pessoal do candidato, no patamar de 10% do quociente eleitoral;[735]

- 2017: Emenda Constitucional n. 97: instituição de cláusula de barreira progressiva até 2032 (também chamada cláusula de desempenho), que não impede a existência de Partidos ou a eleição de algum candidato por eles, mas proíbe que tais agremiações que não alcancem números mínimos de votos estabelecidos tenham acesso a recursos do fundo partidário, tampouco ao tempo gratuito de propaganda no rádio e na TV; vedação de coligações nas eleições proporcionais a partir das eleições de 2020;[736]

- 2017: Lei n. 13.487, de 6 de outubro. Inovações: criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinção da propaganda política paga no rádio ou na televisão (ressalvada a propaganda eleitoral em períodos de campanha);[737]

- 2017: Lei n. 13.488, de 6 de outubro. Principais alterações no ordenamento político-eleitoral: possibilidade de procura por doadores antes do registro de candidatura; limite de doação por pessoa física (10 salários mínimos; houve veto presidencial no limite da chamada autodoação ou autofinanciamento por parte do candidato); teto de gastos

[735] BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.
[736] BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.
[737] BRASIL. Lei n. 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis n º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.

> de campanha de acordo com o cargo e o número de eleitores do Estado (no último caso para Governador e Senador); mudanças na propaganda veiculada pela *internet*.[738]

A confirmar a instabilidade de nosso Sistema, na data em que o presente capítulo era finalizado foi publicada notícia em que o presidente do Senado brasileiro pretende criar um grupo de trabalho para estudar uma nova reforma política, que, dentre outros temas, pretende propor o retorno das coligações partidárias para as eleições parlamentares, que sequer entrou em vigor, apesar de aprovado seu fim em 2017, pela Emenda Constitucional n. 97, conforme visto acima. Além disso, segundo o noticiado, questões como o financiamento das candidaturas (recentemente tornado público), duração de campanha (recentemente alterada) e o Sistema Eleitoral seriam alvo das novas propostas.[739]

O modelo atual de distribuição de vagas, a partir de 2020 (salvo novas alterações), é o seguinte:

CIRCUNSCRIÇÕES	CANDIDATURAS	VOTOS	VAGAS	DISTRIBUIÇÃO
Cada Estado ou Município é uma circunscrição própria, bem como o Distrito Federal.	Cada Partido (foram vedadas as coligações para as proporcionais a partir de 2020) apresenta seus candidatos em lista aberta, ou seja, sem ordem entre eles para que sejam considerados eleitos, o que dependerá dos votos de cada um.	Cada eleitor vota uma única vez, no candidato ou no Partido dele. Os votos no candidato definem a ordem com que serão considerados eleitos, de acordo com o número de vagas a que o Partido tiver direito. Votos no candidato também são computados para a legenda	Para o cálculo total de vagas por Partido, serão considerados os votos nos candidatos e na legenda. O quociente eleitoral (QE) é determinado pela divisão do número dos votos válidos pelo número de vagas no Parlamento, conforme art. 106 do Código Eleitoral.	As vagas a que cada Partido tem direito são definidas após verificado o quociente partidário, que é obtido a partir da divisão dos votos que o Partido teve (na legenda ou em candidatos) pelo quociente eleitoral (art. 107 do CE). As vagas de cada Partido serão distribuídas entre aqueles candidatos que, sozinhos, tenham obtido pelo menos

[738] BRASIL. Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis n º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.

[739] GÓES, Bruno; PORTINARI, Natália. Senado estuda reforma política e retorno da coligação proporcional. **O GLOBO**. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/senado-estuda-reforma-politica-retorno-da-coligacao-proporcional-23728352>. Acesso em 10.06.2019.

		partidária.		10% do quociente eleitoral, pela ordem da votação nominal de cada um, de acordo com o art. 108 do CE.

A tabela supra não trata das chamadas “sobras das vagas”, que são aquelas não atribuídas diretamente pelo quociente partidário (decorrentes de divisões não exatas). Assim, será necessário calcular as médias. Conforme explicita o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC)[740], com adaptações feitas pelo doutorando para adequar à regra que proíbe coligações, são esses os critérios:

- Distribuição da 1ª vaga remanescente (1ª Média) = número de votos válidos do partido, dividido pelas vagas obtidas via quociente partidário + 1;
- Distribuição das demais vagas remanescentes (Médias) = número de votos válidos do partido ou coligação, dividido pelas vagas obtidas via quociente partidário + vagas remanescentes obtidas pelo partido + 1;
- Havendo mais vagas remanescentes, repete-se a operação.

Exemplo:

1ª Média

Partido/coligação	Cálculo	Média
Partido A	MA = 1.900 / (2+0+1)	633,333333
Partido B	MB = 1.350 / (2+0+1)	450
Partido C	MC = 550 / (0+0+1)	550
Partido D	MD = 2.250 / (3+0+1)	562,5
Partido que atingiu a maior média (1ª)		Partido A

2ª Média

Partido/coligação	Cálculo	Média

[740] BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Cálculo de vagas (deputados e vereadores). Disponível em <https://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/calculo-de-vagas-deputados-e-vereadores/index.html>. Acesso em 18.05.2019.

Partido A	MA = 1.900 / (2+1+1)	475
Partido B	MB = 1.350 / (2+0+1)	450
Partido C	MC = 550 / (0+0+1)	550
Partido D	MD = 2.250 / (3+0+1)	562,5
Partido que atingiu a maior média (2ª)		Partido D

Resumo das vagas obtidas por partido

Partido	**Pelo QP**	**Pela média**	**TOTAL**
Partido A	2	1 (1ª média)	3
Partido B	2	0	2
Partido C	0	0	0
Partido D	3	1 (2ª média)	4
	7	**2**	**9**

Bem se pode verificar que são sucessivas as tentativas para melhoria do modelo político-eleitoral. Todavia, a partir de uma leitura mais atenta, o que se percebe é a pretensão de, tão-somente, dar uma resposta à Sociedade, desiludida que está com a Política. Reduzir tempo de campanha ou a propaganda eleitoral em si em nada auxilia o debate democrático, ao contrário. Trata-se de uma perigosa simplificação, como se “menos Política” fosse sinônimo de melhor Política. Caminha-se no sentido inverso. À medida em que se reduz o espaço político de deliberação anterior e ulterior aos pleitos, tem-se a abertura de flancos para *outsiders*, que enxergam na antipolítica a forma de agir (politicamente).

Assim, ao invés de optar pela diminuição nas desigualdades de representação de determinados grupos, como das mulheres e da população negra, pela instituição de verdadeira Democracia Interna nos Partidos, a fim de garantir a melhoria na qualidade da representação e oxigenação políticas, apenas para citar dois exemplos, aborta-se o espaço à pluralidade e centra-se, cada vez mais, no personalismo político, que nada ou pouco tem de conteúdo programático, em franca fragilização dos Partidos Políticos, conforme será demonstrado no Capítulo 4.

Mencione-se, por fim, que o Sistema Proporcional brasileiro propriamente dito permanece praticamente inalterado, com suas especificidades que causam estranheza, como, por exemplo, as listas abertas, que favorecem personalismos, estimulam as disputas internas entre candidatos da mesma agremiação e enfraquecem os Partidos Políticos. Estes, antes de se preocuparem com o preparo e a qualificação dos candidatos, precisam tê-los, como visto, em grande número, a fim possam alcançar o maior número de cadeiras.

A lista fechada (ou bloqueada) significa dizer que todos os candidatos de determinada sigla fariam uma só campanha, em favor do seu Partido, e não é opção que possa ser descartada em eventual alteração do modelo eleitoral brasileiro.

E em que pesem os retrocessos apontados, como no caso da redução do debate em períodos de campanha eleitoral, o fim das coligações partidárias para as eleições proporcionais, bem como a instituição de nova cláusula de barreira são aspectos positivos para o contexto brasileiro, pois visam fortalecer os Partidos, dando-lhes um mínimo de identidade programática e ideológica, hoje raramente encontrada em meio a quase 30 agremiações com representação no Congresso Nacional.

3.6 INTERFERÊNCIA NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Como se viu, os Sistemas Eleitorais podem interferir de diversas maneiras na Democracia Representativa, desde os problemas verificados por ocasião da divisão dos distritos (*gerrymandering*) ou quando se observa o peso da população de cada região no Parlamento (*malapportionment*). Ademais, a forma como se transformam os votos em vagas determina a representatividade dos Partidos Políticos, bem como de classes ou grupos étnicos e sociais no Parlamento, de acordo com o cálculo empregado e métodos de utilização das sobras para a definição dos assentos. O montante de votos desprezados por alguns Sistemas também indica o valor que se dá ao sufrágio de cada eleitor, potencializando ou não a influência do Cidadão em cada escolha feita. Há uma inequívoca interferência e ela não ocorre, no mais das vezes, sem ser devidamente prevista pelo legislador.

Como adverte Virgílio da Silva: “a fórmula eleitoral é a operação matemática que traduz os votos em mandatos, o que significa dizer que é a fórmula eleitoral que define

quem ganha e quem perde as eleições".[741]

Os pontos seguintes deste trabalho farão a análise de alguns dos métodos utilizados pelos Sistemas Eleitorais e de como eles interferem na Representação Política.

As fórmulas empregadas em Sistemas Proporcionais possibilitam a maior variedade de opções, já que não tratam de maiorias. Uma delas é o método D'Hont, que emprega uma sequência divisores aos votos obtidos por um Partido. Conforme exemplo citado do Virgílio da Silva, em uma eleição em determinada circunscrição que elege sete deputados, foram considerados válidos 560.000 votos, sendo cinco os Partidos em disputa (Partido A com 209.000, PB 159.000, PC 95.500, PD 50.250 e PE 46.250). A tabela abaixo indica como ficam os resultados após a divisão pelo método D'Hont, sendo conquistadas as vagas por aqueles que obtiveram os maiores quocientes (em negrito):[742]

DIVISOR	PARTIDO A	PB	PC	PD	PE
1	**209.000**	**159.000**	**95.500**	50.250	46.250
2	**104.500**	**79.500**	47.750	25.125	23.125
3	**69.667**	**53.000**	31.833	16.750	15.417
4	52.250	39.750	23.875	12.563	11.563
Total de cadeiras	3	3	1	0	0

Prossegue o autor informando as séries de divisores mais importantes:[743]

Série	Divisores
D'Hont	1 – 2 – 3 – 4 – 5...
Sainte-Laguë	1 – 3 – 5 – 7 – 9...
Sainte-Laguë modificada	1,4 – 3 – 5 – 7 – 9...

[741] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 51.
[742] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 53.
[743] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**. p. 54.

Imperiali	2 – 3 – 4 – 5 – 6...
Dinamarquesa	1 – 4 – 7 – 10 – 13...
Huntington	1,41 – 2,45 – 3,46 – 4,47...

Os resultados decorrentes do emprego de diferentes divisores não são meros preciosismos matemáticos, mas opções políticas, na medida em que representam somas que beneficiam os maiores Partidos ou, de outro lado, a justa proporcionalidade.[744]

Os Sistemas Eleitorais também possuem efeitos sobre o Sistema de Partidos, conforme será visto com mais vagar no Capítulo seguinte desta Tese. De todo modo, importa mencionar, ainda que brevemente, os ensinamentos de Maurice Duverger. De acordo com o francês, a representação proporcional e/ou a votação pelo Sistema Majoritário, bem como as votações em turno único ou duplo, podem delinear não só o número de Partidos, mas também os intrincados componentes que conferem estabilidade ou não corpo partidário.[745] Outros elementos interferem, como o caráter histórico dos Sistemas Eleitorais sobre o bipartidarismo, caso da Inglaterra e dos Estados Unidos.[746]

O autor aduz que o modelo Majoritário de **turno único**[747] tende ao dualismo de Partidos, com raras exceções: "(...) *i paesi dualisti sono maggioritari e i paesi maggioritari sono dualisti*".[748] Já o Sistema Majoritário de **dois turnos**[749] ou Proporcional tende ao pluripartidarismo. São constatações feitas a partir do exame de diversos países e seus modelos.[750]

Ainda que as denominadas "Leis de Duverger" sejam contrapostas por outros autores, conforme será visto no Capítulo seguinte, vê-se como os Sistemas Eleitorais influenciam a Democracia, para sua melhoria ou não, a depender dos interesses e dos aspectos políticos, sociais, históricos, dentre outros, em jogo. Uma fração no cálculo para

---

[744] SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**: tipos, efeitos jurídicos-políticos e aplicação ao caso brasileiro. p. 54.
[745] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. 3 ed. Tradução para o italiano de Mariejosé Cambieri Tosi. Milão: *Ediziono di Comunitá*, 1971. pp. 264-265. Título original: *Les partis politiques.*
[746] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 278.
[747] Vence aquele que obtiver mais votos em única votação.
[748] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 278-279.
[749] Uma vez habilitado ao segundo turno, vence aquele que obtiver mais votos.
[750] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 303.

a distribuição das vagas, a forma como se exerce o direito de voto (*v. g.* em listas abertas, fechadas ou flexíveis), a combinação do Sistema Eleitoral com o financiamento das campanhas ou com o incentivo à participação de mulheres e da população negra (este último tema ainda não discutido no Brasil) formam condições as mais variadas possíveis que interferem na Democracia Representativa.

Ao final deste Capítulo, é possível verificar que eventuais alterações no Sistema Eleitoral e seus componentes podem contribuir para a melhoria da Representação Política, mas tais possibilidades devem ser minuciosamente estudadas, em conjunto com os demais componentes dos Sistemas, que precisam dialogar entre si. Os reflexos de cada mudança são evidentes e não podem ser alvo de medidas açodadas ou fruto do desejo único de se garantir a reeleição, o que, inclusive, pode levar ao denominado *imobilismo*, caracterizado pelo desejo de nada mudar para que tudo fique como está, ou seja, cada qual com sua possibilidade de conquistar um novo mandato em níveis satisfatórios.

CAPÍTULO 4

PARTIDOS POLÍTICOS

> "*Parties are institutions that bring together people for the purpose of exercising power within the state*".[751]
>
> "Concedendo a cada grupo sua justa pretensão de ser ouvido, o sistema representativo constitui o melhor meio de determinar, pela neutralização dos interêsses próprios de cada um, os interêsses que são comuns a todos. Na prática o interêsse nacional é o que resta depois do cancelamento mútuo, pelos grupos opostos, dos interêsses demasiado tacanhos e particulares para serem aceitos por uma maioria de representantes". [752]

4.1 CONCEITO

Tratar de Partidos Políticos nos tempos atuais é desafio de enorme vulto, tendo em vista o momento de desconfiança por que passam. A negação da Política por parte de muitos dos Cidadãos tem causado perigoso distanciamento das estruturas partidárias organizadas, o que pode levar a um estrangulamento daqueles que são, ainda, os principais interlocutores entre povo e poder.

Este capítulo principia com o estudo das origens dos Partidos Políticos modernos nas Democracias liberais do ocidente, com enfoque nos modelos inglês, alemão e francês em razão de sua importância histórica, bem como do modelo estadounidense, pela magnitude de sua Democracia e seu modelo diferenciado do europeu.

Antes, porém, necessária sua definição. A categoria Partidos Políticos possui conceitos diversos. Não se olvide, contudo, diante de tantas particularidades históricas, regionais e jurídicas a respeito das agremiações, que a adoção de uma definição de Partido Político revela certo grau de dificuldade. Nesse sentido, alerta Samuel Dal-Farra Naspolini que há uma "dificuldade para elaboração de um conceito geral de partido político, dada a variedade de elementos identificados pelos autores – organização, princípios, fins,

---

[751] WARE, Alan. ***Political parties and party sistems***. *Oxford University Press*: *New York*, 1996. p. 2.
[752] STOKE, H. W. ***The Paradoxo of Representative Government***. *Apud* BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. Sua História Natural. Tradução de João Távora. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, sem ano de edição. Título original: *American Political Parties. Their Natural History*. p. 19. Obs.: o autor da presente Tese não teve acesso à obra de Stoke.

composição, reconhecimento jurídico".[753]

Na história do pensamento político, os partidos já foram compreendidos como: "*una fazione, un male necessario, un insieme di principi, un'organizzazione indispensabile al funzionamento della democrazia, ecc*".[754]

De Alan Ware, colhe-se que: "*A political party is an institution that (a) seeks influence in a state, often by attempting do occupy positions in government, and (b) usually consists of more than a single interest in the society and so to some degree attempts to 'agreegate interests*".[755]

A lei alemã que regulamenta os Partidos Políticos (*Parteiengesetz*) traz o seguinte conceito, em seu artigo 2, 1:

> *Parties are associations of citizens who set out to influence either permanently or for a lengthy period of time the formation of political opinions at Federal or Land level and to participate in the representation of the people in the Federal Parliament (Bundestag) or regional parliaments (Landtage) provided that they offer sufficient guarantee of the sincerity of their aims in the general character of their circumstances and attendant conditions, particularly in regard to the size and strength of their organization, the number of registered members and their public image. Party members may only be natural persons.*[756]

Para fins do presente estudo, são entendidos, pela objetividade e precisão da definição de Mauro Volpi, como "(...) *una componente determinante del sistema politico che è l'insieme dei soggetti che si propongono di rappresentare interessi sociali e di conquistare o di influenzare il potere politico*", o que permite distingui-los de outras organizações com objetivos específicos e delimitados (movimentos, grupos de interesse e grupos de pressão). Como importante elemento de dito sistema político, os Partidos fazem a mediação, conforme seus programas, entre os interesses particulares dos quais são porta-vozes e o interesse geral.[757]

---

[753] NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político**. Subsídios para Análise dos Sistemas Partidário e Eleitoral Brasileiros em Face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2006. p. 103.
[754] MASSARI, Oreste. ***I partiti politici nello democrazie contemporanee***. Roma-Bari: Laterza, 2004. p. 3.
[755] WARE, Alan. ***Political parties and party sistems***. p. 5.
[756] ALEMANHA. *Parteiengesetz,* de 24.07.1967, com emenda de 31.01.1994. Tradução para o inglês de *Inter Nationes*. Disponível em <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=235>. Acesso em 19.07.2019.
[757] VOLPI, Mauro. ***Diritto Costituzionale Italiano e Comparato****.* p. 358. Em livre tradução: "um componente

Estabelecido o Conceito Operacional de Partido Político, passa-se ao exame de seu nascimento e desenvolvimento ao longo da História Moderna.

4.1.1 Origem e constitucionalização dos Partidos Políticos na Europa (Inglaterra, França e Alemanha)

Do ponto de vista histórico, Alan Ware aponta que os Partidos surgiram a partir de duas fontes: a) de dentro da legislatura existente (Conservadores na Inglaterra); b) a partir da mobilização de grupos sociais e de classe que não tinham representação no Parlamento, mas buscavam a defesa dos seus interesses (Partido Trabalhista inglês).[758]

Assim, o surgimento dos Partidos Políticos não pode estar dissociado, em uma das vertentes, do instituto da Representação Política. De acordo com os ensinamentos de Mezzaroba, a própria Crise da Representação de matriz liberal, fulcrada que era apenas no atendimento da própria vontade do órgão representativo (isto é, sem os necessários vínculos com os representados) fez com que houvesse a necessidade de se aperfeiçoá-la. Dessa forma, "surgem os Partidos Políticos, com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais".[759] Ainda sobre a representação liberal, Mauro Volpi acrescenta que havia a dominação de uma ideologia individualística e que os Partidos agiam como restritos clubes de opinião ou como comitês eleitorais.[760]

Tema recorrente quando se examina a gênese dos Partidos é a aproximação com "seita", "facção" e "ligas". Mezzaroba, a partir de profunda análise dos termos, propõe sua diferenciação dos "Partidos", na medida em que não há naqueles ancestrais históricos a ideia de "durabilidade e de continuidade", requisitos das agremiações modernas. Da mesma forma, por falta de "continuidade e extensão da organização", os chamados clubes de notáveis, comitês eleitorais e parlamentares também não podem ser equiparados aos Partidos Políticos.[761]

Em sentido semelhante, Oreste Masari adverte que não se pode confundir o

---

decisivo do sistema político que é o conjunto de sujeitos que se propõe a representar interesses sociais e a conquistar ou influenciar o poder político".

[758] WARE, Alan. ***Political parties and party sistems***. Oxford University Press: New York, 1996. p 12.

[759] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 84.

[760] VOLPI, Mauro *et al*. ***Diritto Costituzionale Italiano e Comparato***. p. 359.

[761] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 104.

termo “partido”, como “parte”, se usado genericamente como referência a um grupo que luta pelo poder (ideia de “facção” ou “seita” - lutas violentas ou armadas que ameaçam a comunidade política) ou a “contextos estruturados da sociedade moderna, como parlamentos, governos, eleitores, etc”. O conceito moderno de Partido, defende Massari, tem início, portanto, quando se separa daquele de facção.[762]

Ainda, a lição de Dal-Farra Naspolini a respeito da categoria facção, notadamente o que a caracteriza: reunião de indivíduos voltada a interesses particulares e que se opõe ao interesse coletivo ou restringe os direitos básicos de seus não integrantes.[763]

Nada obstante, apesar de reconhecer a diferença entre seitas e Partidos, Duverger assevera que se chamam Partidos as facções que dividiam as antigas repúblicas na Itália do Renascimento, os clubes de deputados, comitês e organizações populares que discutiam temas políticos.[764] Segundo o autor francês, até 1850, à exceção dos Estados Unidos, nenhum país possuía Partidos Políticos na concepção atual de tal instituição; e entender a origem deles é importante para saber diferenciá-los, bem como para compreender a diferença numérica entre os sistemas bipartidários e pluripartidários. Desde então, o crescimento dos Partidos Políticos deve-se à medida em que foram ampliadas as “funções e a independência das assembléias políticas”, bem como a partir da extensão do direito de voto, fazendo com que o eleitor pudesse conhecer o candidato.[765]

Duverger aponta o mecanismo geral da origem eleitoral e parlamentar dos Partidos Políticos, o qual reputa como simples, a saber: “antes de tudo a criação dos grupos parlamentares; depois a aparição dos comitês eleitorais; por fim é estabelecido um vínculo permanente entre estes dois elementos”.[766] Esclarece, porém, que na prática algumas variações ocorreram como, por exemplo, em relação ao tempo em que os grupos parlamentares surgiram, geralmente antes dos comitês eleitorais. Por vezes, entretanto, os grupos apareceram somente nas Câmaras (autocráticas ou eleitas).[767]

---

[762] MASSARI, Oreste. ***I partiti politici nello democrazie contemporanee***. p. 11. Tradução livre do autor para o português.
[763] NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político**. p. 91.
[764] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 15. Tradução livre do autor para o português.
[765] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 15-16.
[766] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 16.
[767] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 16.

Alguns exemplos do nascimento de Partidos podem ser citados, como no caso da **Constituinte Francesa de 1789**, quando grupos parlamentares se transformaram em grupos ideológicos (jacobinos e gerondinos), embora fatores locais (identidade de origem) também pudessem estar na base de sua formação. A tais características some-se a defesa de determinados interesses. Também contribuiu para a formação de Partidos a adoção do sistema de votação em listas e de representação proporcional. Países como **Suécia** e **Suíça** tiverem seus primeiros grupos parlamentares verdadeiramente organizados com o acolhimento da proporcionalidade nas eleições.[768]

Ainda sobre a França, como se viu no Capítulo 1 (item 1.1.3), o pensamento revolucionário de Sieyès pavimentou as vias para o reconhecimento dos homens como livres e iguais, mas, como observa Mezzaroba, o voto limitado ou censitário, visto inicialmente como instrumento de um governo democrático, serviu como mecanismo para a "imposição de governos pessoais", o que gerou instabilidade ao sistema político e, assim, fragilizou as institituições públicas.[769]

Dessa forma, a regulamentação dos Partidos Políticos na França foi complexa, na medida em que as associações políticas sofreram restrições, o que perdurou durante o Século XIX com a Lei Chapelier, até 1901, quanto entrou em vigor a Lei sobre Contrato de Associação.[770] Com sucessivos atos regimentais nas décadas seguintes, os Partidos começaram a gozar de situação jurídica estável, o que somente se concretizou definitivamente em 1958, com a Constituição Francesa da V República, momento em que adquiriram o *status* constitucional. Dispunha o artigo 4º: "os partidos e os agrupamentos políticos concorrem, pelo sufrágio, à representação no poder. Formam-se e exercem suas atividades livremente, devendo respeitar os princípios da democracia e da soberania nacional".[771]

Atente-se para o curioso **caso inglês**, no qual, segundo Ostrogorski, a corrupção foi fator importante no desenvolvimento dos grupos parlamentares. Isso porque a formação da maioria se dava com a compra de votos dos deputados, de modo que estes passaram

---

[768] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 16-18.
[769] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 43.
[770] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 139.
[771] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 140. Obs.: há uma referência à própria Constituição francesa e às obras de Jaime Cárdenas Gracia (*Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*) e de Roberto L. Blanco Valdés (*Los Partidos Políticos*), estas a que o autor não teve acesso.

receber os valores do "*patronage secretary*", encarregado dos pagamentos regulares e de vigiar os votos e discursos. A prática foi rigorosamente disciplinada e, ainda que por outros métodos, também adotada pela minoria.[772]

Mas é do próprio Duverger a advertência de que não se pode adiantar conclusões equivocadas sobre os efeitos do que ocorreu no Parlamento inglês para o desenvolvimento dos Partidos Políticos em outros países, em que pese ter sido observada a prática de compra de apoio parlamentar por parte de governos, a fim de diminuir a pressão das casas legislativas (Sistema Giolitti – Itália, e Guizot - França).[773]

No Parlamento inglês do Século XVIII, com a divisão interna entre situação e oposição (*Tory e Whig*) - e o reconhecimento da existência desta, foi dado o primeiro passo em direção dos Partidos.[774] Massari também indica as origens dos Partidos Políticos, caracterizados, em suma, pela: a) afirmação do Pluralismo Político; b) pela laicização da política (Legitimação da autoridade que provém do consenso); c) afirmação do princípio e do instituto da Representação; d) Legitimidade eleitoral dos poderes representativos e governamentais; e) estruturação do poder político institucional em Legislativo e Executivo (separação – caso dos Estados Unidos, ou fusão – governo parlamentar).[775]

Ao retornar dois séculos na História, mais precisamente à **Revolução Inglesa** (1640 – 1649), Giorgio Galli demonstra a importância do governo parlamentar como fonte de criação dos Partidos Políticos, na medida em que "*è la formazione di un sistema di rappresentanza parlamentare che favorisce l'organizzazione politica dei partiti in parlamento*".[776] Assim, aduz que foi nesta revolução que se firmou tal princípio (do governo parlamentar), sendo possível afirmar que a **origem** dos Partidos Políticos remonta a tal período (não os Partidos propriamente ditos), ao passo que a organização de sua "presença social" se dá no Século XIX.[777]

O autor italiano sustenta que a cultura originária dos Partidos surge com a revolução burguesa (inglesa e, posteriormente, francesa), que "acompanha os desenvolvimentos das nações modernas e que prepara as condições para aquela que todos

---

[772] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 18.
[773] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 19.
[774] MASSARI, Oreste. ***I partiti politici nello democrazie contemporanee***. p. 11.
[775] MASSARI, Oreste. ***I partiti politici nello democrazie contemporanee***. p. 10.
[776] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. Milano: Rizzoli, 1990. p. 13.
[777] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. p.13.

os historiadores chamam a revolução industrial".[778] Dessa forma, defende Galli, existe uma relação direta entre a organização dos interesses partidários e o processo de desenvolvimento da Europa moderna (fruto da Revolução Industrial). Para tanto, justifica sua premissa no fato de a burguesia mercantil (depois industrial) ter completado o processo de organização de seu próprio poder político, rompendo, de forma revolucionária, com a característica monárquica absolutista herdeira do mundo feudal.[779] Observa que a articulação dos dois principais agrupamentos, de um lado, os mais conservadores (depois *tories*), de outro os mais liberais e mais progressistas (*whigs*), "está na origem da revolução inglesa e explica o funcionamento do sistema parlamentar na Inglaterra desde os Seiscentos".[780] O caso francês, um século depois, configura, de acordo com Galli, o segundo grande processo revolucionário europeu, que estabelece "as condições para a criação da sociedade industrial e da moderna democracia representativa".[781]

Na **Alemanha**, a origem da formação dos Partidos não tem o mesmo antecedente histórico das grandes revoluções ocorridas na Inglaterra e França, mas de porte menor, em 1848, com a formação da Assembleia Nacional de Frankfurt.[782]

Maurice Duverger apresenta os Partidos que já eram encontrados naquela época, cujos integrantes se reuniam, via de regra, em hotéis e cafés, bem como suas respectivas ideologias, a saber: Caffé Milani (extrema direita), Casinò (centro-direita), Hotel Würtenberg (centro-esquerda, que originou Westenhall e Augusta), Hotel Germania (esquerda) e Hotel Mont-Tonnère (extrema esquerda). Segundo o autor, está-se diante de grupos ideológicos, mas a mera designação dos nomes dos estabelecimentos em que ocorriam as reuniões atesta que "as doutrinas ainda são muito pouco precisas para caracterizá-los".[783]

---

[778] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. p.15.
[779] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. pp.15-16.
[780] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. p. 16. Tradução livre do autor para o português. Trecho original: "(...) *è all'origine della rivoluzione inglese e spiega infunzionamento del sistema parlamentare in Inghilterra sin dal Seicento*."
[781] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. p. 17. Tradução livre do autor para o português. Trecho original: "(...) *le condizioni per la parallela creazione della società industriale e della moderna democrazia rappresentativa* (...)" Também foram verificados os agrupamentos políticos (clubes mencionados por Duverger, conforme visto alhures), no caso os jacobinos e os gerondinos, sobre os quais se disse: "*Sono i due partiti che si contendono la guida e l'egemonia del processo rivoluzionario in Francia e che hanno, come i tories e i whigs, la caratteristica di essere al tempo stesso organizzazioni di interessi materiali e di posizioni teoriche e culturali"*. p. 70.
[782] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. p. 17.
[783] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 17-18. Tradução livre do autor para o português.

Somente com o Império de 1871 (Segundo Reich) e, então, com a unificação do território alemão, é que se tem os Partidos da tradição do pensamento liberal: o Nacional Alemão e o Conservador. Posteriormente, dois pequenos agrupamentos também são formados: um que é dissidente dos conservadores e que se define como liberal-conservador e outro que reúne liberais e progressistas. No período de Bismarck, notadamente na segunda década do Império, o Partido Conservador está consolidado na Prússia e na Alemanha Oriental e é fortemente ligado aos agrários, o que se mantém até a Alemanha de Weimar, quando, então, troca de nome e se torna Partido Nacional-Alemão.[784]

A este Partido se contrapõe o Nacional-Liberal (ou Partido Imperial), porquanto possuía as características da época. Representava a burguesia alemã durante a expansão industrial da segunda metade dos anos 1800 até o início da Primeira Guerra Mundial. Era um Partido do governo e outro de oposição, com a Constituição do Império conferindo amplos poderes ao Kaiser, o que muito enfraquecia o Parlamento. Seu sistema político não funcionava de forma similar ao da Inglaterra ou da França.[785]

À esquerda no espectro ideológico, o vazio de então foi preenchido pelo Partido Socialista, criado em 1875, mas que somente se tornou legal em 1891, com a revogação da lei antissocialista.[786]

Anota Galli que, durante a República de Weimar, os Partidos de tradição liberal permaneceram praticamente os mesmos, com mudanças nos nomes. O conservador, como se viu, passou a se chamar Partido Nacional-Alemão, o Nacional-Liberal utilizou a denominação Popular e havia, ainda, o Partido Democrático. Foi o Partido Popular aquele que desempenhou importante papel na primeira fase da República de Weimar, sob a liderança de Stresemann, ministro do Exterior que tentou dar estabilidade ao sistema político.[787]

A República de Weimar e o sistema político passaram por uma grave Crise por conta das pesadas reparações de guerra que o país deveria pagar, o que, somada à inferioridade internacional decorrente, levou ao nacionalismo alemão, o que se tornou ainda mais grave depois do colapso na economia, em 1929. É esse cenário que torna fértil o

---

[784] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. p. 71.
[785] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. p. 72.
[786] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. pp. 72-73.
[787] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. pp. 72-73.

terreno para o extremismo de Hitler, que atribui a Crise à incapacidade ao governo, à República de Weimar, à socialdemocracia e, em certa medida, aos partidos liberais, que foram incapazes de convencer o eleitorado.[788]

O avanço do Partido Nazista no início dos anos 1930 ocorre, em boa parte, em áreas que eram dos Partidos liberais, com a influência de Hitler sobre o eleitorado moderado, liberal e conservador.[789] Ele ascende ao cargo de chanceler em 30 de janeiro de 1933, para um governo de coalização entre Partidos conservadores e de direita. Os nazistas obtêm 44% de votos com auxílio do aparato policial e armado. Rapidamente, acontece na Alemanha o que ocorrera na Itália: os partidos aliados são afastados do governo e instala-se o unipartidarismo, até a derrota em 1945.[790]

Em outra semelhança com a Itália pós-fascismo, o espaço da tradição moderada e conservadora foi ocupado pela Democracia-Cristã. Os Partidos liberais deixaram de ter uma função hegemônica, formando, na verdade, uma federação de dois Partidos: CDU – União Democrata-Cristã; e CSU – a União Social Cristã.[791]

Na Alemanha, a Constituição de Weimar, de 1919, não tratava de Partido, mas garantia o direito de associação política. Posteriormente, com a Lei Fundamental de Bonn (1949), houve o reconhecimento expresso, com a afirmação de sua importância e liberdade.[792]

No tocante à proeminência dos Partidos, necessário inicialmente mencionar, em suma, a evolução da própria Democracia, na medida em que tem relação direta com o surgimento e a importância que adquiriram as agremiações. De acordo com Mezzaroba, que ampliou as noções trazidas por García-Pelayo a respeito, as fases evolutivas são: a) Democracia Direta – identidade entre governantes e governados, sem intermediação; b) Democracia Representativa – caracterizada pelo dualismo representante/representado,

---

[788] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. p. 78.
[789] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. p. 78.
[790] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. p. 79. Veja-se, a propósito, a síntese de Francis Fukuyama: "(...) a política moderna criou um Estado de poder sem precedentes, para o qual um novo termo, *totalitarismo*, iria ser moldado. Com o apoio de uma eficiente força policial, partidos políticos de massa e ideologias radicais que procuravam controlar todos os aspectos da vida humana, esse novo tipo de Estado lançou-se a um projeto que ambicionava simplesmente o domínio do mundo". FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Tradução de Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. Título original: *The end of history and the last man*. p. 33.
[791] GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. p. 79.
[792] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. pp. 138-139.

sendo proeminente, do ponto de vista jurídico, a vontade do representante (pensamento liberal clássico); c) Democracia Representativa Partidária – papel de representação assumido pelos Partidos; d) Democracia de Partidos (ou Estado de Partidos) – acrescente-se em tal fase a função de mediação entre os Cidadãos e seus representantes, com a submissão destes ao mandato partidário (vontade do Partido). Mas como adverte Mezzaroba, a Representação política não garante a Democracia. Ou seja, a presença de Partidos não é o suficiente, "mas sim, e no mínimo, o comprometimento partidário com a Democracia, somado a sua capacidade de veicular a *participação* e as demandas sociais às decisões políticas".[793]

No ponto, Oreste Massari discorre sobre a Democracia de Partidos:

> La democrazia moderna è, dunque, soprattutto una democrazia di partiti. Se prendiamo la definizione di democrazie secondo cui deve esistere un rapporto d'influenza decisionale e di responsabilità politica (intensa nella triplice accezione di *responsability*, *responsiveness* e accountability) fra governati e governanti, sono i partiti, allora, a esplicare tale funzione di collegamento più o meno permanente attraverso il ruolo complessivo che svolgono, le strutture che mettono in campo e le specifiche funzione che assolvono.[794]

Nesse contexto de transformações, os Partidos passaram da ilegalidade (mesmo com a ascensão das agremiações durante a segunda metade do Séc. XIX, quando já influenciavam os desígnios públicos) à proteção constitucional.[795]

Por fim, rememore-se que os Partidos ainda são regulamentados pela legislação ordinária, o que nem sempre encontra o apoio das agremiações, na medida em que as minúcias relativas aos seus deveres poderiam tolher parte de sua autonomia.[796]

4.1.2 A origem dos Partidos Políticos nos Estados Unidos da América e sua diferenciação do modelo europeu

A política partidária nos **Estados Unidos da América** (EUA) tem origem diversa daquela verificada na Europa, na medida em que é ditada por fatores econômicos, tarifários,

---

[793] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. pp. 153-154.
[794] MASSARI, Oreste. ***I partiti politici nello democrazie contemporanee***. Roma-Bari: Laterza, 2004. p. XI (Introduzione)
[795] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 131.
[796] GARCÍA-PELAYO, Manuel. ***El Estado de Partidos***. p. 52. *Apud* MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 132. Obra a que o autor não teve acesso.

religiosos, dentre outros e marcada por uma Guerra Civil (ou da Secessão). Nesse sentido, Binkley ressalta que os Partidos europeus eram condicionados pela nobreza, monarquia hereditária, exército profissional e igreja estabelecida, ao passo que nos EUA tais fatores não estavam presentes, o que gerou resultados diferentes ao país, notadamente no campo econômico.[797]

Se na Europa os Partidos são estruturados e com ideologias, nos EUA são organizações políticas.

Em que pese diversa da europeia, é ainda mais antiga sua história partidária. Como se viu com Duverger (item supra), até 1850, à exceção dos Estados Unidos, nenhum país europeu possuía Partidos Políticos na concepção atual de tal instituição.[798] Desse modo, o recorte metodológico será feito com base na importância histórica dos movimentos verificados na América.

Anteriormente à Constituição, não há registro de Partidos Políticos nos EUA. Mesmo os *Founding Fathers* (*vide* notas sobre Thomas Jefferson e James Madson no Capítulo 1 desta Tese, item 1.1.3) não previram sua criação, pois acreditavam em maiorias transitórias como forma de determinação da política.[799]

A origem de seus Partidos é, como sói ocorrer, a constituição de uma oposição: "Os *antis* do govêrno da Confederação tornaram-se os federalistas; os antifederalistas tornaram-se os republicanos jeffersonianos; os anti-Adams, os democratas jacksonianos; os antijacksonianos, os *whigs*" (*sic;* itálico no original). Na mesma ordem de ideias, o novo Partido Republicano foi a consolidação dos antinebrascas.[800]

O nascimento do primeiro Partido Político, o Federalista, teve início a partir de um movimento inesperado e oposicionista: a reação dos agrários do interior em relação aos interesses comerciais e financeiros do governo federal. A ação dos descontentes possibilitou a reação que resultou no Partido Político.[801]

O Federalista teve curta duração. A combinação de grupos que o formava "era

---

[797] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. Sua História Natural. pp. 20-21.
[798] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 15.
[799] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. p. 10.
[800] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. p. 285.
[801] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. pp. 11-12.

dominada por uma classe governante que tinha criado a opinião pública desde os primeiros tempos coloniais e considerava incontestável o seu direito de governar". Perpetuavam, assim, a máxima atribuída a John Cotton: "Se o povo governar, quem será governado?"[802]

A posição do Partido no governo, capitaneada por Alexander Hamilton (Ministro das Finanças do Governo Washington) foi decisiva para suas realizações na década de 1790, mas a incapacidade de compreensão dos movimentos que ocorriam no interior o minou. Tampouco, o Federalista reconhecia sua legitimidade como Partido e não admitia a ideia de que seu corpo de eleitores pudesse escolher dirigentes locais ou estaduais: "sua herança de filosofia social inglêsa (*sic*) impediu-os de estabelecerem uma organização partidária política 'americana'".[803]

Thomas Jefferson foi o líder de um novo movimento que ficou conhecido como "Republicanos jeffersonianos", sendo o primeiro dos notáveis políticos estadounidenses. Pragmático e hábil, reuniu sertanejos sulistas e imigrantes, e até mesmo grupos com algumas opiniões contrárias às suas em alguns temas. Foi o primeiro grande Partido a se organizar em uma "federação negligente de partidos locais". Aliado a Madison, ambos proferiam conferências com líderes estaduais e, assim, após alguns êxitos eleitorais, emergia o controle de um Partido nacional.[804]

Enquanto os Republicanos cortejavam os imigrantes, os Federalistas eram nativistas e chegaram a editar lei que praticamente bania os estrangeiros: "O período de residência exigido para a naturalização foi aumentado de cinco para quatorze anos, durante os quais o Presidente possuía podêres (*sic*) para deportar qualquer estrangeiro que julgasse 'perigoso para a paz e segurança dos Estados Unidos'". E foi dos Federalistas o ataque à liberdade de expressão de "estrangeiros mentirosos" e dos próprios americanos, quando da criação da Lei de Sedição, que dispunha sobre multa e prisão por declarações sediciosas contra o Presidente ou o Congresso, o que levou a penalidades severas "contra republicanos por observações relativamente inocentes".[805]

Contra a Lei de Sedição, os Republicanos acionaram a Suprema Corte, mas sem perspectivas de vitória, na medida em que alguns dos integrantes já haviam aplicado a

---

[802] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. p. 79. Obs.: sem referência específica a John Cotton, acreditando-se tratar, tão-somente, de uma frase a ele atribuída.
[803] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. p. 80.
[804] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. pp. 110-119.
[805] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. pp. 120-121.

própria lei com rigor. A solução foi tentar atrair a opinião pública por meio de resoluções em legislaturas estaduais. Assim, por volta de 1800, as Resoluções da Virgínia e Kentucky foram a "bíblia política dos jeffersonianos".[806]

Eleito o terceiro presidente do país (1801-1805), Jefferson pôs em prática sua habilidade política e, em tom conciliador, declarou em sua posse: "Somos todos republicanos, somos todos federalistas", ainda que na tentativa de atrair os desertores de outrora.[807]

James Madison sucedeu a Jefferson na cadeira presidencial, tendo enfrentado problemas na política externa (Guerra de 1812) e resistência do Congresso. Após acordos, foi indicado à reeleição. O Partido Republicano deu início a uma ofensiva contra os adversários e os EUA experimentaram uma amostra de um governo unipartidário, com a ruína dos Federalistas.[808]

Por volta de 1820, um fenômeno político-social de grande significado ocorreu: o homem comum das regiões Leste e Oeste confronta a classe dos proprietários rurais, sob a crença de que a Soberania Popular pudesse tornar-se realidade. Tal movimento fora liderado por Jackson. Era a denominada Democracia Jacksoniana, que o conduziu à Presidência, em 1828, com um quê de Populismo, na medida em que fora apresentado como defensor dos pobres contra os ricos.[809]

A forte oposição conservadora era formada pelos *Whigs*. De outro lado, os democratas ganhavam adeptos, muitos migrantes irlandeses desgostosos com a aristocracia europeia, e que viram na luta americana contra a "tirania" inglesa um estímulo à causa democrática. O sufrágio universal masculino e a fácil naturalização auxiliaram

---

[806] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. pp. 121-123. Obs.: há uma referência a "V. HENRY ADAMS, *John Randolph*, p. 35", obra a qual o autor da presente Tese não teve acesso.

[807] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. Situação hoje praticamente inusitada na Política foi o reconhecimento e o aplauso de um federalista, Henry Knox, ao discurso de Jefferson: "A grande extensão de nosso país e os diferentes costumes das respectivas partes exigem a superintendência e direção de um espírito amplo para consolidar interêsses (*sic*) e afeições. E, se o senhor conseguir êsse (*sic*) objetivo tão desejável, uma fama imperecível ficará ligada ao seu caráter". p. 129.

[808] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. pp. 136-139.

[809] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. pp. 173-177. Obs.: a conclusão sobre o traço populista é do autor da Tese, em razão da referência ao político como defensor dos pobres contra os ricos. Quanto a tal informação (a maneira como Andrew Jackson fora apresentado) a uma menção à seguinte obra: "*V. A. B. Darling; 'Jacksonian Democracy in Massachusetts', American Historical Review, XXIX, 283*", a que o autor da presente Tese não teve acesso.

nesse processo.[810]

Se os Federalistas foram pró-britânicos e os Republicanos jeffersonianos franceses, os Democratas jacksonianos "constituíram o primeiro partido genuinamente americano", com um sentimento antibritânico.[811] A Democracia jacksoniana teve seu auge entre o início da década de 1830 e o fim dos anos 1840, mas foi combalida, dentre outros fatores, por interesses escravocratas.[812]

Ao fim dos anos 1830, o *Whig* havia amadurecido e aglutinado forças políticas. Novamente, questões econômicas e regionais foram a tônica dos embates públicos, aliado ao emergente desenvolvimento industrial, que deslocou o poder político dos proprietários de navios mercantes para as fábricas e setor financeiro. Outras pautas também surgiram (trabalhadores *versus* patrões, pobres *versus* ricos), mas o Partido liderado por Henry Clay ganhou adesão de produtores rurais em regiões distintas. Sua origem antijacksoniana tornou denominador comum a resistência à autocracia do Poder Executivo (*v. g.*, as demissões promovidas no serviço público por Jackson eram quase sempre de republicanos nacionais ou *whigs*). A cartilha do Partido eram os Tratados sobre o Governo, de John Locke (*vide* a contribuição do autor no Capítulo 1, item 1.1.3).[813]

Binkley observa que: "de todos os nossos grandes partidos políticos os *whigs* foram os menos bem sucedidos em traduzir as pressões de seus interêsses (*sic*) componentes em normas nacionais. Em parte isso foi devido à confusão produzida pela morte de seus dois presidentes eleitos, HARRISON e TYLOR, durante o govêrno (*sic*)".[814] Ainda assim, o Partido concretizou realizações, dentre elas a preservação da União, com o Acordo de 1850, que impôs derrota ao movimento pela secessão, ocasião de sua própria extinção como Partido.[815]

Diversamente dos demais, o novo Partido Republicano não tem uma grande liderança no seu início (é equivocada a conclusão de que Abraham Lincoln foi seu fundador), surgindo de forma espontânea, com a agregação de "livre-solistas democratas independentes, *whigs* de consciência, *know-nothings*, *barnburners*, abolicionistas,

---

[810] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. pp. 179-180.
[811] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. p. 183.
[812] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. p. 187.
[813] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. pp. 225-226, 231-235, 238-240.
[814] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. p. 240.
[815] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. pp. 240-241.

abstêmios, alemães e outros", que "se combinaram num partido bem integrado, formularam um programa positivo interpretado em função do bem-estar nacional".[816] O movimento se expandiu por diversas regiões com o nome "Republicano". Duas de suas pautas eram a não extensão da escravatura e o antialcoolismo, esta para os extremistas. Grupos internos divergiam sobre a escravatura, entre defender seu fim ou manutenção (caso dos *know-nothings*).[817]

O Partido Republicano era um movimento de classe média, um Partido de pequenos empreendedores, onde queimava a chama do "espírito burguês americano, a ilimitada oportunidade de subir – tema predileto de LINCOLN".[818]

Uma das divergências àquela época com os Democratas era justamente a política escravagista defendida por estes e condenada pelos Republicanos (em grande parte), que pretendiam fazer valer os princípios da Declaração de Independência. Em seu primeiro programa havia expressão disposição sobre o poder soberano do Congresso sobre todo o território para proibir a escravidão.[819]

A diferenciação, portanto, entre os Partidos norte-americanos e europeus é aquela apontada por Maurice Duverger, notadamente quanto ao fatores sócio-econômicos como elementos que influenciaram os Partidos, pois, ao contrário do modelo europeu, as agremiações estadounidenses não correspondiam a uma determinada classe, tampouco possuíam composição social homogênea.[820]

Atualmente, entre os Democratas e os Republicanos não há muitas diferenças programáticas ou ideológicas. Somado ao papel dos *lobbies* e dos movimentos que agem por motivos específicos, há resultados institucionais, os quais, segundo Volpi, podem ser assim verificados: a) baixa participação eleitoral (que inclui como motivo a não obrigatoriedade do alistamento); b) forte personalização da política; c) negociação peculiar entre Presidente e Congresso. Por tais aspectos, finaliza Volpi, a forma de governo

---

[816] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. pp. 285-286. Obs.: *Know-nothings*, de acordo com Binkley, eram os integrantes de uma organização política secreta, cujo nome decorre das respostas que davam às pessoas que perguntavam o que eles faziam. Já os *barnburners* era anti-escravagistas.
[817] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. pp. 286-287; 290-291 e 299.
[818] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. p. 296.
[819] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. Sua História Natural. p. 301.
[820] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 267.

presidencialista dos Estados Unidos dificilmente seria recebida em outros ordenamentos.[821]

Esse dualismo de Partidos nem sempre é de simples explicação, conforme lição de Duverger, porquanto, ao lado dos dois grandes – Republicanos e Democratas, existem outras agremiações menores com alguma influência (ou mesmo maior do que um dos dois) em assembleias estaduais ou mesmo em municípios. Nos EUA, podem ser citados os casos do Partido Agrário (Minnesota), Partido Progressista (Wisconsin); Partido Laborista (Nova York), dentre outros. E mesmo que tenham chegado à Câmara dos Representantes ou ao Senado, a desproporção em relação aos Democratas e Republicanos, a efemeridade e o caráter local não impedem a classificação norte-americana de Partidos como tipicamente dualista.[822]

Segundo Duverger, nos EUA o bipartidarismo jamais foi ameaçado seriamente. Os Partidos evoluíram desde a rivalidade Jefferson/Hamilton, ou seja, Republicanos/Federalistas. Com o perecimento dos Federalistas e uma certa confusão no dualismo, surgiram os Democratas liderados por Jackson e os "nacionais-republicanos" (também conhecido como *Whigs*), liderados por Clay e Adams. Mesmo a Guerra Civil, que trouxe confusão ao sistema, não descaracterizou significativamente o bipartidarismo, que ressurgiu com a disputa Republicanos *versus* Democratas.[823]

As tentativas de estabelecimento de uma terceira força partidária sempre fracassou nos EUA, tendo, como dito, apenas alguns Partidos obtido êxito local e efêmero, ao contrário da Inglaterra, onde o dualismo já sofreu com a interferência de Partidos que desafiaram a polarização entre Conservadores e Liberais, notadamente com a ascensão do Socialismo (*vide* Capítulo 3, item 3.5.1 alguns resultados eleitorais).[824]

A diferença entre o dualismo inglês e o norte-americano reside na estrutura interna de cada Partido. Se na Inglaterra há uma grande centralização (maior entre os Conservadores), nos EUA há grande independência entre os comitês. Por fim, ao contrário dos ingleses, em que há traço ideológico a distinguir as agremiações, os Partidos nos EUA não possuem base ideológica ou social: "*sono in primo luogo macchine per la conquista di*

---

[821] VOLPI, Mauro *et al*. ***Diritto Costituzionale Italiano e Comparato***. p. 363.
[822] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 267-268.
[823] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 269-270.
[824] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 270. Obs.: sobre Partidos locais e efêmeros, há uma referência à obra de "W. B. Hesseltine, *The rise and fall of third parties*. Washington, 1948", a qual o autor da presente Tese não teve acesso.

caiche amministrative e politiche e per la designazione dei candidati nei "pre-scrutini", spesso assai più importante degli scrutini veri e propri".[825]

Como se viu, os Partidos Políticos estadounidenses nasceram de movimentos contrários a algo estabelecido e era a reunião de grupos, muitas vezes distintos, sem traço ideológico comum, em meio a um sem-fim de conflitos e interesses agrários, indígenas, comerciais, escravocratas, regionais (Sul-Norte, Leste-Oeste), dentre outros, e mesmo uma Guerra Civil (Guerra da Secessão). As bases da Declaração da Independência, bem assim o fato de terem sido colônia inglesa, que influenciou sua concepção institucional, mas também, por negativa, gerou um país diferente – na medida em que foi feita a escolha clara contra o modelo monárquico da coroa britânica, e sua pujança e cultura econômicas moldaram sua Política.

4.2 CLASSIFICAÇÃO, SISTEMA DE PARTIDOS E ESTADO DE PARTIDOS

A gama de variáveis que envolve a classificação dos Partidos impede a existência de uniformização sobre o tema. Critérios distintos levam a classificações diversas, conforme a concepção dos autores. Acrescente-se, ainda, as mudanças pelas quais passam os Partidos Políticos na atualidade, a dificultar as tentativas de sua atualização.

Com tal compreensão e ciente da impossibilidade de se abarcar os mais variados critérios para a classificação dos Partidos Políticos, os quais, por si, justificariam uma pesquisa exclusiva, acolhe-se a lição de Dal-Farra Naspolini, a qual, em apanhado doutrinário, sintetiza a classificação em quatro vertentes: a) quanto à estrutura; b) quanto aos membros; c) quanto à origem social; d) quanto aos fins, as quais são objetivamente citadas.

No primeiro ponto, fundado na concepção weberiana, os Partidos se reúnem em torno do carisma do líder ou por critérios de prestígio social, com os embates entre grupos opostos, ou operam de forma racional-legal, de acordo com os estutos. No segundo, quanto aos membros, a distinção remonta à clássica dicotomia burguesia *versus* proletariado, o que remete de forma praticamente direta à tipologia de Duverger: Partido de quadros e

[825] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 270-271.

Partido de massa (vinculado ao trabalhismo), sendo o primeiro notabilizado pela posição social de seus membros, que financiavam o próprio Partido, sendo muito restrito, ao passo que o segundo era caracterizado por ser aberto, sem maior rigor na admissão de seus membros, levando-se em conta que o número importava (Partido *catch all* – pega-tudo). Na terceira vertente, os conflitos centro *versus* periferia ou Estado *versus* Igreja eram a tônica da distinção (Stein Rokkan). Na quarta e última variante, quanto aos fins dos Partidos, a diferenciação era em torno das metas perseguidas: obtenção do poder e cargos ou a transformação da Sociedade e do Estado (Max Weber e David Hume).[826]

Quanto ao sistema de Partidos, o recorte metodológico é feito para se abordar, com mais vagar, o critério numérico de Partidos, o que possui relação, dentre outros fatores, com o Sistema Eleitoral adotado. Assim, para que se tenha uma aproximação com o Capítulo antecedente, opta-se pelo estudo neste ponto, não sem antes uma breve exposição geral.

Maurice Duverger indica dois fatores que compõem a definição do Sistema de Partidos em um determinado país, quais sejam: a) semelhanças e diferenças nas estruturas internas de cada Partido (centralizados ou descentralizados, flexíveis ou rígidos *et cetera*); b) a partir da análise de outros elementos, tais como número, dimensão, alianças, localização geográfica ou divisão política).[827]

Assim é que se pode, conforme Duverger, especificar alguns tipos de sistema. Para além da já conhecida contraposição entre Partido único, *two parties system* anglo-saxão e sistema pluripartidário, como o próprio autor ressalta, deve-se atentar para o fato de que “muitas outras distinções se sobrepõem e se entrelaçam a esta: sistema de partidos independentes ou de alianças, de partidos equilibrados ou predominantes, grandes ou pequenos, estáveis ou instáveis, de evolução para a esquerda ou de imobilismo, etc”.[828]

O politólogo francês reconhece a existência de diversos outros elementos que moldam a identidade partidária de cada país, indicando como pontos comuns fatores sócio-econômicos, ideológicos e técnicos. Os primeiros tiveram grande influência sobre os Partidos (como exemplos cita a divisão ocorrida na Europa do Séc. XIX, entre os conservadores da aristocracia e os liberais burgueses, bem como o ingresso da classe

---

[826] NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político**. pp. 105-110.
[827] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 263.
[828] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 263.

operária na Política no início do Séc. XX). Quanto aos fatores ideológicos, aponta como regra – não absoluta, para uma correspondência em relação a posição das classes. Por fim, no tocante às variáveis técnicas, menciona o Sistema Eleitoral como peça fundamental na definição do Sistema de Partidos e vice-versa. Com efeito, a representação proporcional e/ou a votação pelo Sistema Majoritário, bem como as votações em turno único ou duplo, podem delinear não só o número de Partidos, mas também os intrincados componentes que conferem estabilidade ou não corpo partidário.[829]

Sobre o número de Partidos, o autor chama a atenção para a coincidência entre regime totalitário e Partido único, ao passo que na Democracia prevalece o Pluralismo. Assim posta a questão, a oposição entre bipartidarismo e pluripartidarismo não seria tão importante. Todavia, os cenários podem ser diferentes. Dessa forma, após a análise do regime inglês e aquele da Quarta República francesa, Duverger conclui que o número de Partidos possui especial relevância. No caso de regime parlamentar com apenas dois Partidos, um deles assegura a totalidade do governo, sendo o outro limitado à crítica da oposição. Sob outro viso, em ambiente partidário plural, há a necessidade de constituição do ministério, que pode sofrer com problemas de divisão interna ou fadiga de uma aliança frágil.[830]

Duverger analisa a distinção entre dualismo e plurapartidarismo, em que pese reconheça a dificuldade de fazê-lo. Nos Estados Unidos, por exemplo, a existência de pequenos Partidos (muitos efêmeros e locais) ao lado de outros grandes não chegou a descaracterizar ou ameaçar o sistema tipicamente dualista (mesmo em um dos períodos mais conturbados de sua História, como no caso da guerra civil), mas na Inglaterra, relata, o tema demanda maior cuidado, porquanto há períodos de bipartidarismo (levando-se em conta a proeminência, em determinadas épocas, de apenas dois Partidos) ou tripartidarismo (neste caso entre 1918 e 1935, por exemplo).[831]

A respeito dos tipos de dualismo, entendido como bipartidarismo, fenômeno anglo-saxão (mas não absoluto dada a sua existência em outros modelos, bem assim de tri ou pluripartidarismo em países como Canadá e Austrália) destaca as diferenças entre o inglês e o norte-americano, *verbi gratia*, quanto à estrutura (fortemente centralizada no caso

---

[829] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 264-265.
[830] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 266-267.
[831] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 268-270. Obs.: a primeira edição da obra do autor pesquisado é da década de 1950.

inglês) e em relação ao perfil ideológico (que pouco caracteriza os americanos e se faz presente nos ingleses).[832]

Considerado no tempo, destaca-se a respeito do dualismo a partir dos anos 1800 em diante: a) primeiro, o voto censitário criou o bipartidarismo burguês entre conservadores e liberais, com muitas variações sociais e ideológicas de acordo com o país;[833] b) na segunda metade do Século XIX, "o desenvolvimento do radicalismo parecia comprometer este bipartidarismo, mas tratou-se mais de uma divisão interna dos liberais, cujos integrantes moderados viram crescer diante de uma tendência de esquerda". Via de regra, as divisões permaneceram no Partido ou foram extintas, mas merecem menção os radicais duradouros que se formaram nos Países Baixos (1891) e na Dinamarca (1906), bem como o desenvolvimento do socialismo, que provocou uma alteração geral no primeiro sistema bipartite e coincide com a ampliação do sufrágio;[834] c) as grandes lutas entre as *facções* (sentido técnico do termo), ao longo da História, foram dualistas (sem que se olvide as distinções secundárias), *v. g.*: católicos e protestantes, liberais e conservadores, burgueses e socialistas, ocidentais e comunistas.[835]

Quanto às implicações do Sistema Eleitoral sobre o bipartidarismo, Maurice Duverger afasta boa parte das explicações fornecidas por outros autores sobre as razões pelas quais o dualismo se difundiu entre os países anglo-saxões e fracassou na Europa continental, ressalvadas as exceções. Entre elas, embora não reconheça de todo falsas, são repelidas as variáves relativas ao "temperamento" dos povos em questão, ao "espírito desportivo" dos ingleses (lutas políticas como encontro de grupos rivais) ou à planta arquitetônica dos Parlamentos (hemiciclos ou retangulares). Prefere a explicação histórica, por considerar mais séria. Assim, o hábito secular envolvendo o bipartidarismo na Inglaterra e nos Estados Unidos é um fator evidente para a prática.[836]

Mas por que é assim? O autor atribui ao Sistema Eleitoral escolhido: o modelo majoritário de turno único tende ao dualismo de Partidos, "(...) *i paesi dualisti sono maggioritari e i paesi maggioritari sono dualisti*".[837] No tocante ao pluripartidarismo,

---

[832] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 270.
[833] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 272.
[834] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 273-274.
[835] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 277.
[836] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 278. Obs.: a primeira edição da obra do autor pesquisado é da década de 1950.
[837] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 278-279.

Duverger anota inicialmente que, muitas vezes, ele é confundido com a ausência de Partidos. Discorre sobre o tema da seguinte forma:

> *Un paese in cui l'opinione pubblica è divisa in gruppi numerosi ma instabili, effimeri, fluidi, non corrisponde al vero e proprio concetto di pluripartitismo ma si colloca nella preistoria partitica, si pone in una fase dell'evoluzione generale dove la distinzione fra bipartidarismo e pluripartidarismo non si applica ancora, perché non vi sono ancora veri e propri partiti*.[838]

Segundo Duverger, classificar o pluripartidarismo não é tarefa simples, tendo em vista a gama de variáveis; são diversas as possibilidades de acordo com os países examinados. Nada obstante, alguns pontos comuns são traçados pelo autor, a fim de se formar um esquema teórico que parte do caráter natural do dualismo e da constatação de que esta tendência pode vir alterada por dois fenômenos: o fracionamento interno das opiniões e a sobreposição de dualismos.[839]

Nesse contexto, indica que o fracionamento ocorre porque dentro dos Partidos há muitas divisões e quando estas tornam-se insuperáveis o bipartidarismo é posto em xeque e cede lugar ao pluripartidarismo. Relata o caso da Suíça, quando o bipartidarismo iniciado em 1948 foi rompido a partir da cisão dos radicais e dos liberais, fazendo surgir o tripartidarismo e o quadripartidarismo na sequência.[840]

O fracionamento gera Partidos centristas, em que pese o autor atentar, inicialmente, para a inexistência de uma opinião de centro, uma tendência ou uma doutrina distinta, por natureza, da ideologia de esquerda ou de direita, mas apenas o enfraquecimento destas. Em seguida, exemplifica, se um partido liberal (à direita em um sistema dualista) cinde-se em liberal e radical, o primeiro se transforma em um partido de centro.[841]

Giovanni Sartori discorda de Duverger e aponta ainda uma outra classificação para o Sistema de Partidos europeu, consistente em pluralismo simples (bipartidarismo), pluralismo moderado e pluralismo extremo. (Sistema bipartidário e Sistema pluripartidário. Ambos podem ser interpretados de forma dualística: direita-esquerda, maioria-oposição, conservador-movimento e similares).[842]

---

[838] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 290.
[839] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 291.
[840] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 292.
[841] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 292.
[842] SARTORI, Giovanni. ***Teoria dei partiti e caso italiano***. SugarCo Edizioni: Milão, 1982. p. 7.

O critério numérico, isoladamente considerado, segundo Sartori, não é o ideal, razão por que adiciona um outro, o ideológico, porquanto um sistema monopartidário não pode ser especificado e qualificado sem a intensidade ideológica, ao passo que o sistema pluralístico não pode ser diferenciado se o número de partidos não é posto em relação a distância ideológica.[843]

Ainda que reconheça dificuldades para recorrer a critérios não apenas numéricos, Sartori apresenta a seguinte classificação, em substituição àquela tricotômica: Partido único; Partido hegemônico; Partido predominante; Bipartidarismo; Multipartidarismo moderado; Multipartidarismo polarizado; Atomização.[844]

Na perspectiva de Alan Ware, é possível a identificação de duas dimensões em relação às aproximações feitas pelos autores clássicos: a primeira diz respeito aos fatores que têm sido identificados como determinantes para os Partidos ou o Sistema de Partidos, tais como sociológicos (fenômenos sociais que estão na base dos acontecimentos políticos), institucionais (alterações nas regras políticas podem afetar a natureza de outras instituições e como a Política é conduzida – *v. g.*, modelo de financiamento dos Partido) e de competição (Partidos isolamente considerados competem com os demais e o Sistema de Partidos reflete a lógica dessa competição); já a segunda, a ser considerada em conjunto com esses três fatores, está relacionada ao quão responsáveis são os Partidos e Sistemas de Partidos para as mudanças nas forças que os levaram a ser como são.[845]

Para além das classificações de Duverger e Sartori, propõe o autor a seguinte classificação de Sistemas de Partidos, diante de outras variáveis que afetam o desenvolvimento destes e dada a importância que ditas classificações assumem diante da impossibilidade de se dominar o grande elenco de características dos Partidos Políticos nos regimes democráticos liberais. Os fatores considerados são quatro, a saber: 1) extensão da inserção na Sociedade; 2) ideologias; 3) posição em relação à Legitimidade do regime; 4) número de Partidos no sistema.[846]

Destaque-se o primeiro deles, por conta da relação com um dos problemas estudados neste Tese: Ware aponta o distanciamento que há entre os eleitores e os

---

[843] SARTORI, Giovanni. ***Teoria dei partiti e caso italiano***. pp 63-64.
[844] SARTORI, Giovanni. ***Teoria dei partiti e caso italiano***. pp 64-65.
[845] WARE, Alan. ***Political parties and party sistems***. pp. 7-8.
[846] WARE, Alan. ***Political parties and party sistems***. p. 149.

Partidos, havendo pouca identificação. Por outro lado, os Partidos podem estar envolvidos na vida social de diversas maneiras. Isso ocorre, segundo o autor, por duas razões: a) quanto menor a penetração na Sociedade, mais fácil ficará para o surgimento de novos Partidos e competição com os demais (o que explica a profusão de Partidos no início dos anos 1990 na Europa – em que pese a legislação eleitoral possa delimitar sua criação); b) quanto maior a penetração social dos Partidos, mais eles são tentados a manter o apoio daqueles que lhes são leais, o que traz estabilidade ao sistema.[847]

A primeira hipótese está bem ajustada à realidade brasileira, na medida em que, atualmente, praticamente não há penetração social dos Partidos, de modo que há uma tendência ao surgimento de outros grêmios (observe-se que são 75 em formação no Brasil, como visto).

Por fim, quanto ao Estado de Partidos (*Parteinstaat*), Mezzaroba destaca que ele surge a partir da incapacidade do modelo de representação política liberal em garantir a representatividade. Dessa forma, "o novo paradigma de organização política seria o resultado da articulação e da interação entre o sistema partidário e a estrutura do Estado, e tem como meta estabelecer um sistema político que garanta a efetiva *representação* do sujeito coletivo".[848]

Nesse contexto, os Partidos, enquanto sujeito coletivo, seriam o centro de construção da vontade geral estatal, ficando o Parlamento em segundo plano. Como entes que perseguem a hegemonia de suas ideias, deveriam guiar-se pela Democracia e disciplina intrapartidária, sendo alçados à condição de garantes do regime democrático.[849]

4.3 OS PARTIDOS NO BRASIL: atualidades e compromissos democráticos

Verificou-se, até aqui, a importância dos Partidos Políticos para a Democracia Representativa, ainda que com todas as deficiências e desconfianças que pesam sobre eles. Da clandestinidade à constitucionalização dos Partidos, é inegável sua incorporação

---

[847] WARE, Alan. ***Political parties and party sistems***. p. 150.
[848] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 157. Obs.: há uma referência à obra *El Estado de Partidos*, de García-Pelayo, a qual o autor não teve acesso.
[849] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. pp. 157-158. Obs.: há uma referência à obra *La Representación como possibilidad en el Estado de Partidos*, de Ricardo Chueca Rodriguez, a qual o autor não teve acesso.

ao sistema político das nações que prezam pelo respeito à pluralidade do pensamento, garantem a salutar disputa pelo poder e possibilitam o pleno funcionamento das agremiações políticas dentro e fora do Parlamento. A atuação dentro dos limites legais e dos propósitos a que se destinam é, portanto, condição mínima à obtenção de registro e autorização para que possam desempenhar suas funções.

Sem definir o que são os Partidos Políticos, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) trata do tema, especificamente considerado, em um único artigo (17), que integra o Capítulo V (Dos Partidos Políticos), do Título II de nossa Constituição (Dos Direitos e Garantias Fundamentais).[850]

A inserção dos Partidos Políticos no título em questão bem demonstra a sua importância, mormente quando os demais capítulos que o integram tratam de institutos relevantíssimos para nossa República: Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (artigo 5º), Dos Direitos Sociais (artigos 6º a 11), Da Nacionalidade (artigos 12 e 13) e Dos Direitos Políticos (artigos 14 a 16).

O artigo 17, *caput*, dispõe sobre as premissas mais importantes a serem observadas desde a criação à extinção, em especial: a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.[851]

Outros preceitos, também por força de comando constitucional, devem ser obedecidos pelos Partidos Políticos, quais sejam: o "caráter nacional" (artigo 17, I); a "proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes" (artigo 17, II); a "prestação de contas à Justiça Eleitoral" (artigo 17, III); e o "funcionamento parlamentar de acordo com a lei" (artigo 17, IV).

Por fim, os cinco parágrafos do artigo 17 tratam de outros direitos e deveres das agremiações políticas: a autonomia para definição de sua estrutura e funcionamento, inclusive no tocante ao regime de coligações, (apenas para as eleições majoritárias, de acordo com a Emenda Constitucional n. 97, de 2017, que proibiu em eleições proporcionais), sem vinculação entre candidaturas de âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, isto é, a coligação para a eleição presidencial não vincula os partidos integrantes

---

[850] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

[851] "Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: (...)"

em relação aos demais pleitos. A parte final do primeiro parágrafo impõe uma obrigação, a de que os estatutos partidários estabeleçam normas de disciplina e fidelidade partidária[852]; a aquisição da personalidade jurídica na forma da lei civil e registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral (§ 2º); o direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão (§ 3º), de acordo com os requisitos estabelecidos em seus incisos I (votação mínima de 3% nas eleições para a Câmara, em pelo menos um terço das unidades da Federação, com pelo menos 2% dos votos válidos em cada uma) ou II (eleição de pelo menos 15 deputados federais em um terço das unidades da Federação); abstenção de utilização de organização paramilitar (§ 4º). O último deles (§ 5º), acrescido pela Emenda Constitucional n. 97/2017, trata do direito de nova filiação, sem perda do mandato, daquele que foi eleito por Partido que não atinge as regras do § 3º.[853]

Com o fito de regulamentar o disposto na Constituição da República, foi editada a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995[854], que estabelece, em seu artigo 1º, a natureza do Partido Político e os seus objetivos: “Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

Não resta dúvida, portanto, sobre a natureza jurídica dos partidos, entendida como de direito privado, quer pelo comando constitucional (art. 17, § 2º), que encerrou a era dos Partidos como pessoas jurídicas de Direito Público interno até então vigente[855], quer pela menção expressa do artigo 1º da Lei n. 9.096/95.

Ana Cláudia Santano menciona a existência de três correntes sobre a natureza jurídica dos Partidos Políticos. Segundo tais entendimentos, os partidos seriam: a) associações de direito privado; b) órgãos públicos; c) associações de direito privado, mas com aspectos públicos, dotadas de “privilégios e deveres que as associações normais não

---

[852] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017.

[853] Para além das atividades próprias dos Partidos Políticos no Congresso Nacional, a tais instituições foram resguardados direitos. A título de exemplo: a possibilidade de interposição de Mandado de Segurança Coletivo e a propositura de Ação Direta de Constitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade, desde que possua representação no Congresso Nacional (artigos 5º, LXX, “a”, e 103, VIII, da CRFB/88).

[854] BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Presidência da República: Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 jun. 2016.

[855] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 263.

têm".[856]

Orides Mezzaroba também aponta três entendimentos doutrinários a respeito da natureza jurídica dos partidos, indicando, da mesma forma, a existência de um modelo híbrido, segundo o qual a agremiação é de direito privado, mas que "exerce função pública de relevância constitucional e democrática, cuja atividade é um exercício privado de funções públicas".[857]

A compreensão da natureza jurídica dos Partidos Políticos possui relevância para o presente estudo, tendo em vista que, apesar de se submeterem a um regime jurídico de direito privado, possuem diversas garantias que os conduzem a obrigações de ordem eminentemente pública.

Assim é que, ao receber recursos públicos dos fundos partidário e de campanha e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, mediante compensação fiscal entre os órgãos de comunicação e o Estado (verba pública, portanto), o Partido Político é obrigado a prestar contas de suas movimentações financeiras.

A Lei n. 9.096/95 é a que regulamenta os Partidos Políticos, bem assim a regra que prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade. Sem adentrar em suas minúcias, mencione-se que, para além de repetir os preceitos constitucionais já vistos, dita lei estabelece outros direitos e obrigações, destacando-se: o Partido destina-se a assegurar a **autenticidade do sistema representativo** e a **defender os direitos fundamentais** definidos na Constituição (artigo 1º, *caput*); vigência de até oito anos dos seus órgãos provisórios, vedados a extinção automática do órgão partidário e o cancelamento de sua inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) (artigo 3º, §§ 3º e 4º); **igualdade de direitos e deveres entre os filiados** de um Partido Político (artigo 4º); **proibição de que um Partido ministre instrução militar ou paramilitar**, utilize de organizações dessa natureza e adote uniforme para seus integrantes (artigo 6º).

O caráter nacional do Partido (ao menos do ponto de vista formal, dada a divergência de atuação em uma mesma sigla em locais diversos) é regulamentado por referida lei, que condiciona o registro do estatuto partidário à agremiação que comprove

---

[856] SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**: Teoria geral e experiências no direito comparado. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016. p. 27.
[857] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 266.

apoiamento mínimo de eleitores distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados.[858] E somente o Partido com registro do estatuto no TSE é que pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos em que fixa (artigo 7º, § 2º).

Adiante, a Lei n. 9.096/95 dispõe sobre a liberdade dos Partidos em relação ao seu programa e objetivos políticos, bem como para estabelecer sua estrutura interna, organização e funcionamento (artigo 14), além de conteúdo mínimo do Estatuto (artigo 15).[859]

Verificados, portanto, os requisitos mínimos para a criação e funcionamento dos Partidos Políticos, passe-se ao exame de alguns dos estatutos partidários registrados junto ao TSE, de acordo com sua importância (considerado o tamanho de suas bancadas no Congresso Nacional, no início da atual legislatura).

São 33 (trinta e três) Partidos com registros ativos até o momento da presente pesquisa (2019) junto ao TSE, sendo o mais antigo deles o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com registro deferido em 30.06.1981, seguido do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), deferimento em 03.11.1981, e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), com funcionamento autorizado em 10.11.1981, sendo o mais recente a obter o registro o Partido da Mulher Brasileira (PMB), em 29.09.2015.[860]

---

[858] Lei n. 9.096/95 - Artigo 7º, § 1º - Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoiamento de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

[859] Quanto ao Estatuto, deve conter, minimamente, de acordo com o estabelecido no artigo 15: I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede na Capital Federal; II - filiação e desligamento de seus membros; III - direitos e deveres dos filiados; IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros; V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa; VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas; VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despender com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei; VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido; IX - procedimento de reforma do programa e do estatuto.

[860] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos Políticos Registrados no TSE. Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> Acesso em 15.07.2019.

Alguns acompanham uma tendência também verificada em outros países e retiraram o “P”, de Partido, de seus nomes ou siglas (*v. g.* Avante, Solidariedade, Patriota, Rede). O MDB retornou à sigla original. Na Europa: Movimento 5 estrelas (Itália), *Podemos* (Espanha) e *En Marche!* (França) são exemplos dessa nova denominação que pretende afastar as agremiações dos “Partidos”, apresentando-se como algo “novo” ou “diferente”, o que será objeto de estudo mais adiante.

Chama atenção o número de Partidos em formação. Segundo o TSE são 75 (setenta e cinco), alguns com propostas bem específicas (Partido Nacional da Saúde, Partido do Esporte, Partido da Educação Brasileira), outros que geram dúvida sobre sua pertinência temática, pelo menos a partir de seus nomes (Partido Pirata do Brasil – até o momento sem apoiamento registrado no TSE; Partido Nacional Corinthiano – com apoiamento registrado em 15 Estados e no Distrito Federal, sendo o maior deles em São Paulo, com 251.305 eleitores), cujo processo de Registro de Partido Político (RPP) está em andamento junto ao Tribunal.[861]

Com 54 (cinquenta e quatro) representantes na Câmara, o Partido dos Trabalhadores (PT), de acordo com a última alteração estatutária aprovada em 17.10.2017, apresenta-se como: “associação voluntaria de cidadãos e cidadãs que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático”. Remete ao seu Programa, Manifestos e à Convenção Nacional de 1981 a indicação de seus objetivos e atuação.[862] Em pesquisa ao sítio eletrônico do Partido, não foi encontrado documento denominado “Programa”, mas “Carta de Princípios” e “Manifesto de Fundação”, que seguem na linha mencionada na apresentação do Partido em seu Estatuto”.[863]

---

[861] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos Políticos Registrados no TSE. Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao> Acesso em 15.07.2019.

[862] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos Políticos Registrados no TSE. Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao> Acesso em 15.07.2019.

[863] PARTIDO DOS TRABALHADORES. Documentos Institucionais. Disponível em <https://pt.org.br/nossa-historia/> Acesso em 15.07.2019.

O Partido Social Liberal (PSL), com 52 (cinquenta e dois) eleitos para a Câmara, dispõe como fundamentos, no artigo 3º do seu Estatuto, que: “O Partido Social Liberal – PSL se declara social liberalista, considerado forte defensor dos direitos humanos e das liberdades civis, acreditando que o Estado possa exercer na economia o papel de regulador, a fim de garantir à população acesso de qualidade aos serviços públicos essenciais e fundamentais, como saúde, educação, segurança, liberdade, habitação e saneamento.” Sua estrutura interna, organização e fundamento estão baseadas “no respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana, observando as normas constitucionais e legais”.[864]

Com 38 (trinta e oito) vagas na Câmara, o PP (Progressistas) não traz em seu Estatuto, diretamente, seus compromissos democráticos (há referência ao exercício de suas atividades “nos limites da autonomia política do Estado Democrático de Direito). Em verdade, remete ao “Programa e seus princípios programáticos” a adesão feita por seus filiados.[865] Em pesquisa ao Programa do Progressistas, verificou-se que seu norte versa sobre: “a construção de um País moderno e de uma sociedade baseada na dignidade humana, e que seja justa, livre, democrática, pluralista, solidária e participativa”.[866]

Em 20.02.2018, foi aprovada a última alteração no Estatuto do Partido Social Democrático (PSD), que conquistou 35 (trinta e cinco) vagas na última eleição para a Câmara. Constitui-se o PSD como instrumento para a “realização do processo político fiel ao princípio democrático, ao regime republicano em sua forma federativa”, e prega liberdade econômica, um país mais justo e igual para todos os brasileiros, inclusão social e um país mais solidário (artigo 2º, *caput*, do Estatuto).[867]

O MDB, com 34 (trinta e quatro) deputados, em sua última reforma estatutária, aprovada em 15.05.2018, estabeleceu no artigo 2º do seu Estatuto que “exerce suas

---

[864] PARTIDO SOCIAL LIBERAL. Estatuto. Disponível em <http://psl.org.br/estatutosNormas/EstatutoFormatoPDF_PSL2011.pdf> Acesso em 15.07.2019. Estatuto partidário de 21.12.2011 e aprovado pelo TSE em 09.05.2013. Obs.: O Estatuto não está disponível no sítio eletrônico do TSE, razão por que foi pesquisado diretamente na página do Partido.

[865] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos Políticos Registrados no TSE. Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> Acesso em 15.07.2019. Alteração estatutária aprovada em 11.09.2019.

[866] PROGRESSISTAS. Programa Partidário. Disponível em <http://www.progressistas.org.br/2056/Documentos/ProgramaPartidario_261600/> Acesso em 15.07.2019.

[867] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos Políticos Registrados no TSE. Disponível em < http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> Acesso em 15.07.2019. Alteração estatutária aprovada em 11.09.2019.

atividades políticas visando à realização dos objetivos programáticos que se destinam à construção de uma Nação soberana e a consolidação de um regime democrático, pluralista e socialmente justo, onde a riqueza criada seja o instrumento do bem-estar de todos". Em relação à organização e ao funcionamento, destaque-se as seguintes diretrizes fundamentais: Democracia Interna e disciplina partidária.[868]

Os conteúdos programáticos e as normas estatutárias não podem contrariar os preceitos que regem a possibilidade de criação e funcionamento dos Partidos Políticos em uma Sociedade que vive sob o Estado Democrático de Direito. Compete ao TSE, de acordo com sua Res. n. 23.571/2018, editada a partir do poder regulamentar conferido pelo artigo 61 da Lei n. 9.096/95, extirpar dos Estatutos Partidários qualquer dispositivo que viole a Constituição da República e a Lei n. 9.096/95 (conforme destacado acima) ou mesmo indeferir o registro ou, ainda, cancelar o registro e o estatuto se ficar provado que incorreu nas infrações descritas no artigo 28 da Lei n. 9.096/95, a saber: I - ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira; II - estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros; III - não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral; IV - que mantém organização paramilitar.

A título de exemplo, cite-se: 1) caso do PSD, que teve pedido de anotação estatutária indeferido em relação aos artigos 41 e 42 do Estatuto, os quais versavam sobre órgãos provisórios e sua vigência;[869] 2) pretenso Partido que não cumpriu o apoiamento mínimo necessário, que deve ser demonstrado em dois anos, para cumprir seu caráter nacional;[870] 3) caso da REDE, quando de seu primeiro pedido de registro houve o indeferimento por não ter, naquela ocasião, demonstrado o apoiamento mínimo;[871] 4) o Partido Novo teve indeferida alteração estatutária que previa a instituição de comissões prévias de seleção de candidatos para as eleições, por ser restritiva à liberdade de escolha

---

[868] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos Políticos Registrados no TSE. Disponível em < http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> Acesso em 15.07.2019.
[869] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac de 20.2.2018 no RPP nº 141796, rel. Herman Benjamin, rel. designado Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. *Disponível em* < http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 16.07.2019.
[870] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. de 6.10.2016 no RPP nº 17211, rel. Min. Luiz Fux. *Disponível em* < http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto> Acesso em 16.07.2019.
[871] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. de 3.10.2013 no RPP nº 59454, rel. Min. Laurita Vaz. *Disponível em* < http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto> Acesso em 16.07.2019.

por meio da convenção partidária. Haveria, segundo o relator, restrição aos demais filiados que quisessem se candidatar.[872]

Do exame dos maiores Partidos Políticos no Brasil, de acordo com a representatividade na Câmara dos Deputados, verifica-se, ao menos do ponto de vista formal, o comprometimento genérico com os preceitos democráticos, bem como atinentes aos direitos fundamentais, independentemente do espectro ideológico. As maiores divergências estão situadas no campo econômico, entre o liberalismo e a social Democracia, essência da pluralidade do pensamento político. Se, como visto no Capítulo 1, a Democracia é, em sua profundidade, o confronto de ideias garantido pelas liberdades civis, nada mais salutar do que a presença de Partidos que possuam diferentes orientações. Todavia, há pontos comuns que não podem ser violados por nenhum deles, como visto (soberania nacional, respeito à Democracia e aos direitos fundamentais).

Em suma, o que pretende nossa Constituição da República é a garantia desses consensos mínimos, contra os quais os Partidos Políticos não podem se organizar. É a salvaguarda da própria Democracia e dos direitos fundamentais o intuito de nossa Carta Política, que delega à Justiça Eleitoral o exame da pertinência programática ou estatutária dos Partidos aos seus desígnios, sem suprimir a autonomia das agremiações ou impor-lhes filtros ideológicos.[873] Por fim, sobre autonomia partidária e conteúdo programático (que não deve ser genérico), anote-se a proposta de Luigi Ferrajoli no item 4.7 deste Capítulo.

4.4 DEMOCRACIA INTERNA

Na lição de J. J. Gomes Canotilho, a Democracia Interna dos Partidos pressupõe: “a proibição do princípio do chefe (*Fuhrerprinzip*), a exigência da formação da

---

[872] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RPP Nº 84368 Ministro Jorge Mussi. Acórdão Publicado em Sessão (artigo 8º - da Resolução - TSE nº 23.172/2009). *Disponível em* < http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto> Acesso em 16.07.2019.

[873] A propósito de ideologias e exame dos conteúdos programáticos, recomenda-se a leitura de artigo em que são examinados os programas de cinco Partidos Políticos brasileiros alinhados à direita, a fim de demonstrar que mesmo entre os Partidos que estão do mesmo lado no espectro ideológico possuem grandes diferenças entre si, em que pese o destaque ser a política de bem-estar social. A propósito: “Nos partidos há a defesa de políticas públicas sociais, como saúde, educação, previdência. As legendas não trazem posicionamentos favoráveis a cortes nas áreas sociais, como saúde, educação e previdência. (...) De modo geral, os partidos apresentam predominância também sobre questões de liberdade e economia”. BOLOGNESI, Bruno; BABIRESKI, Flávia Roberta. **Posicionamentos ideológicos dos partidos políticos de direita no Brasil**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 100. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.

vontade a partir das bases, o direito dos membros do partido a actuação efectiva dentro do partido, o direito à liberdade de expressão, o direito à oposição, o direito à igualdade de tratamento de todos os membros".[874]

Por princípio do chefe (ou do líder) entende-se a doutrina empregada por Hitler junto ao Partido Nazista, segundo a qual o *führerprinzip* era o "modelo ideal de liderança" e a "base para o trabalho formal e informal do partido e das organizações estatais", desde a burocracia até a culpabilidade dos líderes civis e militares de alto escalão pelas decisões.[875]

A doutrina política já recorre ao tema com grande frequência, sendo muitas as críticas aos Partidos Políticos no que toca ao baixo grau de Democracia em seu âmbito interno, em que pesem os discursos democráticos *extra muros*.

Algumas das causas estruturais para o déficit democrático das cúpulas partidárias são apontadas por Duverger. Sua análise parte da premissa de que em toda a comunidade humana duas forças antagônicas estão presentes: as crenças e as necessidades práticas. Assim, como as demais associações, sindicatos e sociedades comerciais, os Partidos também possuem tal caráter duplo: "*di un'apparenza democratica e di una realtà oligarchica"*.[876]

Aduz que os Partidos Políticos, por agirem dentro do Estado de Direito, devem ter essa preocupação com a aparência democrática, mas a eficácia prática os empurram no sentido oposto. Isso porque nem todos perseguem os princípios democráticos (eleições para todos os escalões e renovação frequente, por exemplo), o que faz com que estes não estejam "*sufficientemente armato per la lotta politica*" no confronto com os que possuem práticas autocráticas e autoritárias.[877]

É uma atenta abordagem que não pode ser descuidada, na medida em que pode explicar, mas nunca justificar, o apelo a figuras que exercem essa "tendência autocrática", para mencionar a expressão do próprio autor, autocracia que divide de duas formas: a

---

[874] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 318. Obs.: Canotilho elabora tal conceito a partir dos autores R. Blanco Valdés, M. Cermel, F. Grawert e C. Pinelli.
[875] *FÜHRERPRINZIP (Leader Principle)*. ***GLOBAL SECURITY***. Disponível em <https://www.globalsecurity.org/military/world/europe/de-fuhrerprinzip.htm>. Acesso em 09.09.2019. Tradução livre.
[876] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 183.
[877] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. p. 184.

reconhecida (exceção) e disfarçada (regra).[878]

As consequências de tal déficit democrático, segundo Luigi Ferrajoli, são graves: na melhor das hipóteses, gera uma máquina eleitoral a serviço dos chefes e, na pior, em grupos de interesses privados expostos a "*inquinamenti mafiosi*" ("poluições mafiosas").[879] A propósito, deve-se lembrar, e a lição é antiga, de que o poder político tende a ser conservado nas mãos daqueles o possuem – ou dos seus sucessores. Trata-se de um verdadeiro "instinto hereditário", conforme retrata Robert Michels.[880]

As críticas, portanto, não são infundadas.

Entre autores brasileiros, Raymundo Campos Neto destaca que "o partido político tende a se organizar de forma a concentrar poder em determinados órgãos e dirigentes e impedir ou mitigar o controle dos dirigentes pelos filiados e órgãos subalternos sobre o líder único, dirigentes e órgãos superiores", o que faz com que seja criado o ambiente para uma "organização oligopólica".[881]

Uma das formas de concentração de poder e cujo tema é objeto de crítica recorrente, diz respeito às comissões provisórias. Alargou-se, ainda mais, a autonomia partidária com a Emenda Constitucional n. 97/2017, que deu nova redação ao artigo 17, em seu parágrafo primeiro, para garantir aos Partidos o estabelecimento de "regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios", o que levou Ana Cristina Ferro Blasi a classificar a alteração constitucional como "verdadeiro retrocesso, na medida em que impede a transparência e as eleições diretas para os órgãos partidários municipal e estadual, além de favorecer o fortalecimento do modelo oligárquico, tão prejudicial ao regime democrático".[882] O tema foi objeto de Ação Direta de

---

[878] DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. pp. 185-186.
[879] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 11.
[880] MICHELS, Roberto. ***La sociologia del partito politico***. 2 ed. Tradução da segunda edição alemã para o italiano de Enrico M. Forni. Bologna: Il Mulino, 1966. Título original: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. p. 41. "*La trasmissione ereditaria del potere politico è sempre stata il mezzo più efficace per conservare il dominio alla propria classe. (…) Nell'ambito della politica noi vediamo operare quelle stesse tendenze da cui la famiglia borghese trova la sua genesi*."
[881] CAMPOS NETO, Raymundo. **Democracia Interna e o fenômeno da oligarquização dos Partidos Políticos**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 341. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.
[882] BLASI, Ana Cristina Ferro. **Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para a sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 365. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.

Inconstitucionalidade (ADI n. 5875), interposta pela Procuradoria-Geral da República, sob o fundamento de que a Emenda viola o caráter nacional dos Partidos e é inconcebível com o regime democrático ao criar "donos de partidos", conforme noticia Blasi.[883]

Após análise histórica sobre o desenvolvimento da legislação partidária brasileira e apoiados em dados concretos sobre as ditas intervenções *top-down* sobre órgãos partidários inferiores, Ribeiro *et al* destacam que os mecanismos de intervenção ainda persistem nos estatutos e práticas partidárias. Utilizados pelas elites das agremiações, configuram-se "um rígido esquema piramidal-hierárquico assentado nas convenções dos delegados".[884]

No Brasil, como lembra Mezzaroba, tanto a Constituição da República quanto a Lei 9.096/95 nada tratam sobre o tema. Da mesma forma, conclui, a Justiça Eleitoral segue o entendimento de não-ingerência em assuntos *interna corporis*.[885]

Passados cerca de quinze anos de referida jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, esta foi revisitada pela Corte para se possibilitar o controle judicial sobre temas partidários internos, quando colidentes com preceitos da Constituição da República e da própria Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95).[886]

Outro exemplo já mencionado alhures, é o caso do PSD, que teve pedido de anotação estatutária indeferido em relação aos artigos 41 e 42 do Estatuto, os quais

---

[883] BLASI, Ana Cristina Ferro. **Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para a sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão**. p. 364. Obs.: até a presente data (18.07.2019), não houve decisão a respeito, tendo sido estabelecido o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei n. 9.868/99, quando, então, o próprio mérito será apreciado diretamente pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

[884] RIBERO, Pedro Floriano *et al*. **Da previsão legal ao aprendizado institucional: intervenções internas e comissões provisórias nos partidos brasileiros**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 383. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.

[885] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. pp. 274-275.

[886] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac de 29.8.2017 no RESPE nº 10380, rel. Min. Luiz Fux: "2. Ante os potenciais riscos ao processo democrático e os interesses subjetivos envolvidos (suposto ultraje a princípios fundamentais do processo), qualificar juridicamente referido debate dessa natureza como matéria interna corporis, considerando-o imune ao controle da Justiça Eleitoral, se revela concepção atávica, inadequada e ultrapassada: em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CRFB/88, art. 1º, caput), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva da respectiva grei partidária. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo político-eleitoral, e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas". Disponível em <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/partido-politico/autonomia-partidaria> Acesso em 19.07.2019.

versavam sobre órgãos provisórios e sua vigência.[887]

A sensibilidade do tema gira em torno do conflito existente entre a autonomia partidária (garantia de liberdade para a definição de sua estrutura e de suas regras) *versus* Democracia Interna (respeito ao estatuto, aos direitos dos filiados, bem como de não intervenção arbitrária, do tipo *top-down*). No ponto, rememore-se a crítica feita anteriormente, no sentido de que o alargamento da autonomia partidária, levado a efeito pela Emenda Constitucional n. 97, de 2017, prejudica a garantia de participação, com paridade de armas, de todos os filiados, assim considerados ou integrantes de comissões hierarquicamente inferiores. O combate à denominada oligarquização dos Partidos é ponto central para a melhoria do sistema político representativo. A prevalecer o regramento constitucional combatido, caberá à Justiça Eleitoral, de forma não desejada, o exercício da moderação das questões partidárias internas, como já visto nas decisões suso referidas.

4.5 A CRISE ATUAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

> "*Há um inimigo vulgar, muito humano, que o homem político deve dominar a cada dia e a cada hora: a muito comum* vaidade. *Ela é inimiga mortal de qualquer devoção a uma causa, inimga do recolhimento e, no caso, do afastamento de si mesmo*". (Max Weber) (destaque no original) [888]

No item 1.1.6, abordou-se o tema da Democracia Representativa e no Capítulo 2 sua Crise e extensão, inclusive aquelas decorrentes de escândalos de corrupção que dominaram a agenda política do Brasil nos últimos anos, a exemplo do ocorrido na Itália dos anos 1990.

---

[887] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac de 20.2.2018 no RPP nº 141796, rel. Herman Benjamin, rel. designado Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. *Disponível em* < http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto> Acesso em 16.07.2019.

[888] WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18 ed. São Paulo: Cultrix, 2011. Título original: *Wussenschaft Als Beruf e Politik Als Beruf*. p. 134.

Como agentes do processo democrático, os Partidos Políticos estão no epicentro da denominada Crise de representatividade, a causar natural desgaste. O abalo que é sentido pelos eleitores põe à prova a Legitimidade do sistema político, fazendo ecoar vozes antissistema, que pregam assepsia do modelo sem saber como e de que forma se ocupará o lugar, dado que não há espaços de poder vazios. Mas, nas Democracias, o preenchimento de poder somente pode ocorrer com respeito ao Estado de Direito, às minorias e à pluralidade de pensamento.

E se ao longo da história os Partidos Políticos interpuseram-se entre eleitores e eleitos, rompendo a relação direta antes existente entre representantes e representados, outras duas relações surgiram: entre os eleitores e os Partidos, bem como entre Partidos e eleitos.[889] De acordo com Bobbio, a intermediação operada pelas agremiações simplificou o sistema de representação, ao contrário do que pensavam seus críticos. Também o alterou, valendo destacar que a relação Partidos/eleitos passa a ser cada vez menos caracterizada pelo mandato livre, pois houve gradativamente o reforço da disciplina partidária e a abolição do voto secreto. Nesse sentido, ao negar o poder total dos deputados, afirma Bobbio: “Soberanos são os partidos, cuja diretriz política orienta, dirige e vincula o grupo parlamentar”.[890]

Daí advém o que se denominou “Partidocracia”, cujo termo deve ser compreendido sem qualquer tom pejorativo a ele usualmente associado. Trata-se de um produto da Democracia de massa (entendida como aquela decorrente do sufrágio universal). Ainda assim, os Partidos possuem soberania limitada pela vontade do eleitor, que em sua pequena dimensão (isoladamente considerado) precisa “encontrar lugares de maior agregação”, ou seja, nos Partidos.[891]

A importância dos Partidos para as Democracias é reconhecida pelos estudiosos do tema. Tem-se a compreensão de que sua função primordial é a de atuar como “agentes do processo democrático”.[892]

---

[889] BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. pp. 469-470.
[890] BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. p. 470.
[891] BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. pp. 470-471.
[892] OLIVO, Luis Carlos Cancellier de; PASOLD, Cesar Luiz (Org). **Duas teses de Telmo Vieira Ribeiro**. p. 22. *Verbis*: “(...) o problema dos partidos políticos está **sempre** intimamente ligado à Democracia, qualquer que seja o conceito que dela se tenha. A recíproca pode não ser verdadeira. Basta que se dispense a

Todavia, tão antiga quanto crescente é a insatisfação popular a respeito da instituição “Partido Político”. A francesa Simone Weil pregou, na década de 1940, a supressão dos Partidos, que segundo ela, possuem três características: 1) o Partido é uma máquina de fabricar paixão coletiva; 2) é uma organização construída de modo a exercer uma pressão sobre cada um de seus membros; 3) o fim de todo partido é o seu crescimento, sem limite.[893]

Para muitos, serve a equivocada e genérica consideração feita, há décadas, por H. D. Laswell sobre a Política: “Quem ganha o quê, quando, como?”[894]

Pode-se concordar ou não com Weil e/ou Laswell, mas a obra e o pensamento são provocativos e foram mencionados para demonstrar que, se por um lado a Crise é grave, por outro, não é nova. E mais: demonstram o grande descontentamento com a Política.

Sob outro ângulo, Max Weber fala dos políticos que vivem “para” a Política e daqueles que vivem “da” Política, sem que se exclua a possibilidade de que ambas as características sejam reunidas em um só. Isso ocorre quando o homem sério vive para uma causa e também vive dela. Mas o que faz da ocupação “uma permanente fonte de rendas” vive “da” Política. Para Weber, o homem político deve ser “‘economicamente disponível’, equivalendo a afirmação a dizer que ele não deve estar obrigado a consagrar toda a sua capacidade de trabalho e pensamento, constante e pessoalmente, à consecução da própria subsistência”.[895]

Prossegue Weber com a exposição da situação partidária europeia do início do Século XX. Se anteriormente a compensação outorgada pelo príncipe aos conquistadores ou chefes de Partidos consistia em terras, agora las foram convertidas em empregos, tanto nos Partidos, quanto na administração pública. Disso decorreu que as lutas partidárias não eram mais por determinados objetivos, mas pela distribuição de empregos. Menciona o

---

intervenção dos partidos políticos na prática da democracia. Entretanto, havendo-os, não há como dissociá-los da ideia de Democracia, pois, em realidade, outra função não têm eles, que não a de agentes do processo democrático”. (negrito no original)

[893] WEIL, Simone. **Pela Supressão dos Partidos Políticos**. Tradução de Lucas Neves. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2016. Título original: *Note sur la suppression générale des partis politiques: la personne et sacré*. p. 12.

[894] *Apud* BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**. p. 69. Obra de Laswell não mencionada por Binkley, tratando-se, possivelmente, de uma anedota.

[895] WEBER, Max. **Ciência e Política**. pp. 78-79.

caso alemão: “os partidos se irritam muito mais com arranhões ao direito de distribuição de empregos do que com desvios de programas”. Ainda, menciona os casos dos EUA (caça ao emprego pelos Partidos e mudanças no programa para captar votos), da Espanha (eleições “pré-fabricadas” para atender os interesses dos dois Partidos que se sucediam no Poder), da Suíça (repartição proporcional dos empregos). Nesse sentido, os Partidos eram vistos por muitos como instrumento de garantia do futuro.[896]

No entanto, Weber não olvida a importância da função pública, que exige capacitado corpo de servidores que se preparam para o desempenho de suas funções. Para ele, é o sentimento de honra corporativa, no qual reside a integrigdade, que impede o triunfo da corrupção.[897]

Postas tais questões, verifica-se que, no Brasil, conforme pesquisa de 2015 realizada pela Fundação Getúlio Vargas, apenas 5% dos brasileiros confiavam nos Partidos Políticos.[898] Além disso, há um inegável descontentamento popular com a Representação Política atualmente exercida por nossos representantes junto ao Executivo e Legislativo. (*vide*, a propósito, Capítulo 2, item 2.2)

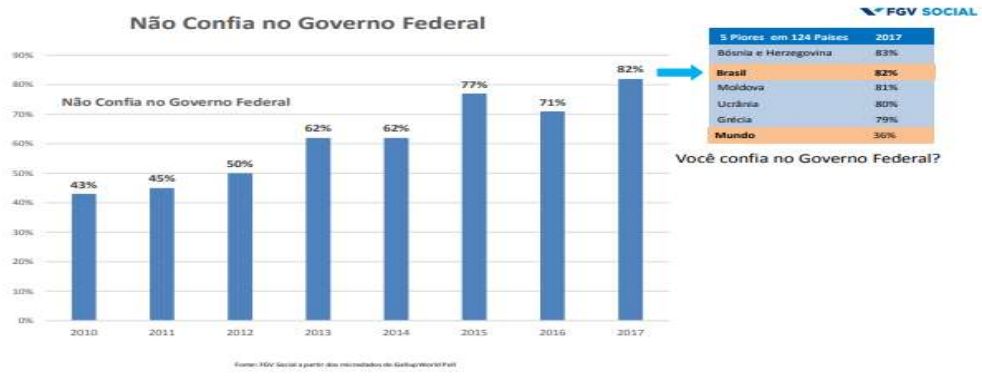
O cenário desfavorável à classe política não é verificado apenas no Brasil. Luigi Ferrajoli aponta fenômeno muito semelhante na Itália ao descrever que há uma questão constitucional de fundo quando se fala da profunda Crise dos Partidos e um “colapso” da Representação Política, mencionando, inclusive, pesquisa de opinião em que apenas 3% dos italianos, no ano de 2014, confiavam nas agremiações políticas, o que seria um percentual irrelevante, “equivalente a zero”, e cujo descrédito é transferido às instituições representativas.[899]

Da mesma forma, o índice de confiança no Executivo é muito baixo. Em comparativo com outros países, o Brasil tem o segundo pior resultado, conforme quadro a

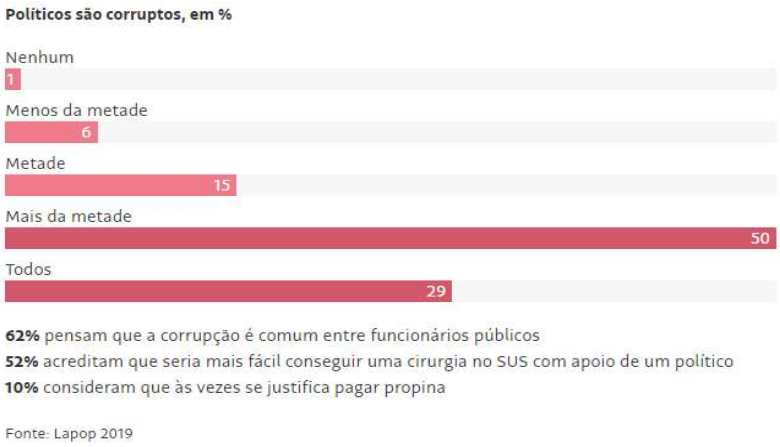
---

[896] WEBER, Max. **Ciência e Política**. pp. 82-84.
[897] WEBER, Max. **Ciência e Política**. p. 84.
[898] CONFIANÇA da população negra no Judiciário e na polícia é menor que entre brancos, informa o Índice de Percepção da Cumprimento das Leis (IPCLBrasil). **FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**. Matéria não assinada. Disponível em <http://direitosp.fgv.br/noticia/confianca-populacao-negra-judiciario-policia-menor-entre-brancos-informa-indice-de-percepcao>. Acesso em 25 de abr. 2016.
[899] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 11: *“I risultati della XVI indagine su “Gli italiani e lo Stato”, svolta da “Demos” per il 2014 sotto la direzione di Ilvo Diamanti, sono terribilmente allarmanti. La fiducia nei partiti politici è scesa al 3%, cioè a una misura statisticamente irrilevante, di fatto equivalente allo zero. Rispetto al 2010 la credibilità e la fiducia nei partiti, nel Parlamento, nello Stato e nell’Unione Europea sono dimezzate, scendendo per il Parlamento al 7%, per lo Stato al 15% e per l’Unione Europea al 27% (www.repubblica.it/politica/2014/12, Partiti, istituzioni, Europa: la fiducia va a picco)”.*

seguir:[900]



O sentimento da população a respeito da corrupção na política também demonstra a grave Crise de Legitimidade por que passa o sistema político brasileiro. O levantamento a seguir bem indica tal percepção do eleitor, com a ressalva de que a Democracia conta com 58% de aprovação em 2019, contra 52% em 2017:[901]



Por outro lado, até o presente momento, não se tem conhecimento de uma grande Democracia do mundo ocidental que tenha a sua representação popular e atuação parlamentar sem a existência dos Partidos Políticos.

Sua supressão pode trazer graves riscos à Democracia, conforme advertiu

---

[900] NERI, Marcelo. **Percepções da Crise**. Fundação Getúlio Vargas Social e EPGE/FGV. Disponível em <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/slides/SLIDE_Neri_Percepcoes-Da-Crise-FGV-Social.pdf>. Acesso em 20.07. 2019.

[901] FARIA, Flávia. Confiança na democracia sobe, mas insatisfação com seu funcionamento é de 58%. **FOLHA DE SÃO PAULO**. Pesquisa realizada pelo Barômetro das Américas (LAPOP). Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/confianca-na-democracia-sobe-mas-insatisfacao-com-seu-funcionamento-e-de-58.shtml>. Acesso em 20.07. 2019.

Molina: "*Se la ciudadania cuestiona el sistema de partidos y pierde confianza en el entremado institucional del Estado, entonces entre todos seremos culpables de haber empujado la primera de las fichas que ocasionará un devastador efecto dominó"*.[902]

Para além dos discursos antissistema (*vide* item 2.6), que não contribuem para o fortalecimento das Instituições Democráticas, ao contrário, é necessário investigar causas e consequências, a fim de se propor contribuições para a melhoria do sistema político.

4.5.1 Causas

Muito se fala sobre a Crise dos Partidos Políticos, notadamente a respeito do fosso existente entre as práticas políticas e a vontade dos representados. De modo mais objetivo, Mauro Volpi detalha que tal Crise é de natureza tríplice: funcional, ideal e estrutural. Relata, para tanto, a dificuldade dos Partidos na tradicional função intermediária que exercem entre o meio social e o Estado – diante dos múltiplos interesses e os novos canais de expressão e comunicação, bem como o abandono dos ideais, reduzindo-se a instrumento de gestão de poder (perpetuação de sua presença no Governo), e, por fim, a Crise estrutural diante de um aparato oligárquico e profissional que toma decisões fora dos procedimentos e controles democráticos. São fatores que explicam "a manifestação do fenômeno da corrupção e, nos casos mais deteriorados, da chegada à política de pessoas que consideram o partido um instrumento de autoafirmação ou de enriquecimento privado".[903]

A prática revela pouco compromisso com a coisa pública, na medida em que critérios outros (sanguíneos, afinidade, enfim oligárquicos) são os estabelecidos para as escolhas dos novos dirigentes.

Oreste Massari também indica algumas das dimensões das mudanças ocorridas nos Partidos Políticos, sentida inclusive pela perda de filiados e da participação, diminuição da identidade partidária e aumento da volatilidade eleitoral: a) Crise do sistema de mediação política, do qual os Partidos tradicionais eram protagonistas, mas que passam a competir com novos atores (grupos de interesse e movimentos sociais); b) a midiatização

---

[902] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. p. 152.
[903] VOLPI, Mauro *et al.* ***Diritto Costituzionale Italiano e Comparato***. p. 361. Tradução livre do autor. Trecho original: "(...) *il manifestarsi di fenomeni di corruzione e, nei casi più deteriori, di approdo alla politica di persone che considerano il partito come strumento di autoaffermazione sociale o di arricchimento privato*."

da Política que afeta a estrutura organizacional dos Partidos; c) como efeito, a personalização da Política com o consequente esvaziamento das agremiações. Acrescente-se, no caso europeu, um outro sinal característico, que está na base do conflito causado pela unificação europeia *versus* identidade territorial e cultural e também pela crescente desconfiança em relação ao *establishment*: o crescimento do populismo à direita do espectro ideológico; à esquerda, os Partidos enfrentam a concorrência e contestação dos movimentos sociais (antiglobalização e pacifistas).[904]

Outra causa que está na raiz da Crise de representatividade dos Partidos é a apropriação destes para fins particulares, subtraindo o interesse público, nada obstante seja de longa data a advertência feita por Johann Caspar Bluntschli, ainda no Séc. XIX, no sentido de que o Partido jamais deve se sobrepor ao interesse do Estado.[905]

A ausência de Democracia Interna nos Partidos Políticos, como se viu, também leva ao descrédito das agremiações, notadamente em relação aos filiados que não conseguem furar os bloqueios impostos e, dessa forma, ficam sujeitos a decisões tomadas, muitas vezes, de forma arbitrária.

Assim, pode-se listar uma série de causas para a Crise dos Partidos Políticos, em suma: casos de corrupção; gestão patrimonialista; mandato como instrumento de ascensão social; ausência de transparência dos atos administrativos, o que gera pouco ou nenhum controle da Sociedade civil; falta de Democracia Interna nos partidos políticos; personificação de políticos em detrimento dos programas partidários; discurso repetido à exaustão: mídia (criminalização da política) e opinião pública (absorve e gera consenso – poder das redes sociais).

Mas a leitura não pode ser feita sem a necessária visão de mão dupla, como aquela enfatizada por Ferrajoli. Segundo o autor, há também um colapso do sentido cívico, na medida em que sentimentos de desconfiança das instituições, desvalorização da coisa

---

[904] MASSARI, Oreste. ***I partiti politici nello democrazie contemporanee***. pp. 95-96.

[905] BLUNTSCHLI, Johann Caspar. ***Dottrina dello stato moderno. Parte Terza. La politica come scienza***. Tradução do alemão para o italiano de Giuseppe Trono. Napoli: Dottor Leonardo Vallardi Editore, 1879. Sem menção ao título original. p. 415. "*Il partito politico potrà avere grandi difetti nel carattere, potrà com troppa cura l'antico. Esso potrà usare de mezzi punto idonei e perciò fallire allo scopo, potrà anzi aspirare ad uno scopo inconseguibile. Queste umane debolezze e mancanze non oscurano però il nome onorevole del partito politico. Ma giammai il partito deve soprappore sè stesso allo Stato, «giammai soprapporre i suoi interessi di partito agli interessi dello Stato.» Un partito, il quale ciò facesse, degenererebbe in fazione. La fazione non vuole servire allo Stato, ma vuole che lo Stato inserva ad essa.*"

pública, medo, racismo e egoísmo são crescentes. Tais problemas estão relacionados aos causados pela própria classe política. Assim, quebra-se a identidade coletiva, a qual, aliada ao vazio representativo, leva à regressão da subjetividade individual e a desagregação social.[906]

4.5.2 Consequências

Tantos problemas e tão graves suas raízes não poderiam passar despercebidos. As consequências de um sistema político que respira com dificuldades no tocante à sua Legitimidade junto aos Cidadãos são muitas, sendo factível mencionar as seguintes, com o exame mais detalhado de algumas delas mais adiante (ou já analisados anteriormente nos capítulos antecedentes):

- Alheamento do eleitor: falta de interesse em participar efetivamente da Política;

- Fiscalização efetiva cada vez menor por parte dos Cidadãos, que delegam essas tarefas apenas aos órgãos oficiais de controle (Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, dentre outros), nada obstante o "cliquetivismo" (expressão de Daniel Innerarity para designar o ativista virtual, conforme visto);

- Altos índices de abstenção (absenteísmo), votos brancos e nulos (aproximadamente 30 milhões em 2014, no Brasil). Os não participantes formaram a terceira força na Eleição de 2014. França e Chile já tiveram 60% de abstenção. No ponto, adverte Ferrajoli que: "*La distanza crescente tra istituzioni politiche e società, tra i partiti e l'elettorato, è del resto misurata dalla crescita dell'astensionismo; che è sempre meno un astensionismo qualunquista e anti-politico e sempre più un astensionismo politico, di protesta e denuncia della non rappresentatività dei partiti esistenti*";[907]

- Demonização ou criminalização da Política: movimentos antissitema se expandem em progressão geométrica, notadamente pelas redes sociais[908]; produção

---

[906] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 13.
[907] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 12.
[908] DAL LAGO, Alessandro. ***Populismo Digitale****: la crisi, la rete e la nuova destra*. Milano: Raffaello Cortina Editore, 2017. p. 14. Acerca da mudança ocorrida com a *internet*, no tocante ao papel do eleitor, veja-se: *"(...) i cittadini hanno sempre avuto il ruolo* passivo *di spettatori, anche se interessati. Almeno fino all'affermazione*

legislativa restritiva ao direito de candidatura (Parlamento sob pressão popular, *v. g.,* Lei da Ficha Limpa no Brasil, que impõe maiores restrições aos direitos políticos), e ativismo judicial (em alguns casos com invasão na esfera do Poder Legislativo ou Executivo).

A propósito, omitidos intencionalmente alguns pontos para evitar a identificação imediata, discursos como o transcrito abaixo, se levados a sério pela maioria e não contido pela força das Instituições Democráticas, podem gerar graves consequências.

> "A dissolução de nossas instituições nacionais, a decadência e corrupção em nossa administração... assim começou o declínio de nossa nação. (…) E agora vemos o colapso de classe após classe. Metade das classes estão em desespero, centenas de milhares de vidas estão arruinadas, e todos os anos essa situação se agrava para centenas de milhares, que estão indo à falência. E agora o grupo de desempregados começa a crescer. Um, dois, três, quatro, cinco milhões, seis milhões, sete milhões, hoje devem ser seis ou sete milhões. Até quando isso deve continuar? Eu estou convencido de que devemos agir agora, se não agirmos agora será muito tarde."[909]

Proferido em 1933, por Adolf Hitler, com seu apelo populista, levou o mundo a conhecer a uma das piores tragédias de toda a História.

Luigi Ferrajoli indica, ainda, outra consequência do que domina o colapso da Representação Política, que é justamente a Crise do Estado Social e, assim, "*della dimensione sostanziale della democrazia costituzionale consistente nei vincoli imposti allo Stato a garanzia dei diritti sociali e del lavoro costituzionalmente stabiliti*".[910]

Portanto, se no Estado Democrático de Direito no qual estão inseridas as nações democráticas, não há hipótese de exercício do Poder sem respeito às instituições políticas da Democracia (eleições livres e regulares, existência de Partidos Políticos, separação de Poderes, a fim de conter abusos, *v. g.*), é missão de todos sua preservação, mas com as necessárias e inadiáveis correções de prumo, a fim de seja evitada a ruptura institucional capaz de colocar em risco o tecido social, a garantia e a consolidação de direitos.

4.5.2.1 O Populismo

---

della rete come ambiente sociale privilegiato. (….) Con l'affermazione di Internet (…) hanno anche intravisto la possibilità di agire direttamente *sul sistema politico. (…) gli utenti attivi di Internet godrebbero rispetto all'informazione e al potere*."

[909] YOUTUBE. Discurso de Adolf Hitler no poder 1933 Legendado. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=n7saCIiZTCU>. Acesso em 28.11.2017.

[910] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società.*** p. 12.

O conceito de Populismo não é uniforme ou isento de controvérsia, seja na literatura política ou jurídica, mormente se se considerar o contexto histórico em que esteja inserido.

De acordo com Ludovico Incisa, o Populismo "não conta efetivamente com uma elaboração teórica orgânica e sistemática", sendo uma "síndrome", ao invés de uma doutrina precisa. Como categoria política, é possível definir como populistas: "as fórmulas políticas cuja fonte principal de inspiração e o termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes".[911]

Ressalta, ainda, a imprecisão do termo "povo", o qual "não é racionalizado no Populismo, mas antes intuído ou apodicticamente postulado". A luta se dá entre o povo (mito a ser aceito ou rejeitado) e o "não-povo". Suas fórmulas renascem, "sempre que ocorre uma rápida mobilização de vastos setores sociais, uma politização à margem dos canais institucionais existentes".[912]

Sobre a relação entre Crise da Democracia e Populismo, Maurizio Oliviero observa que, em verdade, não há um único sentido nessa relação (da Crise da Democracia para o Populismo), pois ela ocorre no sentido inverso também, são causa e efeito um do outro. Também advertiu para o perigo das políticas legislativas defensivistas, de Direito Penal, que passam a servir como barreiras não físicas a separar os povos. São medidas locais que não conseguirão resolver os problemas globais por que passam as nações atualmente.[913]

Ainda com Oliviero, em recente estudo sobre Populismo e sua relação com a Democracia, destaca o autor que em momentos de Crise são conhecidas a apatia, o desinteresse e a recusa pela Política. Se o Parlamento e o Governo não conseguem dar uma resposta aos problemas sociais, econômicos e migratórios, tudo passa a ser culpa da Política, ativando um "*circuito chiuso in cui crisi 'nelle' democrazie e crisi 'della' democrazia*

---

911 INCISA, Ludovico. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. pp. 980-981.
912 INCISA, Ludovico. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. pp. 981, 982 e 985.
913 OLIVIERO, Maurizio. Palestra proferida por ocasião do **4º Seminário Internacional de Democracia e Constitucionalismo: Novos desafios na era da globalização**. Auditório Prof. Dr. Orlando Ferreira de Melo – PPCJ/Univali. Em 29.03.2017.

diventano un tutt'uno e iniziano ad autoalimentarsi".[914] A partir daí ocorre um processo de deslegitimação dos Partidos e de instabilidade dos Governos que gera mutação do consenso eleitoral e, consequentemente, apelos a extremismos. A esse fenômeno se chama, comumente, Populismo (como exemplos, o autor cita os casos da Alemanha de 1933 e do Chile, em 1973).[915]

Mas é preciso estar atento para não recorrer a fórmulas que estão no senso comum e que definem, por exemplo, populista como aquele que apresenta soluções simples para problemas complexos ou o Populismo como fenômeno cíclico ao sabor das crises. Trata-se de fenômeno complexo, com três características que podem ser identificadas: discurso anti-elitista em nome do povo soberano (de acordo com Y. Meny, Y. Surel); é populista quem se arroga o direito de dizer quem é povo, quem é casta (conforme M. Canovan); a presença de um líder carismático, investido de qualidades redentoras (conforme H-G Betz).[916]

Cas Mudde e Cristóbal Rovira Kaltwasser apontam, igualmente, o uso do termo para denotar muitos fenômenos diversos, tanto no meio acadêmico como no jornalismo. Os autores indicam, entretanto, três conceitos importantes relacionados ao Populismo: o povo, a elite e a vontade geral.[917]

Ainda segundo Mudde e Kaltwasser, o Populismo na Democracia liberal pode apresentar efeitos positivos e negativos, sendo relevante citá-los:

Efeitos positivos: pode dar voz aos grupos que não se sentem representados pela elite política; pode mobilizar setores excluídos da sociedade, melhorando sua integração ao sistema político; pode melhorar a responsividade do sistema político (fomentando políticas públicas aos excluídos); pode aumentar a *accountabilitty* democrática.

Efeitos negativos: pode usar a ideia e prática da regra da maioria para

---

[914] OLIVIERO, Maurizio. ***Costituzionalismi, Crisi Della Democrazia e Populismi***. *In* MORAIS, Alexandre Morais da *et al* (org.). Para Além do Estado Nacional: dialogando com o Pensamento de Paulo Marcio Cruz. Florianópolis: EMais, 2018. p. 285.
[915] OLIVIERO, Maurizio. ***Costituzionalismi, Crisi Della Democrazia e Populismi***. *In* MORAIS, Alexandre Morais da *et al* (org.). pp. 285-286.
[916] OLIVIERO, Maurizio. ***Costituzionalismi, Crisi Della Democrazia e Populismi***. *In* MORAIS, Alexandre Morais da *et al* (org.). pp. 287-288.
[917] MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. ***Populism****: A Very Short Introduction*. *New York*: *Oxford University Press*, 2017. Formato digital. Posições 663 e 746. Tradução livre para o português.

contornar os direitos das minorias; pode usar a ideia e prática da soberania popular para corroer as instituições de proteção dos direitos fundamentais; pode promover o estabelecimento de uma nova clivagem política, que impede a formação de coalizões políticas estáveis; pode levar a uma moralização da política em que acordos se tornam extremamente difíceis, senão impossíveis.[918]

David Van Reybrouck, por sua vez, ao analisar a fadiga da Democracia, levou em conta quatro categorias para a sua análise, a saber: a) a culpa é dos políticos: diagnóstico do Populismo; b) a culpa é da democracia: diagnóstico da tecnocracia; c) a culpa é da democracia representativa: diagnóstico da democracia direta; d) a culpa é da democracia eleitoral-representativa: novo diagnóstico.[919]

A primeira delas é a que interessa para o presente estudo. Reybrouck afirma que o populista se promove representante direto do povo e encarna o senso comum contra os próprios políticos, sendo ele aquele que está perto do homem e da mulher na rua, o que diz e pensa o que precisa ser feito. Com efeito, o autor critica os políticos que agem dessa forma, pois toda a Sociedade tem sua diversidade, sendo a noção de que alguém pode estar em sintonia com os valores e anseios das massas uma crença que tende mais para misticismo do que política. Trata-se, tão-somente, de *marketing*, adverte.[920]

Para o autor belga, entretanto, não se pode simplesmente descartar o Populismo como uma forma de antipolítica, pois, no seu melhor, é uma tentativa de enfrentar a Crise da Democracia, ainda que por uma simples e drástica intervenção: “sangue novo na política, uma transfusão, tão completa quanto possível, e o resto cuidará de si mesmo”. Ele indica, ainda, uma lista de líderes e partidos políticos que aderiram ao populismo recentemente: Silvio Berlusconi, Marine Le Pen, Beppe Grillo, Nigel Farage e Donald Trump; os partidos são: *Jobbik* (Hungria); *Finns* (Finlândia) e *Golden Dawn* (Grécia).[921]

Sobre a Itália, Abertazzi e McDonnell destacam o Populismo sob Berlusconi. No Manifesto do *Forza Italia*, em 2004, constou que se tratava de um Movimento Político não-ideológico, fundado na liderança. Todavia, na concepção dos autores, Populismo é uma

---

[918] MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. ***Populism***. posição 1845.
[919] REYBROUCK, David Van. ***Against Elections:*** *The Case for Democracy*. Tradução de Liz Waters. London: The Bodley Head, 2016. p. 17. Título original: *Tegen Verkiezingen*. Tradução livre para o português.
[920] REYBROUCK, David Van. ***Against Elections***. pp. 18-19.
[921] REYBROUCK, David Van. ***Against Elections***. p. 20.

"fina ideologia que se apresenta ao lado de outras ideologias".[922] Trata-se de conhecido expediente segundo o qual o populista tenta se desvincular de linhas ideológicas tradicionais (Direita, Centro e Esquerda), cujo vínculo poderia prejudicar seu desempenho eleitoral. É uma maneira antiga de surgir como alguém "novo" na Política, associando a tal discurso a antipolítica, o apelo ao povo em contraposição à elite.

No Brasil, a título de exemplo de política populista, pode-se mencionar aquela realizada por Fernando Afonso Collor de Melo, em campanha presidencial de 1989, quando se apresentava como o "caçador de marajás" (aqueles que se valiam dos cargos públicos para enriquecer com seus supersalários), bem como falava em governar para os "descamisados", em referência direta ao termo também utilizado por Eva Perón, líder política argentina, apesar da ressalva (populista na essência) de que o importante é: "que nos sintamos povo, que amemos, soframos e nos alegremos como o povo faz, embora não nos vistamos como o povo, circunstância puramente acidental". [923] Apesar de inocentado posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal, Fernando Collor foi o primeiro presidente da República a ser afastado do cargo pela via do *impeachment*, no período da chamada Nova República (1985 – dias atuais). Seu governo falhou nas propostas de combate à corrupção e no atendimento aos pobres, bandeiras que empunhava.[924]

Robert Michels já observara, no início do Século XX, que "o coração do demagogo – este fruto espontâneo da terra democrática – é sempre completo de sentimento e comoção pelas dores do povo".[925]

Mas para além das aventuras dos discursos rasos na política, com fins eleitorais, o que deve ser motivo de maior preocupação é o **extremismo** propalado por alguns Populistas, de direita ou esquerda, cujas propostas normalmente estão vinculadas à supressão ou restrição de **direitos fundamentais**, estes pilares que são da Democracia.

Norberto Bobbio demonstra a relação próxima entre paz e desenvolvimento da

---

[922] ALBERTAZZI, Daniele; McDONNELL, Duncan. ***Populists in Power****. New York:* Routledge, 2015.
[923] INCISA, Ludovico. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco*.* **Dicionário de Política**. pp. 980-981.
[924] Jânio Quadros também está na lista dos populistas. Fez carreira política meteórica e elegeu-se com a promessa de limpar o apadrinhamento e clientelismo, utilizando como símbolo de sua campanha a famosa "vassourinha", sendo conhecido como o "pai dos pobres". Renunciou apenas sete meses após o exercício do cargo de presidente da República, em 1961.
[925] MICHELS, Roberto. ***La sociologia del partito politico***. p. 46. Tradução livre do autor para o português. Trecho original: "*Il cuore del demagogo – è sempre colmo di sentimento e commozione per i dolori del popolo*."

Democracia. Segundo ele, uma "paz mais estável no mundo" dependeria, basicamente, de duas condições: o aumento do número de Estados democráticos e o avanço do processo de democratização do sistema internacional. Em suma, diz que o sistema ideal poderia ser expresso por "uma ordem democrática de Estados democráticos".[926]

Em outra frente, adverte-se que as ações que visam ao ganho de popularidade dos governantes populistas acabam por comprometer outro aspecto fundamental da Democracia, e pela qual tanto se lutou. Com Ferrajoli, verifica-se a existência de outra dimensão de Democracia (além da Representativa abordada no início deste trabalho), a Constitucional, que se caracteriza por um "*complejo sistema de reglas, separaciones y contrapesos, garantías y funciones e instituciones de garantía*", que vem sendo neutralizado pela onipotência da maioria.[927]

Não por outra razão, organismos internacionais têm alertado para o momento atual, perigoso e delicado, mormente em relação às ameaças aos Direitos Humanos (cujo respeito, repita-se, é pilar do Estado de Direito). Na edição de 2017 do Fórum Econômico Mundial de Davos, na Suíça, Salil Shettu, secretário-geral da Anistia Internacional, afirmou que três motivos explicam a preocupação com os rumos políticos: governos e líderes que não prestam contas, desigualdade crescente e instituições fracassadas. (…) O descontentamento real das pessoas foi aproveitado por demagogos e líderes populistas.[928]

Igualmente, a *Human Rights Watch*, em seu Relatório Mundial 2017, denunciou que a "ascensão do populismo representa uma profunda ameaça aos direitos humanos".[929]

---

[926] BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. pp. 12-13.
[927] FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes salvajes***. p. 21.
[928] ALTO comissário da ONU alerta que direitos fundamentais correm risco. **ÉPOCA NEGÓCIOS**. Matéria não assinada. Agência EFE. Disponível em <http://epocanegocios.globo.com/Forum-Economico-Mundial/noticia/2017/01/alto-comissario-da-onu-alerta-que-direitos-fundamentais-correm-risco.html>. Acesso em 26.04.17.
[929] HUMAN RIGHTS WATCH. Relatório Mundial 2017: Demagogos Ameaçam os Direitos Humanos. Disponível em <https://www.hrw.org/pt/news/2017/01/12/298861>. Acesso em 30.04.2017. Obs.: importa transcrever as duras advertências de Kenneth Roth: "As atuais paixões alimentadas pelos populistas tendem a ofuscar os perigos de longo prazo que uma sociedade com um governo autoritário pode vir a enfrentar. Na Rússia, Vladimir Putin respondeu ao descontentamento popular, em 2011, com uma agenda repressiva, inclusive com severas restrições à liberdade de expressão e de reunião, e sanções à dissidência on-line como nunca vistas antes, bem como leis que restringem severamente a atuação de grupos independents. O líder da China, Xi Jinping, preocupado com o abrandamento do crescimento econômico, embarcou na mais intensa repressão a dissidentes desde a era Tiananmen. (…) Nós esquecemos, à nossa própria conta e risco, os demagogos do passado: os fascistas, comunistas e seus iguais, que alegavam ter uma visão privilegiada em nome do interesse da maioria, mas que acabaram esmagando as liberdades individuais. Quando os populistas tratam direitos como obstáculos à sua visão da vontade da maioria, é apenas uma questão de tempo antes que se voltem contra aqueles que não concordam com sua agenda."

As guinadas populistas marcadas pelo desprezo aos direitos e garantias fundamentais, com seus discursos feitos em nome do povo, demonstram que a Democracia enfrenta, mais uma vez, um grande obstáculo ao seu bom funcionamento, exigindo, pois, atenção de todos, a fim de que se possa discutir, com algum nível de racionalidade qual o destino que se pretende para as nações democráticas, com a solução para problemas graves e globais, como a questão migratória, sem paixões, apelos emocionais ou sedução midiática.

Como se viu, a Crise da Democracia Representativa, que amarga baixo grau de Legitimidade, mas que até o presente momento histórico não pode prescindir das agremiações políticas, abre perigosos flancos para a atuação dos populistas, muitos dos quais aproveitando-se de mecanismos de manipulação da opinião pública.

Os flertes dos populistas com políticas violadoras de Direitos Humanos, como visto, estão presentes e é preciso que a comunidade internacional e os defensores da Democracia estejam atentos a todos os movimentos.[930]

Os populistas sabem disso, mas não se importam. São aproveitadores da ignorância e aflição alheias. Em nome do povo, manipulam a informação, criam fatos, factóides, falseiam a verdade, oprimem, prometem o que não poderão cumprir, desmerecem toda a classe política como se redentores fossem e menoscabam, em nome da eficiência, lucros e poder, os direitos e garantias fundamentais.

São riscos a que todas as nações democráticas estão expostas, inclusive porque, em maior ou menor grau, vivenciam o questionamento da representatividade política, "que pode derivar em populismo na medida em que não parece compreender as limitações da autodeterminação democrática e os limites da nossa condição política".[931]

Willian Galston também adverte para os riscos aos quais está exposta a Democracia. A exemplo do que se viu na história (nos anos 1920 e 1930), "a combinação

---

[930] A propósito, disse o autor desta Tese, em outra ocasião, que: "Democracia não é jogo de compadres, tampouco precisa ser de inimigos; não é espaço para espertalhões, mas impiedosa com ingênuos; é, sobretudo, tensão e atenção permanentes. Por isso, além de transparência, ela cobra participação diuturna do cidadão, a fim de que possa ser preservada, para o bem de todos." *Apud* FARIA, Fernando de Castro. **Por quem os sinos da democracia dobram**. http://emporiododireito.com.br/por-quem-os-sinos-da-democracia-dobram-por-fernando-de-castro-faria/. Acesso em 29.04.2017.

[931] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 157.

de de um estresse público e fortes movimentos antidemocráticos podem ser irresistíveis".[932]

Atualmente, a Democracia Liberal possui duas deformações: a primeira é que os elitistas alegam que sabem como atingir os fins púbicos e que, por isso, não precisam do consentimento do povo; a segunda resulta da primeira: a ascensão de movimentos populistas. Para o autor, Populismo não é uma categoria vazia, é uma forma de política que coloca seus praticantes como os grandes democratas, com o perigo de se pensar o povo como homogêneo e unitário, o que contraria a ideia de pluralismo que norteia as Sociedades livres. Segundo Galston, essa falsa crença de homegeneidade gera a ideia de que os dissidentes não fazem parte do "povo virtuoso e unido" e, portanto, não merecem ser tratados como tal.[933]

Uma outra vertente do Populismo opera nas redes de informática. O italiano Alessandro Dal Lago denominou o fenômeno de Populismo Digital. Ainda, reforça a hipótese de que, nas redes sociais, a mudança da opinião pública pode ser repentina: "*Nella dimensione virtuale o digitale della politica, nuovi attori possono salire rapidamente alla ribalta grazie alla loro capacità di influenza nei social media*".[934]

No embate entre direita e esquerda, afirma Dal Lago que aquela tem melhor desempenho no mundo virtual porque esta é incapaz "*di opporsi con efficacia ai processi di colonizzazione finanziaria ed economica della società"*, o que, em sua opinião, *"spiega ampiamente la deriva di destra dei populismi. E di conseguenza la rinascita dei nazionalismi in Europa*".[935] Dal Lago adverte para as consequências de um possível confronto entre Populismos: um anarquismo sem precedentes.[936]

Por fim, pode-se concluir que a Crise da Democracia Representativa e dos Partidos Políticos abre perigosos flancos para a atuação dos populistas. Em verdade, não há um único sentido nessa relação (da Crise da Democracia para o Populismo), pois ela ocorre na direção inversa também, na forma já identificada por Maurizio Oliviero, que observa que são causa e efeito, um do outro. Também advertiu para o perigo das políticas

---

[932] GALSTON, Willian A. ***Anti-Pluralism: The Populist Threat to Liberal Democracy***. New Haven/London: Yale, 2018. p. 2. Tradução livre do autor para o português.
[933] GALSTON, Willian A. ***Anti-Pluralism: The Populist Threat to Liberal Democracy***. p. 4. Tradução livre do autor para o português.
[934] DAL LAGO, Alessandro. ***Populismo Digitale***. p. 11.
[935] DAL LAGO, Alessandro. ***Populismo Digitale***. p. 11.
[936] DAL LAGO, Alessandro. ***Populismo Digitale***. p. 24.

legislativas defensivistas, de Direito Penal, que passam a servir como barreiras não físicas a separar os povos. São medidas locais que não conseguirão resolver os problemas globais por que passam as nações atualmente.[937]

4.5 – A PROPOSTA DE LUIGI FERRAJOLI

Luigi Ferrajoli aborda a Crise dos Partidos Políticos e propõe algumas alternativas para devolvê-los à Sociedade, sendo necessário, para tanto, separá-los do Estado.[938]

Como visto, o autor entende o cenário atual como um verdadeiro colapso da Representação Política. Ferrajoli aduz, inicialmente, que se deve distinguir entre a forma de militância e de participação dos Cidadãos na vida pública das formas de organização social da Representação Política. Aquela ocorre em diversos setores da vida social, como em associações, movimentos e mobilizações específicas, por exemplo. Todavia, é nos Partidos que se desempenha o papel constitucional (fala do caso italiano) de organizar os Cidadãos que se apresentarão à vida política. E é justamente sem Partidos organizados que a Democracia não funciona.[939]

Hoje, os Partidos já não cumprem mais tal função, sendo necessárias alterações legislativas que garantam duas ordens de direitos: a) Democracia Interna nos Partidos; b) autonomia das instituições representativas, isto é: "*l'alterità e la separazione tra rappresentanti e rappresentati, idonea a garantire la rappresentatività e la responsabilità dei primi rispetto ai secondi e il rapporto di indirizzo politico dei secondi nei confronti dei primi*".[940]

A partir da realidade italiana, o autor aponta os efeitos da Crise, consistentes na personalização e estatização dos Partidos. Sem as garantias mencionadas (Democracia Interna e autonomia), o antigo sistema partidário foi substituído por outro com tendências autocráticas (cita os casos de Berlusconi, Grillo, Salvini dentre outros). Ao mesmo tempo,

---

[937] OLIVIERO, Maurizio. Palestra proferida por ocasião do **4º Seminário Internacional de Democracia e Constitucionalismo: Novos desafios na era da globalização**. Auditório Prof. Dr. Orlando Ferreira de Melo – PPCJ/Univali. Em 29.03.2017.
[938] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 13.
[939] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 16.
[940] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 16.

a antiga centralidade do Parlamento é substituída pela do Executivo, a partir dos anos 1980, com esvaziamento do Legislativo. Houve personalização na figura do Presidente do Conselho.[941]

Com a perda de suas raízes sociais e do seu papel de mediador político, o Partido se transformou em órgão do Estado nas Democracias ocidentais. O populismo e a personalização, baseados na relação direta entre líder e eleitores, levam ao desembarque da Democracia.[942] Ferrajoli atribui a degeneração dos Partidos à sua transformação em grupos de poder apartados que se estabeleciam em instituições públicas. De organização social externa e autônoma do Estado, os Partidos valeram-se dessa mesma autonomia para tomarem parte do próprio Estado.[943]

Houve uma inversão na "hierarquia democrática", na medida em que poderes econômicos e financeiros passaram a dirigir a Política das instituições representativas, em substituição àquela exercida anteriormente pelas forças sociais, de baixo para cima. O financiamento privado das campanhas, o *Lobby* e os grandes casos de corrupção são tão-somente o que se pode ver da subordinação política ao Poder Econômico.[944]

São fatores da Crise, portanto, o primado do Poder Econômico sobre o poder político e a desmobilização social dos Partidos, o que resultou na inversão da hierarquia democrática dos poderes. Isso ocorre devido a diversas outras circunstâncias, tais como: a) confusão e concentração de poderes (menciona Montesquieu ao afirmar que os poderes, sem a garantia da separação, tendem ao absolutismo), com perda de sentido da Política (cuidado e governo de interesses públicos), substituída pela tecnocracia (implementação das técnicas das leis do mercado); b) novas formas de comunicação que alteraram o papel dos Partidos Políticos: propaganda e consentimento – Democracia como consenso (*vide* item 2.5 desta Tese – Manipulação da informação, redes sociais e *fake news*); c) os Partidos passaram a ser "centros de poder delegados à administração direta de assuntos públicos" e seus integrantes desempenham funções de dirigentes partidários, legisladores e governantes (Partidocracia). Daí por que os Partidos perderam a capacidade de

---

941 FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 17.
942 FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 18.
943 FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 19.
944 FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 19. Prossegue o autor: ""*Governabilità", infatti, vuol dire che la società deve essere governata da un sistema politico liberato da condizionamenti sociali dal basso e da vincoli costituzionali dall'alto, onde essere in grado di imporre le politiche anti-sociali ad esso dettate dai mercati*."

planejamento, que antes era decorrente de sua base social e orientada para a crítica e mudança das estruturas de poder existentes, passando a ser sujeitos de conservação política e estabilização social. Altos salários e o acúmulo de benefícios dos eleitos, para além da questão moral e econômica, também contribuem de forma relevante para o quadro; d) a criação de mercados comuns (menciona a realidade europeia), com prevalência dos Estados mais fortes, gerou um sistema político ambivalente: uma Federação em que, de um lado, as decisões vinculam os Estados membros, mas, de outro, não é governada a partir dos interesses gerais, mas daqueles mais poderosos.[945]

Expostos os problemas, Ferrajoli indaga, em suma, se é possível reverter a inversão operada na hierarquia democrática, devolvendo aos Partidos o papel de órgãos da Sociedade, autônomos e separados das instituições públicas, bem como se é possível restabelecer a Representação Política e não se resignar à transformação da antiga Democracia em oligarquia ou "lídercracia".[946]

O autor menciona a necessidade inicial de se discutir o falso dilema da autonomia ou heteronomia na disciplina dos Partidos. Se é certo que os Partidos precisam de autonomia, ela será alcançada pela ausência de regras ou, paradoxalmente, por regras de garantia. A inexistência de regras foi uma característica nos tempos do nascimento dos Partidos e é ela que justifica a resistência das agremiações à heteronomia de regulamentação. Para Ferrajoli, entretanto, a autonomia partidária fracassou, na medida em que o Partido dela se utilizou para apartar-se da Sociedade, estatizando-se. E por paradoxal que seja, o Partido hoje não defende sua autonomia do Estado para agir em prol da Sociedade, mas para selar sua junção ao Estado e privilégios decorrentes. Vaticinou: "*I partiti, in breve, sono diventati i principali nemici di una legge che ne garantisca la democrazia interna e l'autonomia dalle pubbliche istituzioni, proprio perché dall'integrazione nello Stato i loro dirigenti traggono il massimo potere personale e i massimi privilegi*".[947]

O autor defende que a autonomia externa e a Democracia Interna dos Partidos sejam garantidas pela heteronomia da lei. A exemplo da separação de poderes, a Democracia não é fenômeno natural e precisa de regras e técnicas de garantia (sozinhas não bastam, mas são necessárias). Não foi, todavia, o que aconteceu com os Partidos, que

---

[945] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. pp. 20-22.
[946] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. pp. 20-22.
[947] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. *Lo Stato. Rivista semestrale di Scienza costituzionale e teoria del diritto*", a.IV, n. 6, *gennaio-giugno* 2016, pp. 23-25.

seguiram sem tal regulamentação.[948]

Por compreender o papel importante que devem exercer, Ferrajoli faz sua proposição para que os Partidos não percam sua função como intermediários na Democracia Representativa. A resistência a tal proposta viria dos próprios Partidos, de modo que se faz necessário o debate público sobre a autonomia e a Democracia Interna dos Partidos, o que poderia, entretanto, elevar ainda mais o crescente descrédito. Na impossibilidade de refundar velhos Partidos, a proposição é adequar os grupos dominantes às regras de Democracia Interna e tornar incompatível, de forma rigorosa, posições partidárias e funções políticas.[949]

Não se trata de normas tendente a afetar o Pluralismo Político, mas que versem sobre a identidade do Partido, tornando transparentes suas opções políticas, os interesses que representa e seus objetivos programáticos. Quanto mais específicos os objetivos do Partido, mais sério será. Assim, por exemplo, questão envolvendo direitos trabalhistas e sociais *versus* leis de mercado deve ser claramente enfrentada. No que diz respeito à Democracia Interna, as regras devem ser mais precisas, abordando os seguintes direitos e garantidas: a) igualdade e dignidade dos membros; b) respeito pela divergência, crítica e oposição internas; c) sistema proporcional na eleição dos órgãos decisórios; d) assembleias que vinculem ou orientem as decisões da cúpula; d) publicidade e transparência de todas as decisões; e) em caso de previsão de realização de “primárias” para a escolha de candidatos, que tais regras sejam específicas. Ferrajoli também propõe uma outra medida, que é o estabelecimento do financiamento público das campanhas, com necessário controle, a fim de evitar o interesse do setor privado e a corrupção.[950]

Nenhuma das medidas anteriormente mencionadas é tão importante quanto a de se reconhecer a incompatibilidade entre funções partidárias e funções públicas, incluindo as eletivas. Somente um novo relacionamento dos Partidos Políticos com a Sociedade e com as instituições públicas é que seria capaz de conduzir à refundação das agremiações. Em suma: afastar-se do Estado e enraizar-se na Sociedade. O autor reconhece que tal proposta não será ouvida no meio político, mas reforça sua propriedade teórica, ao relembrar a separação de poderes de Montesquieu. O espaço atualmente existente entre

---

[948] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 25.
[949] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. p. 26.
[950] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. pp. 27-28.

os Partidos e as bases sociais somente será preenchido se as agremiações forem resgatadas como órgãos da Sociedade, e não do Estado.[951]

As medidas de incompatibilidade exigem, pois, a renúncia daqueles vitoriosos nas urnas aos cargos que exercem em seus Partidos, abrindo espaço para novas lideranças, o que evitaria, ainda, a ocupação do Estado pelos Partidos. Seriam restabelecidas, por exemplo, a separação entre representantes e representados, controladores e controlados, ou seja, as condições elementares de representação e responsabilidade política. Seria possível restabelecer o equilíbrio e o contrapeso democrático em face de governos com propostas autocráticas. Por fim, dentre outros resultados positivos, destaque-se o fortalecimento dos Partidos como *locus* da formação da vontade popular em relação às instituições políticas, graças à autonomia para a formulação de programas e à possibilidade de escolha de candidatos e de chamamento dos eleitos para responderem por suas ações.[952]

A proposta de Luigi Ferrajoli, em que pese a reconhecida dificuldade de implementação, é vital para o deslocamento das agremiações para o seio da Sociedade, descrente, não sem razão, das instituições partidárias. A posição ocupada pelo Partidos, como meio termo entre Estado e Sociedade, foi esvaziada com sua migração para o centro do Poder. O fosso que se formou foi sentido pelos Cidadãos, na medida em que perderam a voz que por eles poderia falar. Não há mais a quem recorrer, a não ser às próprias instituições públicas, com diferentes funções, sim, mas todas amarradas ao Estado. A ineficiência e a quebra da função precípua dos Partidos Políticos, na exata compreensão de Ferrajoli (de atuação como órgão da Sociedade), minaram sua Legitimidade. É fundamental, como ressaltado pelo próprio autor, que se discuta a proposta de refundação dos Partidos Políticos, sob pena de perecimento. A seguir, uma das consequências que

---

[951] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. pp. 29-30. Com os detalhes prescritos pelo autor: "*Nella sua versione classica, formulata oltre 260 anni fa da Montesquieu, la separazione riguardava soltanto i poteri pubblici: la separazione e il primato del potere legislativo sul potere esecutivo, allora detenuto dal monarca, e l'indipendenza della giurisdizione dagli altri due poteri, a garanzia del principio di legalità quale norma di riconoscimento dello stato di diritto. Non investiva invece i rapporti tra poteri pubblici e poteri extra-istituzionali: non i rapporti tra poteri politici e poteri economici, affidati, dal costituzionalismo profondo e per così dire implicito dello Stato moderno, al superamento dello stato patrimoniale e delle strutture feudali dell'ancien regime tramite la creazione di una sfera pubblica di governo separata dalle sfere economiche private e ad esse sopraordinata; non i rapporti, che si imporranno con l'affermazione della democrazia rappresentativa e del suffragio universale, tra i poteri di governo e i poteri sociali dai primi rappresentati ed espressi dai partiti organizzati nella società. Di qui la necessità di aggiornare la separazione dei poteri a garanzia, oltre che dello stato di diritto, delle forme della democrazia*."

[952] FERRAJOLI, Luigi. ***Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società***. pp. 30-31.

podem ser sentidas, a partir do descrédito dos Partidos: o surgimento de Movimentos Políticos.

4.7 MOVIMENTOS POLÍTICOS ATUAIS

A foto obtida na *internet*, sem fonte precisa, bem resume o sentimento de descontentamento com a Política. No Capítulo 2, item 2.6, fez-se um breve estudo sobre os Movimentos Antissistema que surgiram recentemente na Europa e também no Brasil. Alguns nascem de forma espontânea, organizam-se e acabam conquistando o eleitorado desiludido. Mas é preciso diferenciá-los dos Partidos Políticos e também esclarecer que nem todo Movimento é Antissistema (ao contrário desse mostrado na foto), pois pode representar interesses precisos e legítimos, sem que represente qualquer ameaça institucional, ainda que contrarie orientações políticas e econômicas dominantes em determinado contexto.

A propósito, em estudo sobre os Movimentos Europeus, Donatella della Porta faz importante resgate cronológico do início do milênio, que demonstra o conflito entre as pautas econômicas e sociais, retratadas pelos Fóruns Econômico Mundial (WEF, em inglês) e Social Mundial (WSF), bem como em suas versões europeias, destacando-se:[953]

QUEM?	QUANDO?	ONDE?	POR QUÊ?
Cerca de 80.000 pessoas, integrantes de uma aliança de 30	Dezembro de 2000.	Nice, França.	Por mais atenção a questões sociais por ocasião do evento

[953] DELLA PORTA, Donatella. ***The Emergence of European Movements? Civil Society and the EU***. *European Journal of Legal Studies*. Vol. I, n. 3. pp. 58-59. Acervo digital HEINONLINE. Tradução livre.

organizações.			"*European Summit*".
Em torno de 25.000 pessoas.	Junho de 2001.	Suécia.	Protestavam contra pautas econômicas do encontro "*European Conciul*", com o seguinte *banner* "*The World is not for Sale*".
Aproximadamente 300.000 pessoas.	Março de 2002.	Barcelona, Espanha.	Protestos contra a "liberalização do mercado e a flexibilização trabalhista", sob o *slogan* "Contra a Europa do capital, outra Europa é possível", durante a "EU Summit".

São Movimentos Políticos com objetivos específicos e delimitados. Caracterizam-se como organizações fluidas e com período de tempo certo. Não se confundem com Movimentos Antissistema ou com Partidos Políticos, estes que são importantes componentes do sistema político e se "propõem a representar interesses sociais e a conquistar ou influenciar o poder político". São os Partidos que fazem a mediação, conforme seus programas, entre os interesses particulares e o geral.[954]

O desencanto com a Política tem causado alterações e mudanças na forma com que as pessoas o manifestam, por meio de novas tecnologias (redes sociais, principalmente) ou de modo mais tradicional, via protestos nas ruas. Muitos se interessam em participar efetivamente da Política, mas que não têm espaço ou não querem aderir aos meios conhecidos, via militância partidária. Assim, uma das maneiras mais utilizadas para se diferenciar na Política e, assim, atrair a atenção de outros descontentes e, lá na frente, dos eleitores, como representantes de um sentimento de mudança (com um valor de "oposição"[955]), é a atuação por meio dos chamados Movimentos Políticos.

É importante reconhecê-los e compreendê-los. Não se olvide a real possibilidade de que se trate de uma tentativa de resgate da Política pela Sociedade, mas de uma forma diversa, na medida em que os Partidos já não cumprem, a contento, sua função de intermediação entre governantes e governados.

---

[954] VOLPI, Mauro *et al.* ***Diritto Costituzionale Italiano e Comparato***. p. 358.
[955] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 159.

Eles surgem a partir do vácuo de Legitimidade deixado pelos Partidos Políticos, com a pretensão de dar resposta à indagação formulada por Innerarity: “Como se relacionam as instituições e as ruas num mundo sem intermediários?”[956]

Alguns dos Movimentos se transformaram rapidamente em Partidos institucionalizados, como será visto no item a seguir com os casos do Movimento 5 Estrelas (Itália) e do *En Marche!* (França).

No Brasil, dois dos mais importantes movimentos são: Movimento Brasil Livre (MBL) e Vem Pra Rua, que surgiram em um momento de grande tensão política no país, na esteira das primeiras grandes manifestações populares do período recente da Democracia brasileira que ocorreram em 2013, quando grupos de estudantes foram às ruas para protestar contra o aumento no preço da passagem de ônibus na cidade de São Paulo, que havia sofrido acréscimo de R$ 0,20 (vinte centavos de real). É necessário citar o valor, na medida em que, com a adesão de outros grupos, a bandeira passou a ser: “não são só os 20 centavos”, a indicar que havia outras reivindicações, e elas eram muitas. O que era específico virou genérico e abriu os flancos para o antissistema, mas também para pautas legítimas como a anticorrupção, a econômica e a tributária.

Como visto anteriormente, a partir de junho de 2013, houve repulsa explícita aos Partidos Políticos, já que nenhuma bandeira de partido era permitida nos protestos daquele ano. Era a sinalização clara do discurso antissistema: Partidos Políticos, não! A polarização nas Eleições de 2014 foi a tônica, e com a não aceitação do resultado das urnas (questionamentos foram levados ao Tribunal Superior Eleitoral), das próprias urnas eletrônicas e com o *impeachment* o país ficou ainda mais dividido. O reflexo antissistema foi percebido com grande clareza na eleição, também polarizada, de 2018. Essa pesquisa foi concluída em 2019 e a divisão permanece, sem sinais de arrefecimento. As tensões democráticas são normais e próprias do sistema político, mas não um país não suporta permanente conflito, que afeta não só as instituições políticas, mas a economia e, assim, o

[956] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 157. Obs.: O autor faz, ainda, uma série de outras indagações pertinentes sobre como se deve analisar o quadro atual de indignação com a Política, a saber: “Estamos diante de um protesto que deve ser entendido em estilo revolucionário ou se trata, pelo contrário, de um fenômeno de insurreição que deve ser interpretado de outra maneira? Como se articula a discordância e o protesto na sociedade contemporânea? Será a confiança uma atitude que fortalece ou debilita a democracia? A atual transformação dos espaços públicos em virtude da globalização e das novas tecnologias da comunicação tornam desnecessárias as mediações e impossíveis as representações? Em suma, estamos num momento de crise, esgotamento ou diante de uma oportunidade de transformação das nossas democracias?” p. 158.

emprego, a renda *et cetera*.

A gênese dos movimentos políticos brasileiros recentes é bastante semelhante: a indignação demonstrada com os protestos digitais e nas ruas, quanto à corrupção noticiada e à classe política governante. Intitulam-se independentes e suprapartidários.

O enfoque será um dos movimentos que mais contribuiu para a radicalização do discurso político no Brasil, impulsionado pelas redes sociais, o MBL. Criado em 2014 por jovens de São Paulo, o grupo que vende produtos com temas políticos (alguns contra um determinado partido de esquerda, incluindo uma miniatura de um ex-presidente com roupa de presidiário) e aceita doação em moeda virtual (*bitcoin*) não tem uma apresentação formal de seus objetivos em seu sítio eletrônico, tampouco um local destinado à prestação de contas do que arrecada, obrigação imposta apenas aos Partidos Políticos tradicionais junto ao TSE. Intitula-se como o "Movimento que está mudando o Brasil!".[957]

Dentre suas propostas aprovadas em 2015, estão, na área intitulada Reforma Política, as seguintes:

> Proibição de publicidade de empresas públicas e economia mista monopolistas. Revogação da Lei Rouanet (*sic*). Fim do voto obrigatório. Fim do fundo partidário. Candidaturas independentes para Executivo e Legislativo. Voto distrital misto. Redistribuição proporcional do número de cadeiras na Câmara Federal de acordo com o eleitorado de cada estado, mantendo-se o mínimo de 01 deputado por estado. Diminuição do atual número de deputados para 400. Sistema parlamentar inspirado no modelo alemão. Realização de consulta popular para obras públicas vultuosas. Fim da suplência automática para Senador. O suplente de senador passa a ser o seguinte mais bem votado. Eleição para suplente de Senador. Eleito do legislativo deve renunciar para assumir cargo de confiança no Executivo. Fortalecimento do federalismo, reforçando a autonomia administrativa, tributária e eleitoral de cada unidade da federação. Fim da reeleição. Mandato de 5 anos para o Executivo. Fim do alistamento militar obrigatório.[958]

Não há detalhes das propostas, notadamente suas justificativas ou de como elas seriam implementadas, e quais os benefícios de cada uma delas para o aprimoramento da Democracia, categoria que não foi citada no documento. A referência a Direitos Humanos é feita na proposta que trata da prevalência dos acordos trabalhistas sobre os "direitos atuais", desde que aqueles constitucionalmente previstos sejam respeitados.[959]

Prestes a concluir esta Tese, algumas entrevistas com integrantes do MBL foram

---

[957] MOVIMENTO BRASIL LIVRE. Sítio eletrônico. Disponível em <http://mbl.org.br/>. Acesso em 28.07. 2019.
[958] MOVIMENTO BRASIL LIVRE. Sítio eletrônico. Disponível em <http://mbl.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/propostas-mbl.pdf>. Acesso em 28.07. 2019.
[959] Algumas das propostas foram objeto de apreciação nesta Tese.

publicadas pela imprensa. É pertinente o seu exame pela autocrítica que foi feita, notadamente a respeito da retórica agressiva empreendida pelo Movimento, num levante que desafiou a Teoria da Democracia estudada no Capítulo 1, notadamente quanto ao propósito de "eliminação" dos seus adversários políticos. A propósito, conteúdos publicados pelo Movimento, que se utiliza de outras redes para difusão de suas ideias, em grande ação de propaganda, já foram excluídos pela rede social *Facebook*, pelas seguintes razões: "De acordo com a empresa, 196 páginas e 87 contas foram removidas com base no código de autenticidade da rede, porque "escondiam das pessoas a natureza e origem de seu conteúdo" e tinham o propósito de gerar "divisão e espalhar desinformação"". Na ocasião, o MBL argumentou que foi censurado.[960]

O coordenador do movimento, Renan Santos, afirmou que ele e seus colegas "abriram a caixa de Pandora de um discurso polarizado", que promoveram a "espetacularização da política, e isso funcionou para enfrentar os inimigos." Com a perda de cerca de 400.000 dos seus seguidores nas redes sociais (cerca de 10% do total), o MBL, agora, modera o discurso. Sobre a intenção de transformar o movimento em Partido Político, respondeu:

> "(...) não adianta formar um partido com um ambiente político deteriorado. Então, o trabalho do MBL é ajudar a sanar o ambiente político. Tivemos vários méritos em tornar ele mais participativo, mas tivemos deméritos em torná-lo mais tóxico. Hoje, grande parte das pessoas quer fechar o Congresso. Está errado, a gente errou também nisso daí".[961]

Uma outra liderança do MBL, agora com mandato eletivo de vereador em São Paulo, Fernando Holiday, também fez a autocrítica do movimento político:

> Acredito que a gente ajudou simplificar o debate político de uma forma perigosa, resumindo tudo a memes e aumentando a tensão política. Nesse sentido, acho que o MBL precisa e já está fazendo essa autocrítica de tentar qualificar o debate político como um todo, algo menos simplificado e não tão polarizado como a gente fez no passado. No nossos encontros regionais temos escutado nossa militância e feito autocrítica diante de nossa militância. E acho que faz parte do caminho natural do crescimento e do amadurecimento político pelo qual estamos passando.[962]

---

[960] SALGADO, Daniel; GRILLO, Marco. *Facebook* derruba rede de *fake news* usada pelo MBL. **O GLOBO**. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/facebook-derruba-rede-de-fake-news-usada-pelo-mbl-22917346>. Acesso em 28.07. 2019.

[961] LINHARES, Carolina; ZANINI, Fábio. MBL admite culpa por polarização no país e exagero em sua agressividade retórica. **FOLHA DE SÃO PAULO**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/mbl-admite-culpa-por-polarizacao-no-pais-e-exagero-em-sua-agressividade-retorica.shtml>. Acesso em 28.07.2019.

[962] BETIM, F. Holiday: "O MBL ajudou a simplificar o debate político de uma forma perigosa. Agora faz uma autocrítica". **EL PAÍS**. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/27/politica/1561649621_458153.html Acesso em 28.07.2019.

Do ponto de vista acadêmico, é importante concluir, e a história é repleta de exemplos, que o debate político exige autocontenção de seus interlocutores, sem a pretensão de propagar suas opiniões como verdades absolutas, que desrespeitem o dissenso. Quanto tal não ocorre, abrem-se os flancos para riscos institucionais, o que não é desejável do ponto de vista da estabilidade Democrática. É importante que os integrantes do MBL tenham feito a autocrítica, pois demonstram maior maturidade institucional e ciência de que o poder das redes sociais no discurso político é muito forte.

Outros movimentos brasileiros apresentam-se como formadores de novas lideranças políticas. Em que pese terem surgido recentemente, também no calor da Crise política, possuem propostas com as quais pretendem, de acordo com suas concepções, melhorar a qualidade do sistema político brasileiro, sem radicalismo retórico. Estão nesse grupo: Agora!, Renova BR e Livres.

Veja-se o caso do Agora!, que em seu sítio eletrônico revela seus objetivos:

> Trabalhar em um "conjunto de propostas – **políticas públicas baseadas em evidências** -, que abrange 11 áreas, como educação, saúde, cidades humanas, emprego e empreendedorismo. Todas com o foco na melhoria da qualidade de vida dos brasileiros. O movimento quer renovar a política a partir do engajamento dos cidadãos comuns. Sua missão é conjugar na política o verbo 'servir' no sentido correto – 'ser útil', 'ajudar', 'zelar pelo bem-estar'".[963] (negrito no original)

Quanto aos princípios de atuação, o Movimento os sintetiza em quatro pontos: a) compromisso com interesse e serviço públicos; b) respeito ao diálogo democrático, avesso à polarização e a extremismos; c) busca por soluções concretas para os desafios do país; d) compromisso inegociável com a ética.[964]

É possível, portanto, perceber a diferença entre os movimentos, dos que atuam nos limites democráticos e do respeito à divergência, independentemente do espectro ideológico.

Por fim, ressalte-se a existência de movimentos que também atuam com radicalismo retórico à esquerda, que excedem os limites da autocontenção democrática, mas que não tiveram a mesma projeção ou importância nos últimos anos como o citado

---

[963] AGORA! Sítio eletrônico. Disponível em <http://www.agoramovimento.com/quem-somos/>. Acesso em 28.07. 2019.
[964] AGORA! Sítio eletrônico. Disponível em <http://www.agoramovimento.com/quem-somos/>. Acesso em 28.07. 2019.

neste ponto da pesquisa. Como asseverou Daniel Innerarity (Capítulo 1), em torno ou nos extremos dos Partidos se tem constituído *tea parties* (movimentos radicais de pressão popular que fragilizam a Democracia pela prática contínua da despolitização) "que se promovem como protetores dos valores, representantes das vítimas, porta-vozes da multidão ou de alguma revolução pendente".[965]

4.8 O QUE DIZEM OS NOVOS PARTIDOS?

> "*Los jóvenes salieron a la calle y súbitamente todos los partidos envejecieron...*" (El Roto, cartunista espanhol)[966]

Ao final deste capítulo, entende-se necessário o estudo dos novos Partidos Políticos surgidos nas Democracias ocidentais, destacando-se aqueles com maior relevância, consideradas as propostas inovadoras e seu desempenho eleitoral. De antemão, explica-se que o termo "novos" não significa reconhecer uma novel forma de atuação política, mas tão-somente por terem sido criados na última década.

Na Espanha, ainda uma jovem Democracia depois da Ditadura Franquista (1939-1975), há grande agitação político-partidária nos últimos anos. Partidos à esquerda e à direita surgiram como alternativas ao descontente eleitorado, muitos deles resultado de Movimento Políticos.

Em 2011, o Movimento dos Indignados, também conhecido como 15-M, tomou as ruas de Madrid com jovens protestando contra as estruturas políticas, a crise econômica, a polarização, a falta de transparência, dentre outros temas. "Permitiu a repolitização das pessoas", disse o manifestante Jon Aguirre Such. Era um chamado contra a Política tradicional.[967]

Foi na esteira de tal movimento que surgiu o Podemos, em 2014, um fenômeno

---

[965] INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**. p. 178. Acrescenta: "Difundem uma mentalidade antipolítica porque não entenderam que a política comporta sempre certos compromissos e concessões". p. 179.

[966] EL ROTO. ***Viñetas para el 15-M***. EL PAÍS. Disponível em <https://elpais.com/elpais/2015/05/15/album/1431680930_609813.html#foto_gal_1> Acesso em 29.07.2019.

[967] DE BLAS, Elsa García; GÁLVEZ, J. J. Os 'indignados' da Espanha avaliam seu legado quatro anos depois. **EL PAÍS**. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/15/internacional/1431679318_951340.html> Acesso em 29.07.2019.

eleitoral logo no primeiro ano, tendo conquistado cinco cadeiras no Parlamento Europeu, sagrando-se a terceira grande força política espanhola. Logo inspirou a criação de agremiações no Brasil, época em que os Movimentos Políticos ainda tentavam se capitalizar eleitoralmente após os protestos de 2013.[968]

Em seu programa para as últimas eleições, no tocante ao tema Democracia e Participação, bem como ao Sistema Eleitoral, destacam-se os seguintes propósitos, com seus números na origem: 102. Proibição de que os Partidos Políticos possam financiar suas campanhas eleitorais mediante créditos bancários (quem paga manda, e os bancos não podem mandar nos Partidos, diz um trecho justificativa); 111. Regulamentar o *Lobby* e fazer transparente sua incidência política (cada vez que o *Lobby* com interesses econômicos se reúne com autoridades públicas ou políticas, a Cidadania deve poder saber); 112. Plano Nacional contra a Corrupção (combate ao enriquecimento ilícito de ocupantes de cargos políticos, tráfico de influência, fraudes, dentre outros delitos cometidos por meio de Partidos Políticos. O plano prevê uma série de outras medidas); 114. Eliminar os privilégios dos cargos eletivos (para políticos da ativa e que já tenham concluídos os mandatos; revisão de gastos e verbas de representação, indenizações, *et cetera*); 115. Reforma da lei eleitoral para atender ao princípio "uma pessoa, um voto" e aumentar a proporcionalidade do sistema (trocar a fórmula D'Hont pela de Sainte-Laguë, mais proporcional – *vide* Capítulo 3, item 3.6); 116. "Lista cremallera" em todos os processos para garantir a presença das mulheres nas instituições (seria a completa igualdade de gênero em cargos públicos - para cada cargo ocupado por um homem, uma mulher – ou no sentido inverso); 117. Reformar a lei eleitoral para fazer o Senado mais proporcional (adoção de um sistema similar ao do Congresso – proporcional, não majoritário); 123. Democratizar os Partidos (a paridade de gênero também deve ocorrer nos órgãos dos Partidos Políticos, bem assim tornar obrigatórias as primárias para a disputa dos órgãos executivos dos Partidos); 143. Criar um Observatório Cidadão de Avaliação de Políticas Públicas e Prestação de Contas (a fim de evitar obras desnecessárias ou que venham a ser abandonadas).[969]

Em que pese o grande sucesso eleitoral de seu início, atualmente o Podemos encontra dificuldades como Partido Político, e perdeu força nas últimas eleições regionais,

---

[968] NOVAES, Marina. Fenômeno na Espanha, Podemos inspira os descontentes no Brasil. **EL PAÍS**. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/21/politica/1419192854_929193.html> Acesso em 29.07.2019.

[969] PODEMOS. Sítio eletrônico. Disponível em <https://podemos.info/materia/democracia-participacion/>. Acesso em 29.07. 2019.

inclusive o controle da capital Madrid. Passa por divergências internas e enfrenta questionamentos sobre sua verticalização, ou seja, sem espaços para críticas aos membros da cúpula. Um deles, Pablo Iglesias, já fala em autocrítica do Partido.[970]

Na França, o movimento que se apresenta como diferente, sem ser de esquerda ou direita, foi o *La République En Marche!* (En Marche!, LaREM ou EM!). Foi fundado por Emmanuel Macron, um filósofo que estudou Maquiavel e que já havia ocupado postos importantes no governo de François Hollande.[971]

Ainda identificado como Movimento em seu *site* oficial, o *En Marche!* foi fundado em abril de 2016 e obteve surpreendente vitória nas Eleições de 2017, após uma estratégia diferente e que pode ter contribuído para o êxito: a Grande Marcha. Foi uma ação realizada por cerca de cinco mil voluntários que percorreu o território francês para fazer aquilo que talvez falte a muitos políticos: ouvir as pessoas. Foram coletados cem mil depoimentos que serviram de base para o programa do candidato Macron nas Eleições de 2017. Em sua apresentação, o *En Marche!* se define como: "um movimento político e cidadão que persegue uma ambição: colocar os franceses no coração da vida política. Esse movimento não é um acréscimo de indivíduos, mas o encontro de pessoas comprometidas que compartilham uma base de valores e a vontade de encarar a realidade para melhor transformá-la".[972] Não fica claro o que significa, mas o exame das propostas que levou o Movimento à vitória pode auxiliar a investigação, no que diz respeito à área de interesse desta Tese.

Em primeiro lugar, foi feito um diagnóstico da vida política francesa, sendo detectados os seguintes sinais: falta de confiança na Política; falta de eficácia na Política (demora na tramitação de projetos); baixa participação feminina no Executivo; longa permanência de deputados nos mandatos (40% são deputados há mais de 10 anos);

---

[970] PODEMOS perde força em eleições regionais na Espanha. Matéria não assinada. **O GLOBO**. Sítio eletrônico. Disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/podemos-perde-forca-em-eleicoes-regionais-na-espanha-23697027>. Acesso em 29.07. 2019.

[971] RIBEIRO, João Ruela. Emmanuel Macron: o Maquiavélico que passou a vida a desafiar a sorte. **PÚBLICO**. Disponível em <https://www.publico.pt/2017/05/07/mundo/perfil/emmanuel-macron-o-maquiavelico-que-passou-a-vida-a-desafiar-a-sorte-1771204>. Acesso em 29.07. 2019.

[972] EN-MARCHE. Sítio eletrônico. Tradução livre. Disponível em <https://en-marche.fr/le-mouvement>. Acesso em 29.07. 2019.

poucos jovens nas confederações sindicais (apenas 5% possuem até 30 anos).[973]

Posteriormente, a partir das sugestões colhidas na Grande Marcha, foram apresentadas as seguintes propostas, em seus principais pontos: 1) uma equipe política que represente os franceses: **renovação das elites** (não cumulação de mandatos por longo período, no máximo três; abolição do regime especial de aposentadoria dos parlamentares, passando à regra geral; abertura a Cidadãos que possam contribuir ao serviço do Estado; oitiva dos ministros pelos Comitês Permanentes da Assembleia responsável pela área); 2) **elites mais responsáveis**: prestação de contas (apresentação dos resultados nacionais e europeus uma vez ao ano; criação de mecanismos de avaliação do trabalho parlamentar; probidade na Política (combate ao nepotismo e controle de subsídios – a verbas de gabinete serão incluídas nos vencimentos e tributadas; registro criminal em branco para candidatos a cargos eletivos); 3) **elites mais eficazes**: modernização das instituições (proibição de reapresentação de emendas derrotadas em comissão, tornando o procedimento parlamentar mais célere; mais tempo para a atividade parlamentar de avaliação das ações do governo; voto eletrônico em 2022; redução do número de parlamentares no Senado e na Assembleia Nacional).[974]

Passados cerca de dois anos de sua eleição, o *En Marche!* enfrenta uma onda de protestos realizados pelos coletes amarelos (*gilets jaunes*) desde 2018, quando grupos tanto de esquerda quanto de direita (mesmo os extremistas de ambos os lados) uniram-se contra a alta do preço do *diesel*. A pauta de reivindicações aumentou: alegam "exaustão" decorrente das dificuldades econômicas, criticam a carga tributária, pedem a proteção da indústria francesa e até mesmo a renúncia de Macron. O movimento se diz apartidário e não quer ligações com políticos ou sindicatos.[975]

Por fim, merece análise o caso do Movimento Cinco Estrelas (M5S), que nasceu na Itália em 2009, fundado pelo comediante Beppe Grillo e pelo empresário Gianroberto Casaleggio, e se opunha à Política tradicional. Dizia-se "não-partido". Com 14 eurodeputados, 88 deputados e 35 senadores, o Movimento se institucionalizou, e Beppe

---

[973] EN-MARCHE. Sítio eletrônico. Tradução livre. Disponível em <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/vie-politique-et-vie-publique>. Acesso em 29.07. 2019.
[974] EN-MARCHE. Sítio eletrônico. Tradução livre. Disponível em <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/vie-politique-et-vie-publique>. Acesso em 29.07. 2019.
[975] FERNANDES, Daniela. Como o movimento dos 'coletes amarelos' juntou direita e esquerda contra Macron na França. **BBC**. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/geral-46444559>. Acesso em 29.07. 2019. Obs.: até a conclusão desta pesquisa, em julho de 2019, ainda não havia uma solução para o impasse.

Grillo se afastou do Partido, levando consigo a ideia de deixar a União Europeia. A despeito de já ter enfrentado problemas nas administrações de Roma e Turim, onde governou, o M5S parece ser abalado: “Estão imunes a todo ruído vindo da realidade. Como se beneficiam de um voto de opinião, a realidade passa a ser vista como uma campanha eleitoral de partidos rivais”, afirmou Massimiliano Panarari. Ainda segundo o professor italiano que estuda o M5S, “uma de suas vantagens é atrair um voto pós-ideológico baseado na ideia de que são os únicos políticos honestos”.[976]

Em seu sítio eletrônico, o Partido apresenta “O programa para a Itália escrito por italianos”, com a seguinte introdução:

> In Italia è nato il primo e unico programma politico, basato sulla partecipazione e sulla democrazia diretta online (...). Scopri cosa hanno creato migliaia di cittadini come te, condividendo idee e soluzioni per creare un Paese migliore. Insieme abbiamo discusso e votato temi che riguardano noi e il nostro futuro, dalla giustizia alle tasse, dalla sicurezza al lavoro. Allo scopo di renderlo ancora più vostro, il programma è stato arricchito con i contributi raccolti in tutte le città in cui è stato presentato.
>
> È la prima volta che una forza politica si presenta alle elezioni nazionali con soluzioni scelte direttamente dai cittadini. Il Movimento 5 Stelle può farlo, per due motivi: primo, perché risponde alle esigenze delle persone comuni e non dei grandi gruppi che finanziano le campagne elettorali; secondo, perché ragiona sul futuro a dieci, venti, trent’anni e non sul limitato orizzonte di una campagna elettorale, come fa la vecchia politica. Questa è la nostra ricchezza.[977]

Seus objetivos e propostas para temas constitucionais são, em suma e que possuem pertinência com a presente pesquisa: a) cortar despesas da Política e lutar contra os privilégios (teto para salários e reembolsos parlamentares); b) lutar contra as trocas de Partidos, obrigando o cumprimento do mandato (estabelecer penalidades para quem descumprir, tanto com redução de repasses como de pessoal); c) impedir o conflito de interesses, financeiros ou não; d) tornar transparente a atividade financeira de fundações políticas, a fim de evitar o financiamento de políticos e de suas campanhas; e) instituir a Comissão Parlamentar de Controle (com integrantes da maioria e oposição), com o objetivo de avaliar os resultados das implementações legais; f) mudanças na legislação eleitoral: exclusão de partidos pequenos e muito pequenos, exceto os regionais fortes; incentivos para a estabilidade intrapartidária; facilitar a criação de maiorias estáveis; fortalecimento da

---

[976] BERCITO, Diogo. Partido que nasceu como piada vira favorito em eleição na Itália. **FOLHA DE SÃO PAULO**. Disponível em < https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/03/partido-que-nasceu-como-piada-vira-favorito-em-eleicao-na-italia.shtml >. Acesso em 29.07. 2019.

[977] MOVIMENTO5STELLE. Sítio eletrônico. Disponível em <https://www.movimento5stelle.it/programma/index.html>. Acesso em 29.07. 2019.

oposição parlamentar.[978]

Liderado por Luigi Di Maio, o M5S formou coalização com a Liga Norte, de Matteo Salvini, para governar a Itália desde as Eleições de 2018. Com o melhor desempenho do primeiro nas eleições do Parlamento Europeu em 2019, com 34% dos votos *versus* 17,1% do M5S, que ficou atrás do Partido Democrático (PD), houve a abertura necessária para a redistribuição de forças no Conselho de Ministros da Itália. Os desentendimentos entre Salvini e Di Maio passaram a ser constantes e a coalizão sofre riscos, em que pese a negativa dos líderes. O resultado marca a ascensão da extrema-direita na Itália, o que leva preocupação à União Europeia, na medida em que Salvini é contrário à permanência da Itália. Enquanto isso, o M5S amargou grande derrota, com queda de 17% dos votos em relação às Eleições de 2019. Com a situação econômica que não melhora, o desgaste atinge principalmente Di Maio, vice-premiê e ministro do Trabalho e Desenvolvimento Econômico.[979]

Desideologizado, o M5S recusa a pecha de populista, ao mencionar que suas "propostas estão argumentadas" e diz que isso está mais perto da Liga, conforme declaração do deputado cincoestrelista Luza Frusone. Arrematou o voto do jovem, cujo percentual de desemprego é de 36%. Para obter apoio e êxito eleitoral, algumas pautas foram suavizadas, como a saída do bloco europeu, a aproximação da entidade patronal das empresas, do Vaticano e dos EUA. Giovanni Orsina entende que se trata de incógnita e que "o ponto de inflexão será quando seus eleitores começarem a achar que são como os outros".[980]

Ao final do tema em análise, é possível verificar a efemeridade do novo na Política, que na verdade não passa, no mais das vezes, de uma roupagem para atrair o eleitor. Ainda que alguns dos estreantes estejam, de fato, cansados da Política tradicional e queiram aprimorar o debate político, as dificuldades de governo, com a escassez de recursos e a enormidade de problemas a resolver, geram desgaste. Ademais, algumas das

---

978 MOVIMENTO5STELLE. Sítio eletrônico. Disponível em <https://www.movimento5stelle.it/programma/wp-content/uploads/2018/02/Affari-Costituzionali.pdf>. Acesso em 29.07. 2019.

979 VERDÚ, Daniel. Extrema direita italiana ganha força na eleição europeia, mas manterá coalizão. **O GLOBO**. Disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/extrema-direita-italiana-ganha-forca-na-eleicao-europeia-mas-mantera-coalizao-23695520>. Acesso em 29.07. 2019. Obs.: matéria publicada originalmente por El País e AFP.

980 VERDÚ, Daniel. Movimento Cinco Estrelas: o experimento da Itália com a nova política. **EL PAÍS**. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/19/internacional/1519044183_420082.html>. Acesso em 29.07. 2019.

propostas são inexequíveis ou partem de premissas equivocadas, porquanto apoiadas no populismo do recurso ao povo como fonte e destinatário de todas as suas preocupações, sem que resultados práticos apareçam. O povo acredita, espera a mudança, sem saber exatamente como será, mas, cansado que está de ver direitos perecendo e sem maiores perspectivas em um mundo globalizado, com a renda se concentrando cada vez mais nas mãos de países ricos e conglomerados econômicos, experimenta, vota em quem ainda "não esteve lá", na expectativa de que faça algo, algo diferente, algo novo, até que o novo, de novo, apareça. Ainda assim, é possível extrair algumas ideias interessantes do que apresentam os "novos" Partidos pesquisados, o que será objeto de apreciação no seguinte e último capítulo.

CAPÍTULO 5

PROPOSTAS PARA A MELHORIA DOS SISTEMAS POLÍTICO E PARTIDÁRIO

> "*La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*"[981].
>
> *"Esta imobilidade pode convir às duas primeiras ordens* (nobreza e clero). *Mas pode agradar o Terceiro Estado* (povo)*? Está claro, parece, que ele não pode repetir a afirmativa do fazendeiro que dizia:* Para que mudar? Estamos tão bem!".[982] (Emmanuel Sieyès, referindo-se à forma de votação que possibilitava a vitória dos privilegiados sobre os demais e sua pouca disposição para alterar as regras)

Neste Capítulo, serão elaboradas algumas propostas tendentes a minimizar os efeitos da Crise de representatividade dos Partidos Políticos e da própria Democracia. Para tanto, necessário o exame teórico e legal, bem como das experiências práticas de Controle Social, *Accountability*, Submissão dos Partidos à Lei de Acesso à informação, Publicidade e Transparência na Atividade Política, (im)possibilidade de Política sem Partidos (candidaturas independentes, Movimentos Políticos), incentivo à Participação Política e Democracia efetivamente Representativa (participação dos negros e mulheres na Política).

5.1 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL DA ATIVIDADE POLÍTICA

5.1.1 *Accountability*

Desde o fim do absolutismo, da distinção entre Estado e Igreja, da separação de Poderes e sua independência, da sindicabilidade dos atos administrativos, do reconhecimento de preceitos que prezam a dignidade da pessoa humana, enfim de toda a conquista de direitos e seu processo de constitucionalização, as Sociedades democráticas avançam, ainda que com muitos percalços e reveses. Mas é um caminhar para a frente,

---

[981] FRANÇA. Artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em <http://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen/>. Acesso em 18.07.2018.

[982] SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* p. 38.

que exige a “eterna vigilância”, para relembrar Thomas Jefferson quando tratou da liberdade.

Uma das formas de controle do poder, essencial aos regimes democráticos, ao lado da igualdade e da liberdade, conforme visto no estudo da Teoria da Democracia (Capítulo 1), é por meio da *Accountability*, entendida como a prestação de contas a que todo agente público está obrigado em relação aos atos que pratica em nome do Estado.

Na década de 1950, em pertinente crítica ao soberano poder do Estado, James Barclay Smith ressaltou a importância da *Accountability* e rebateu a impropriedade do argumento de que ela representa algum risco ao governo com a seguinte metáfora: dizer que a prestação de contas ameaça o governo é tão real quanto afirmar que as pessoas devem parar de respirar para que sobre ar para as demais.[983]

Já no início do Século XXI (2003), a Assembleia-Geral aprovou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, estabelecendo, em seu artigo 1º, como uma de suas finalidades: “c) Promover a integridade, a **obrigação de render contas** e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos”. (sem destaque no original). Como medidas destinadas à ampliação da informação pública para aumentar a transparência, prevê, em seu artigo 10, dentre outras: “a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública (...)”.[984]

No âmbito do bloco americano, também há semelhante previsão, de acordo com a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, aprovada internamente pelo Decreto Legislativo n. 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 4.410, de 7 de outubro de 2002.[985]

---

[983] SMITH, James Barclay. ***Government Accountability***. *Villanova Law Review*. Vol. 2. Rev. 16, 1957. p. 26. Acervo digital HEINONLINE. Tradução livre e resumida. Trecho original: “*If government accountability would threaten the existence of the government or stifle its utility, then public policy would require its arbitrary insulation. This is about as realistic as to say that each of us must stop breathing for fear that so much air will be used up that there will not be enough left for the others to breathe*.”

[984] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Nações Unidas. Escritório contra Drogas e Crime. 2003. Disponível em <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf> Acesso em 02.08.2019.

[985] BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002. “Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c".” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm> Acesso em 02.08.2019. Artigo XIV, 2, da Convenção: “2. Além disso, os Estados Partes prestarão igualmente a mais ampla cooperação técnica recíproca sobre as formas e métodos mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e

Em que pesem os avanços na instituição da *Accountability* pela administração pública em geral, é preciso evitar o falseamento de sua aplicação. Mark Lauchs parte da Teoria da Escolha Pública, de Anthony Downs, que trata da satisfação dos próprios interesses pelas pessoas racionais como motivação para suas escolhas, mesmo em detrimento das necessidades dos outros (e valendo-se dos meios mais eficazes), para concluir que os governos se esforçarão para parecer que estão prestando contas, pois esta será a exigência dos eleitores. Mediante a criação de mecanismos que não possuem efetividade, apenas aparência, poderão manter-se no poder; e isso leva à repetição do ciclo, a um regime de *unaccountability*.[986]

O conceito de *Accountability* não é consenso na doutrina, dada a sua gama de elementos caracterizadores. Muitas vezes é associado ou até mesmo entendido, equivocadamente, como sinônimo de *responsability*, *responsiveness* e *answerability*.[987] Assim, entende-se pertinente a proposta elaborada por Molina, que enfatiza: "(…) *la* accountability *puede describirse como un proceso dinámico que afecta a quienes están obligados a rendir cuentas a terceros actores. Se trata de un intercambio em el que se pone en juego el derecho a saber y la exigencia de explicar.*"[988] O autor ainda aponta os princípios que informam a ideia de *Accountability*: *Responsibility* (competências e faculdades para administrar e decidir); *Responsiveness* (assunção de consequências políticas ante as expectativas dos Cidadãos); *Enforcement* (Legitimidade das instituições para impor sanções – não só do Poder Judiciário); *Liability* (aplicação de sanções em distintos ordenamentos jurídicos), e; *Answerability* (capacidade de contestação por parte da Cidadania, inclusive de investigar e gerar informação em nível individual ou coletivo).[989]

---

punir os atos de corrupção. Com esta finalidade, facilitarão o intercâmbio de experiências por meio de acordos e reuniões entre os órgãos e instituições competentes e dispensarão atenção especial às formas e métodos de participação civil na luta contra a corrupção".

[986] LAUCHS, Mark. ***Rational Avoidance of Accountability***. 7 *Queensland U. Tech. L. & Just*. J. 295 2007 pp. 295-304. Acervo digital HEINONLINE.

[987] CHEUNG, Jocelyn. ***Police Accountability***. *The Police Journal*. Vol 78 2005. Acervo digital HEINONLINE. p. 6: "*The meaning of accountability has mistakenly been used interchangeably wit words such as responsability, responsiveness and answerability. This section seeks to explain the relashionship beetwen accountability and these words and clarify that while these concepts are related to each other they are not synonymous, and if these words are used interchangeably it will be a source of confusion in the accountability debate*".

[988] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. pp. 134. O autor aprofunda um pouco mais o tema, ao descrever que: "*Pero como se tendrá la ocasión de comprobar, para ponderar la satisfacción del derecho a la información por parte de la ciudadania, los conceptos de <transparencia> y <publicidad> también deberán estar muy presentes, aunque no sean equivalentes em este terreno y, ni siquiera, tengan por qué mantener una relación bidireccional, tal y como el sentido común es dado a sugerir*".

[989] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. pp. 136-137.

Trata-se de verdadeiro rol de princípios democráticos, os quais, por um lado, obrigam o administrador público e, por outro, instrumentalizam o direito/poder do Cidadão. O fortalecimento é da própria Democracia, pois fornece a todos as ferramentas necessárias para o bom exercício do Controle Social da gestão pública.

Sua implementação depende da elaboração de leis pertinentes que criem o instrumental necessário. Bowen e Rose-Ackerman afirmam o preceito, em contexto no qual é abordada a relação entre Partidos e Executivo, de acordo com o sistema de governo e a participação da Sociedade civil. Em suma, sustentam que o funcionamento da Democracia: "*depends not only on the electoral process, but also on executive branch oversight, through such institutions as the courts, private "civil society" groups, and specialized public sector organizations*".[990]

A aplicação do instituto da *Accountability* vem sendo defendida em todas as áreas de interesse público, inclusive em relação ao controle das decisões judiciais. Neste sentido, destaca Luís Roberto Barroso:

> (...) Na estruturação do raciocínio jurídico nos casos mais complexos e divisivos, afigura-se bastante útil identificar e discutir as questões relevantes que emergem de cada um desses três níveis de análise,[991] o que confere mais transparência e controlabilidade social (*accountability*) para a argumentação e escolhas realizadas por juízes, tribunais e intérpretes em geral. (itálico constante do original)[992]

Já em relação aos Partidos Políticos, Ana Cláudia Santano menciona que os dois aspectos mais relevantes nesta seara são a transparência e a publicidade dos dados.[993] São ferramentas, pois, essenciais à Democracia.

No tocante às dimensões da *Accountability*, a doutrina as classifica em horizontal e vertical. A primeira, na definição de Guillermo O'Donnell, é caracterizada pela: "existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizações ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais

---

[990] BOWEN, Jeff; ROSE-ACKERMAN, Susan. ***Partisan Politics and Executive Accountability: Argentina in Comparative Perspective***. Referência indicada originalmente: "*10 Sup. Ct. Econ. Rev. 157 2003*" p. 156. Acervo digital HEINONLINE.

[991] Os três níveis a que se refere o autor são: valor intrínseco, autonomia e valor comunitário da dignidade da pessoa humana. (p. 112).

[992] BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Título original: *Here, there and anywhere: human dignity in contemporany law and in the transnacional discourse*. Tradução Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014. (p. 112)

[993] SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**. pp. 201-202.

ou até o *impeachment* (...)".[994] É, por exemplo, a atuação da Justiça Eleitoral em relação à prestação de contas dos Partidos Políticos, conforme será visto adiante neste Capítulo.

Já a dimensão vertical está relacionada, de acordo com O'Donnell, ao fato de que "por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apóie na eleição seguinte". (*sic*) Nesse caso, subjacentes a ela, como condições fundantes, estão as liberdades, a informação e a mídia livre.[995]

A partir da análise de tais dimensões, Molina conclui que: a) sem Controle Social sobre o poder, as liberdades estão ameaçadas; b) as instituições também são responsáveis pelas tarefas de vigilância; c) é necessária a presença de uma Sociedade forte com capacidade de influenciar os que exercem cargos públicos, ante a fraqueza das instituições; d) as eleições são autêntico instrumento de supremacia da vontade popular.[996]

Existe, ainda, a *Accountability* societal, aquela em que à dimensão vertical são adicionadas as organizações não governamentais, associações, movimentos sociais, fundações e meios de comunicação. É fundamental, pois, que haja liberdade para que possam atuar.[997]

Não há outro caminho. A publicidade e a transparência, bem como o acesso do Cidadão a toda informação que diga respeito ao interesse público devem gozar da mais ampla proteção por parte dos entes estatais ou que exerçam funções públicas, inclusive pelo Poder Judiciário, como ente do Estado e como garantidor de tais direitos.

Com efeito, de acordo com Molina, em Democracias: "*el desempeño de la autoridade no puede ser impune, como ocorre em los regímenes dictatoriales, sino que las consecuencias que se derivem de la toma (o no) de ciertas decisiones y de su implementación han de tener un precio*".[998]

As regras de *Accountability*, presentes nos índices de medição da qualidade das

---

[994] O 'DONNELL, Guillermo. ***Accountability horizontal* e novas poliarquias.** *Lua Nova* [online], 1998, n.44, p.40. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>. Acesso em 03 de agosto de 2019.
[995] O 'DONNELL, Guillermo. ***Accountability horizontal* e novas poliarquias.** *Lua Nova* [online], 1998, n.44, p.28. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>. Acesso em 03 de agosto de 2019.
[996] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. pp. 141-142.
[997] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. pp. 146-147.
[998] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. p. 148.

Democracias como critério de avaliação (*vide* Capítulo 1, item 1.2), permitem um acréscimo à Cidadania, que deve ser participativa e não se limita, de modo algum, ao exercício do direito de voto.

5.1.1.1 Responsividade e Responsabilidade: conceitos políticos

Os conceitos políticos de Responsividade e Responsabilidade, decorrentes da tensão entre a expectativa dos Cidadãos no tocante às políticas públicas a serem desenvolvidas pelo administrador (Responsividade) e aquelas que podem ser adotadas no momento, ainda que contra a vontade dos governados (ideia de responsabilidade).[1] Referido tensionamento, partindo-se da realidade europeia, é agravado pelas mudanças das condições internas de um governo baseado em Partidos e pela crescente importância dos vínculos e outros níveis de governança.[999]

Em sentido semelhante, Orides Mezzaroba traz a ideia política de Responsividade: "a partir da ligação entre representados e representantes, a vontade política de cada cidadão passa a influenciar diretamente as ações dos órgãos públicos. Em tese, pode-se concluir que, quanto mais as ações públicas correspondam à vontade da maioria dos representados, maior o seu índice de representatividade".[1000]

A Crise da Democracia Representativa e dos Partidos Políticos, causa e efeito impossíveis de serem ordenadas, já que ambas são concorrentes, pode ser explicada em boa parte (sem a exclusão de outros fatores) pela dificuldade verificada nessa relação entre Responsividade e Responsabilidade. Bardi, com apoio em Goetz, lembra que "*i tempo della politica responsiva sono modellati dai cicli elettorali, mentre la prospettiva della politica responsabile è caratterizzata da procedure che richiedono molto tempo*".[1001] Pode-se

---

[999] BARDI, Luciano. ***Deficit Democratico, Euroscetticismo e Partiti nell'Unione Europea***. *In*: PANEBIANCO, Angelo *(A cura di*). ***Una certa idea di scienza*** **politica**. *Saggi in onore di Gianfranco Pasquino*. Bologna: Il Mulino, 2016. pp. 88-89. "*Le attuali difficoltà delle democrazie sono rese evidenti dall'incapacità dei governi di proporre politiche che siano al tempo stesso responsive e responsabili, anche se essa era già nota prima della crisi economica. La tensione tra necessità di dare risposte immediate alle richieste e alle aspettative dei cittadini (responsività) e quella di adottare politiche adeguate alla necessità del momento, anche non preferite dai cittadini (responsabilità), ha sempre costituito uno dei problemi più evidenti delle democrazie."*

[1000] MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 86. Obs.: o autor traz a seguinte nota em relação ao afirmado: "Cf. Cerroni, Umberto. *Política.* Trad. Marco A. Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1993. pp. 175-176". (itálico no original)

[1001] BARDI, Luciano. ***Deficit Democratico, Euroscetticismo e Partiti nell'Unione Europea***. p. 90.

concluir, pois, que a cronologia é um dos fatores desagregadores na relação Responsividade/Responsabilidade, na medida em que os Cidadãos, mormente em uma quadra histórica de imediatismos e comunicação veloz, querem ver suas demandas solucionadas a curto prazo, ao contrário do que o governante pode oferecer, no mais das vezes.

Tal fato, dentre tantos outros citados ao longo deste trabalho (*vide* Capítulos 2 e 4), gera indiferença do Cidadão em relação à Política, causando, segundo Bardi, distanciamento das elites dos Partidos e o nascimento, como já visto, do Populismo.[1002]

Presente o entendimento sobre a tensão entre responsividade e responsabilidade, adentra-se ao exame de outros dois institutos da *Accountability*.

5.1.1.2 *Answerability* e *Enforcement*

Viu-se no exame da *Accountability* que dois de seus princípios informadores são *answerability* e *enforcement*. O primeiro traduz-se na capacidade de contestação por parte da Cidadania e o segundo na Legitimidade das instituições para impor sanções.[1003]

Em sentido semelhante, Andreas Schedler aduz que *answerability* é "*la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamentos de los governados*". Trata-se, pois, de um dever de tornar públicas suas decisões e justificá-las.[1004]

Em reação correspondente à ausência de cumprimento das obrigações dos representantes políticos, deve haver a respectiva capacidade de sancionamento.[1005]

A propósito, tal possibilidade de penalização deve vir não só das instituições competentes (órgãos oficiais de controle e Poder Judiciário – *Accountability* horizontal), mas também do próprio eleitor por ocasião das eleições (*Accountability* vertical), o que, dentro do círculo virtuoso da Democracia, pressupõe, além de eleições livres (em sentido amplo,

---

[1002] BARDI, Luciano. ***Deficit Democratico, Euroscetticismo e Partiti nell'Unione Europea***. p. 91.
[1003] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia***. pp. 136-137.
[1004] SCHEDLER, Andreas. ***¿Qué es la rendición de cuentas?*** *Cuadernos de transparencia 03.* Publicado originalmente por Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 13-28, com autorização. Sem menção ao nome do tradutor. Título original: *Conceptualizing Accountability*. pp. 7 e 12.
[1005] SCHEDLER, Andreas. ***¿Qué es la rendición de cuentas?*** pp. 7 e 12.

sem abusos de qualquer espécie), acesso à informação e, nos dizeres de Robert Dahl, entendimento esclarecido para que se possa optar entre as alternativas postas (*vide* Capítulo 1).

Portanto, a ideia de *Accountability* não se encerra apenas com a verificação do cumprimento dos seus princípios informadores. É preciso conjugá-los, conforme adverte Molina, com os requisitos sistemáticos, que podem ser assim, resumidos: a) quem presta contas?; b) para quem?; c) que tipo de informação prestará?; d) quando?; e) qual a natureza da explicação, voluntária ou forçada?; f) existe sancionabilidade?[1006]

Mas não se pode deixar iludir pelo falseamento da transparência, que pode ser construída midiaticamente ou impedida pelos superiores em relação aos seus subordinados que possuem os dados, afetando diretamente o conhecimento da informação fidedigna e, assim, a própria *answerability*, o que não passa de corrupção a merecer repreensão de ordem político-penal.[1007]

Se está correto que há um fosso que separa representantes e representados, e que saídas democráticas podem e devem ser buscadas para a melhoria do sistema político, sem apelo a radicalismos ou experimentalismos, é necessário identificá-las. O item seguinte trata de uma ferramenta essencial para o aprimoramento do Controle Social sobre os Partidos Políticos (não ideológico, repita-se), mas necessário para que a Cidadania possa também exercê-lo.

5.1.2 Publicidade e transparência na atividade política: a Lei de Acesso à Informação (LAI)

Como visto, o combate à corrupção necessita de instrumentos que possibilitem a fiscalização dos atos praticados por agentes públicos. Estados verdadeiramente preocupados com a chaga que impede o desenvolvimento de políticas públicas em favor da coletividade têm aprimorado seus sistemas internos de controle e dotado a Cidadania de mecanismos que possibilitem o acompanhamento das despesas públicas e seu controle. Organizações internacionais caminham no mesmo sentido, conforme convenções vistas

[1006] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia.*** p. 138.
[1007] MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia.*** p. 144.

sobre o tema.

Ademais, é a transparência que possibilita que candidatos ou Partidos Políticos se fiscalizem horizontalmente.[1008]

No Brasil, a informação é consagrada como direito fundamental em nossa Constituição, que em seu artigo 5º, XXXIII, dispõe expressamente: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (...)”. Ainda, o disposto no artigo 37, § 3º, II, que resguarda “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;”.[1009]

A propósito, destaque-se a importância da transparência das instituições para a formação da opinião pública, sem a qual não há Sociedade civil forte. Nesse sentido, Andrea Greppi menciona que: “*Para movilizar la fuerza propulsiva que se le atribuye a una ciudadanía activa y participativa se necessitan instituiciones transparentes y no manipuladoras, que informen y no exploten las pulsiones regressivas del desencanto democrático*”.[1010]

Seguindo-se a Constituição, a tendência no plano externo e por força de compromissos internacionais, foi editada a Lei de Acesso à Informação, cujo conceito é fornecido pela própria norma: direito de obter dos órgãos públicos dos três Poderes, em todos os níveis, as informações previstas na Lei n. 12.527/2011, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado, conforme previsão legal.[1011]

[1008] SANTANO, Ana Cláudia. ***Una propuesta de medidas jurídicas anticorrupción para los partidos políticos***. No prelo.

[1009] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Obs.: artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (…) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (…) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

[1010] GREPPI, Andrea. ***La democracia y su contrario****: representación, separación de poderes y opinión pública. Madrid*: Trotta, 2012. p. 160.

[1011] BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Presidência da República: Casa Civil - Subchefia

Trata-se de verdadeiro pilar da Democracia, na medida em que a informação é instrumento essencial a todos os Cidadãos, sejam particulares ou coletivos os interesses em jogo. É somente a partir dela, a ser obtida com a máxima fidedignidade, que se pode exercer qualquer controle mínimo sobre a coisa pública. Nesse sentido, prevê o artigo 3º da Lei de Acesso à Informação (LAI) que uma de suas diretrizes é justamente o desenvolvimento do **Controle Social** da administração pública (inciso V).

Nenhuma nação democrática pode omitir, restringir ou manipular, de qualquer forma, dados que sejam de interesse público, salvo se tal divulgação possa comprometer a segurança da Sociedade e do Estado.

A opinião pública, portanto, não pode ser privada do exercício crítico das atividades públicas realizadas pelas instituições estatais ou que tenham suas ações patrocinadas pelo dinheiro público.

Para tanto, a informação deve ser imparcial, escorreita e livre de interesses privados. Nesse ponto, ressalte-se não ser objeto do presente estudo a informação veiculada pela mídia tradicional (privada), ocasião em que se percebe grande dificuldade na consecução de tais fins, ante os interesses comerciais e até mesmo políticos de cada grupo.

Obstáculos também são verificados em relação aos órgãos públicos. O grande entrave é justamente a dificuldade com que as instituições públicas, por seus gestores, lidam com o compartilhamento de informações que interessam à Sociedade. Salvo os dados protegidos por lei, por questões de segurança, por exemplo, nenhuma omissão ou distorção da informação é justificada. Sem ela, não há possibilidade de reivindicação da retidão no trato da coisa pública. Não se olvide, ademais, que o Estado não pode ser usado para a extensão de interesses particulares. Como adverte Cesar Pasold, o Estado é "instrumento de toda a Sociedade, e não apenas de segmentos privilegiados".[1012]

---

para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 jun. 2016. Diretrizes da Lei, conforme artigo 3º: "Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

[1012] PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 4 ed. rev. amp. Itajaí/SC: Univali,

Não se pode prescindir da transparência em relação à coisa pública. Deve-se lutar para que a modalidade ativa, aquela em que o poder público disponibiliza o maior número de informação possível, seja a regra, ao passo que a passiva, quando há necessidade de se solicitar a informação, a exceção.

Nas palavras de Gomes Canotilho, eis a justificação para a existência do preceito da publicidade: "o princípio do Estado de direito democrático exige o conhecimento, por parte dos cidadãos, dos actos normativos, e proíbe os *actos normativos secretos* contra os quais não se podem defender".[1013]

Importa registrar que, apesar de não serem considerados "órgãos públicos" no sentido estrito do termo, os Partidos possuem natureza jurídica diferenciada e sua atividade é vital ao processo democrático. Dada sua importância e peculiaridade, recebem recursos públicos para a consecução de suas atividades e, portanto, devem prestar contas acerca da origem e do emprego de tais verbas à Justiça Eleitoral.

Ademais, a fim de afastar qualquer possível dúvida a respeito, o artigo 2º da Lei n. 12.527/2011, menciona expressamente que suas disposições são aplicadas "às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento (...)". Faz a ressalva, ainda, em seu parágrafo único, que a "publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas".[1014]

2013. *Ebook disponível em* <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. p. 17. "(…) a questão do Bem Comum ou Interesse Coletivo só poderá ser convenientemente equacionada caso o Estado seja realmente encarado como instrumento de toda a Sociedade, e não apenas de segmentos privilegiados por motivos de ordem econômica, racial, social, cultural, religiosa ou ideológica." Ao tratar do Bem Comum, o autor menciona que: "Tenho adotado a noção de BEM COMUM registrada por MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Direito Político**. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 12, e também em MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Política Jurídica**. Florianópolis: OABSC, 2000. p. 15. Aliás, em meu Livro **O Estado e a Educação**, esquematizei o Bem Comum em sua estimulação, estrutura e conteúdo, e objetivo, colocando-o não somente como finalidade do Estado mas também como parâmetro regulador da intervenção do Estado no domínio educacional (e assim entendo deva ser com relação aos demais domínios ou segmentos de atuação do Estado), alçando-o a fator de estimulação da atuação dinâmica Sociedade." Observação do autor do presente artigo: no original, referida nota de rodapé ao termo **Bem Comum** tem o número 32.

[1013] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 878.

[1014] Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Os Partidos, como se sabe, têm direito às verbas do denominado Fundo Partidário, o qual é formado, dentre outras fontes, por “dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995”, conforme preconiza o artigo 38, IV, da Lei n. 9.096/95. Mais recentemente, passaram a ter direito às verbas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conforme preconizam a Lei n. 9.096/95 e sua alteração promovida pela Lei n. 13.488/2017. São quantias que ultrapassam os bilhões de reais. Segundo dados do TSE, apenas no primeiro semestre de 2019 foram R$ 437 milhões oriundos do Fundo Partidário, ao passo que o FEFC, em 2018, foi superior a R$ 1,7 bilhão, distribuídos entre os 35 Partidos com registro junto ao Tribunal.[1015] [1016]

Restam claros, portanto, os comandos impostos pela CRFB/88 e pela Lei de Acesso à Informação Pública. A propósito, o então ministro do Supremo Tribunal Federal, Ayres Britto, ao deferir monocraticamente pedido de suspensão de liminares que proibiam a divulgação dos salários dos agentes públicos, arrematou: “como ainda se faz de facilitada percepção, a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral, nos exatos termos da primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal”.[1017]

Dessa forma, a nenhuma instituição pública ou mesmo a seus agentes individualmente considerados é conferido o direito de omitir ou distorcer a informação de interesse geral, tampouco as pessoas jurídicas de direito privado que percebam verba pública, tal como ocorre com as agremiações.

Se a verba é pública, não há como negar-se a informação. Vultosas quantias de dinheiro oriundo da coletividade não podem ficar sem a possibilidade de serem auditadas pela própria Sociedade, para além do controle oficial.

[1015] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos receberam mais de R$ 437 milhões do Fundo Partidário no 1º semestre de 2019. Matéria não assinada. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Julho/partidos-receberam-mais-de-r-437-milhoes-do-fundo-partidario-no-1o-semestre-de-2019>. Acesso em 02.08.2019.

[1016] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2018: TSE divulga montante total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Matéria não assinada. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/eleicoes-2018-tse-divulga-montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-1>. Acesso em 02.08.2019.

[1017] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar (SL 623). Relator Min. Ayres Britto. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp> Acesso em: 30.06.2016.

Eneida Desiree Salgado vai adiante e propõe que todos os recursos sejam passíveis de verificação: “em nome da autenticidade das eleições e em homenagem ao importante papel que os partidos desempenham na democracia brasileira, essa publicidade deveria ser estendida a todos os recursos, para permitir um efetivo conhecimento pelos cidadãos do financiamento das organizações partidárias”.[1018]

Foi com base na Lei de Acesso à Informação que o Tribunal Superior Eleitoral passou a divulgar, nas Eleições de 2012, a lista de doadores de campanhas antes mesmo do término das eleições, em nítido reconhecimento de que referida lei é aplicável não só aos Partidos Políticos, mas às próprias campanhas.[1019]

Ainda, não fosse suficiente toda a legislação já à disposição da Cidadania, há no Câmara dos Deputados dois projetos de lei que abordam o tema (ao tempo da pesquisa). Trata-se dos Projetos de Lei n. 6.467/13[1020] e n. 4.781/2016.[1021] Em ambos, o escopo é o mesmo: incluir os Partidos Políticos dentre as instituições com dever de prestar informações.

Por fim, é possível verificar o ganho democrático possibilitado pela incidência de referida lei aos Partidos Políticos, porquanto outorga ao Cidadão (e não somente aos órgãos de controle) o poder fiscalizatório antes inexistente.

5.1.3 A contribuição das Organizações Não Governamentais

Na esteira do desenvolvimento de ferramentas que possibilitam o exercício da *Accountability* societal surgiram entidades que reúnem segmentos da Sociedade em torno de um mesmo objetivo: controlar a aplicação de recursos públicos.

[1018] SALGADO, Eneida Desiree. **A Lei de Acesso à Informação e os partidos políticos**. Disponível em http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/a-lei-de-acesso-a-informacao-e-os-partidos-politicos-221mso5irinoos93luxhem1ji. Acesso em 23 de jun. 2016.

[1019] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Pela primeira vez, eleitores podem consultar lista de doadores antes das eleições. Disponível em http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2012/Agosto/pela-primeira-vez-eleitores-podem-consultar-lista-de-doadores-antes-das-eleicoes. Acesso em 04 de jul. 2016.

[1020] BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 6.467/2013. Disponível em http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/472258-PROPOSTA-CRIA-MECANISMO-DE-ACESSO-A-INFORMACAO-DE-PARTIDO-POLITICO.html. Acesso em 23 de jun. 2016.

[1021] BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 4.781/2013. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=433554752BE453F21929213A3E77E16F.proposicoesWeb2?idProposicao=2079868&ord=0. Acesso em 23 de jun. 2016.

Uma das mais conhecidas organizações que monitoram as contas públicas é a Transparência Brasil, fundada no ano de 2000. Sua missão é assim definida: “Promover a transparência e o controle social do poder público, contribuindo para a integridade e o aperfeiçoamento das instituições, das políticas públicas e do processo democrático”.[1022]

Em seu sítio eletrônico, ressalta sua participação, juntamente com outras organizações, na luta pela aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI, item 5.1.2). Dentre os projetos em atividade pela entidade, estão o “Achados e Perdidos”, que traz informações obtidas com a utilização da LAI, bem como o relatório daquelas não prestadas pelas autoridades responsáveis e a dificuldade na obtenção das informações, e o projeto “Às Claras”, sobre os dados de financiamento das campanhas eleitorais de 2002 a 2012 (ao que parece sem a necessária atualização). O estudo que versava sobre processos e desempenho dos parlamentares, denominado “Excelências”, foi “retirado do ar” por falta de financiamento.[1023]

Em pesquisa pela *tag* “Partidos”, a resposta do sítio eletrônico da Transparência Brasil[1024] informa os questionamentos que fez sobre o tema (42 no total), em grande parte os temas eram relativos a dívidas previdenciárias, questões tributárias, valor do Fundo Partidário, todos enviados a órgãos públicos (Ministério da Fazenda, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas e outros), nenhum encaminhado diretamente a Partido Político, o que indica a não utilização da LAI como forma de obtenção direta de informação junto às agremiações, em que pese o recebimento de recursos públicos (*vide* item 5.1.2).

Outra experiência é a do Observatório Social do Brasil, cuja atuação ocorre em âmbitos locais, “desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos”. Com orientações sobre o procedimento das licitações, o sítio eletrônico fornece *check-list* a ser conferido pelos voluntários do observatório, para cada uma das modalidades de aquisição de bens e serviços, quando da análise dos editais publicados pelo órgão público. Uma outra atividade é realizada com o emprego de um *software* denominado *monitlegis*, que serve para o acompanhamento da atividade parlamentar

---

1022 TRANSPARÊNCIA BRASIL. Sítio Eletrônico. Disponível em <https://www.transparencia.org.br/quem_somos#missao>. Acesso em 05.08.2019.

1023 TRANSPARÊNCIA BRASIL. Sítio Eletrônico. Disponível em <https://www.transparencia.org.br/projetos>. Acesso em 05.08.2019.

1024 TRANSPARÊNCIA BRASIL. Sítio Eletrônico. Disponível em <http://www.achadosepedidos.org.br/pedidos?buscaFixa=partidos#>. Acesso em 05.08.2019.

relativamente a gastos e presença.[1025] Em Santa Catarina, o Observatório Social conta com o apoio do Ministério Público Estadual para a ampliação da rede.[1026]

Outras organizações podem ser citadas e desempenham papel semelhante de Controle Social das contas públicas, tais como “Contas Abertas” e “Instituto de Fiscalização e Controle”.

No plano externo, dentre tantas, destaque-se, por sua longevidade (desde 1953) e número de países que possuem representantes (194), a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), sediada na Áustria. Segundo consta de sua apresentação oficial: “opera como uma organização guarda-chuva para a comunidade externa de auditoria do governo”, com desenvolvimento e transferência de conhecimento. Trata-se de uma organização autônoma, não governamental “com *status* consultivo especial junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas.[1027]

Entidades não governamentais contribuem para a melhoria da *Accountability*, com o incentivo à participação daqueles que não pretendem atuar diretamente nos Partidos Políticos, mas querem dar sua contribuição à coisa pública, com pesquisa, análise de dados e conclusões que serão úteis à fiscalização e à formação da opinião dos Cidadãos. Podem servir de alerta ao próprio gestor público e, ainda, de acordo com a situação, instruir eventuais procedimentos a serem abertos pelos órgãos oficiais de controle.

Como visto anteriormente (Capítulo 4, item 4.6), Ferrajoli tratou do colapso dos Partidos Políticos, os quais precisam ser resgatados pela Cidadania e devem deixar de atuar como braço do Estado. Dentre suas propostas para o fortalecimento da Democracia Interna estão as que versam sobre a igualdade entre seus membros, a tomada de decisões em assembleias e a publicidade e a transparência de todas as decisões.

Se é para o bem da Democracia que os Partidos pregam tais preceitos, também devem praticá-los internamente. A autonomia partidária, até aqui utilizada como escudo protetivo para práticas arbitrárias (*vide* período de validade das comissões provisórias), não prescinde de regras, tal como a própria Democracia. É direito da Cidadania e das

---

[1025] OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Sítio Eletrônico. Disponível em <http://osbrasil.org.br/como-funciona/>. Acesso em 05.08.2019

[1026] SANTA CATARINA. Ministério Público. Disponível em <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-fomenta-implantacao-de-observatorios-sociais-em-santa-catarina>. Acesso em 05.08.2019

[1027] INTOSAI. Sítio Eletrônico. Disponível em <http://www.intosai.org/about-us.html>. Acesso em 05.08.2019

organizações não governamentais o acesso à informação clara e precisa sobre o que se faz com a verba pública, de forma simples e direta (veja-se adiante a dificuldade na obtenção dos dados – item 5.2). O recente caso brasileiro de Partidos que não empregaram os recursos mínimos necessários em campanhas femininas, por exemplo, demonstra que dinheiro é poder e, como tal, precisa ter seu caminho e atalho conhecidos. A espera pela atuação dos órgãos oficiais de controle, a qual, via de regra, ocorre em momento posterior, não pode ser óbice ao imediato escrutínio do eleitor, via informação fidedigna obtida de forma mais célere. A propósito, no exemplo citado sequer os Partidos serão punidos, pois as sanções impostas pela Justiça Eleitoral foram objeto de anistia (*vide* adiante).

Conclui-se, pois, pela necessidade de maior transparência nas questões partidárias, e que as agremiações cumpram a Lei de Acesso à Informação, possibilitando o exercício do Controle Social pela Sociedade.

5.2 O DEVER DO PARTIDO POLÍTICO DE PRESTAR CONTAS: O CONTROLE LEGAL PELA JUSTIÇA ELEITORAL

É de inegável interesse público a transparência das finanças partidárias, como se viu, na medida em que as verbas são oriundas de fundos públicos. Controlar o ingresso e a devida utilização desses recursos é fundamental para a ideia de *Accountability* a que estão submetidas todas as instituições que recebem verbas oriundas do erário. Ademais, toda possível confusão entre interesses privados (particulares e corporativos) e partidários, merece fiscalização pela coletividade (*vide Lobby* e casos de corrupção, Capítulo 2).

É ponto central em relação às agremiações partidárias o dever constitucional de prestar contas à Justiça Eleitoral (art. 17, III) em todos os níveis federativos (art. 30 da Lei n. 9.096/95), mesmo sendo sua natureza jurídica de direito privado. De acordo com o artigo 32 da mesma lei, os Partidos são obrigados a enviar os balanços contábeis a cada ano, cabendo à Justiça Eleitoral a publicação na imprensa oficial (§ 2º). A principal penalidade é para a ausência de prestação de contas, que leva ao cancelamento do registro e do estatuto após o trânsito em julgado da decisão (artigo 28 da Lei n. 9.096/95). Outras sanções estão nos artigos 36, 37 e 37-A da mesma lei e variam entre suspensão de recebimento do Fundo

Partidário à devolução da quantia apontada como irregular, acrescida de multa.[1028]

Trata-se de instrumento legal que, por força de inúmeras denúncias de irregularidades verificadas ao longo do tempo em nosso sistema político, vem sendo cada vez mais empregado pela Justiça Eleitoral como forma de coibir práticas ilegais nas movimentações financeiras dos Partidos, mas ainda insuficiente. Ademais, na contramão da *Accountability*, o Congresso Nacional editou a Lei 13.831/2019, que, dentre outras providências, desobrigou órgãos partidários municipais sem movimentação financeira de prestarem contas à Justiça Eleitoral e isentou de qualquer responsabilidade (inclusive a rejeição de contas) os Partidos que não investiram o mínimo legal de recursos no financiamento das candidaturas femininas até 2018.

Sistemas de "caixa dois", aqueles em que recursos financeiros são investidos em atividades políticas e eleitorais, sem a devida escrituração contábil a possibilitar a correta fiscalização, foram e são utilizados por uma parcela de políticos e Partidos. Casos notórios como o do "Mensalão" (Ação Penal 470, que tramitou junto ao Supremo Tribunal Federal) e mais recentemente verificados, como o da chamada "Operação Lava-Jato" (Ações Penais em andamento na Justiça Federal e no Supremo Tribunal Federal), indicam que essa prática tem abastecido muitas das campanhas eleitorais, gerando inegável prejuízo aos cofres públicos, na medida em que parte dos recursos é desviada de entidades públicas ou oriunda de corrupção – que aumenta o custo das obras públicas. Ocasiona, ainda, desequilíbrio na disputa eleitoral, pois os beneficiários das condutas irregulares contam com valores maiores para as suas campanhas do que os demais concorrentes.

Por trás de tais práticas, ainda, há uma afronta à própria Democracia, porquanto preceitos como o da publicidade e da fiscalização de recursos públicos empregados na atividade política, que deveria ser exercida sempre, e unicamente, com o interesse público a ser perseguido, bem como da própria lisura do pleito eleitoral, acabam seriamente maculados.

E em que pesem as críticas à atuação intervencionista da Justiça Eleitoral na contabilidade dos partidos políticos[1029], o fato é que nenhuma organização ou entidade que

[1028] BRASIL. Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995. "Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal".

[1029] Nesse sentido, Mezzaroba aponta que: "Além da Justiça Eleitoral não estar devidamente aparelhada para fiscalizar a prestação de contas garantindo a autonomia e a liberdade partidárias de acordo com o espírito da

recebe recursos públicos pode se eximir de prestar contas. À Justiça Eleitoral compete o exame do caminho dos recursos recebidos e empregados pelos partidos, legitimada que foi pela própria CRFB/88, conforme visto. Como órgão de controle, exerce sua função e aplica as punições cabíveis (*Enforcement*). De recente julgado, extrai-se: "é de se ter enraizada nas estruturas partidárias a consciência da transparência, da moralidade, da economicidade, da razoabilidade, da boa-fé, da cooperação e de outros importantes princípios norteadores das despesas com recursos públicos (...)"[1030]

Ademais, com o propósito de atender o comando constitucional, a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9096/95), dispõe: "Art. 30. O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas".

Ainda, é de se verificar que compete à Justiça Eleitoral fiscalizar se houve o recebimento de recursos de governos e entidades elencados no artigo 31 da Lei n.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ela acabou também perdendo definitivamente sua função de tutelar e controlar interna e externamente os *Partidos Políticos*. Com a nova Carta Constitucional de 1988, as competências da Justiça Eleitoral, como órgão do Poder Judiciário, ficaram restritas ao controle dos processos eleitorais (arts. 118 a 121). Resta à Justiça Eleitoral um longo caminho ainda para trilhar até desvencilhar-se definitivamente da herança intervencionista das legislações anteriores". MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. pp. 253-254.

[1030] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. "Prestação de contas. Partido da república (PR). Diretório nacional. Exercício de 2012. Irregularidade grave. Indício do uso de documentos falsos. Desaprovação. Suspensão de uma única cota do fundo partidário. Razoabilidade e proporcionalidade. Ressarcimento ao erário. Recursos próprios. 1. A análise das contas partidárias pela Justiça Eleitoral envolve o exame da aplicação regular dos recursos do Fundo Partidário, a averiguação do recebimento de recursos de fontes ilícitas e de doações de recursos de origem não identificada, bem como a vinculação dos gastos à efetiva atividade partidária. Assim, a escrituração contábil - com documentação que comprove a entrada e a saída de recursos recebidos e aplicados - é imprescindível para que a Justiça Eleitoral exerça a fiscalização sobre as contas, nos termos do art. 34, III, da Lei nº 9.096/95. (...) 3. Consoante a jurisprudência deste Tribunal, 'o pagamento de juros e multas cíveis, devidos em decorrência de obrigações não satisfeitas, não se subsume ao comando normativo contido no inciso I do art. 44 da Lei nº 9.096/95, sendo, portanto, defeso utilizar as verbas do Fundo Partidário para o cumprimento desse fim' (PC nº 978-22/DF, Rel. Min. Laurita Vaz, redator para o acórdão Min. Dias Toffoli, DJe de 14.11.2014)'. (...) 7. Notas fiscais emitidas fora do prazo de validade não são idôneas a comprovar a prestação dos serviços se não houver no referido documento autorização para a prorrogação do prazo de sua emissão. Da mesma forma, notas com descrição ilegível do serviço não são aptas a comprovar a regularidade da despesa. (...) 11. É de se ter enraizada nas estruturas partidárias a consciência da transparência, da moralidade, da economicidade, da razoabilidade, da boa-fé, da cooperação e de outros importantes princípios norteadores das despesas com recursos públicos, exatamente para que os gastos com o Fundo Partidário não percam a natureza de sustentação do modelo republicano brasileiro [...]". (Ac de 27.3.2018 na PC nº 22997, rel. Min Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.). Disponível em http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto (Partido Político - Prestação de contas). Acesso em 02.08.2019.

9096/951031, bem como as contas das campanhas eleitorais (artigos 34 e 35), com a imposição das sanções previstas nos artigos 36 a 37-A, da Lei n. 9096/95.

A publicidade e a fiscalização, portanto, são regras impostas, indistintamente, a todos os Partidos, os quais, pela importância que possuem ao processo político e democrático, bem como em razão dos **recursos públicos que recebem**, não podem deixar de a elas se submeter.

Os Partidos Políticos, até aqui fundamentais à Democracia Representativa, não ficam excluídos da regra de *Accountability*. Nenhuma nação democrática, seus administradores ou Partidos podem ofuscar a transparência. A Sociedade é a razão final da existência do Estado. O que se faz com toda e qualquer verba pública, a ela interessa.

Veja-se, em possível paralelo, que mesmo as fundações privadas são sujeitas à prestação de contas, no caso ao Ministério Público, por força do disposto no artigo 66 do Código Civil brasileiro e em razão do interesse social.[1032]

Entretanto, em que pese a obrigatoriedade de prestação de contas e a atuação do Ministério Público Eleitoral e da Justiça Eleitoral em sua fiscalização, com crescente rigor no exame, observa-se a necessidade de que a Cidadania disponha de outros instrumentos adequados para municiar o controle das verbas públicas destinadas aos Partidos Políticos, até para que organizações não governamentais, imprensa e eleitores possam exercer o Controle Social dos Partidos, como prevê a Lei de Acesso à Informação. Somente assim, será resguardado o legítimo direito de questionar as agremiações quanto às movimentações financeiras e, ainda, acionar os órgãos de controle oficiais quando necessário.

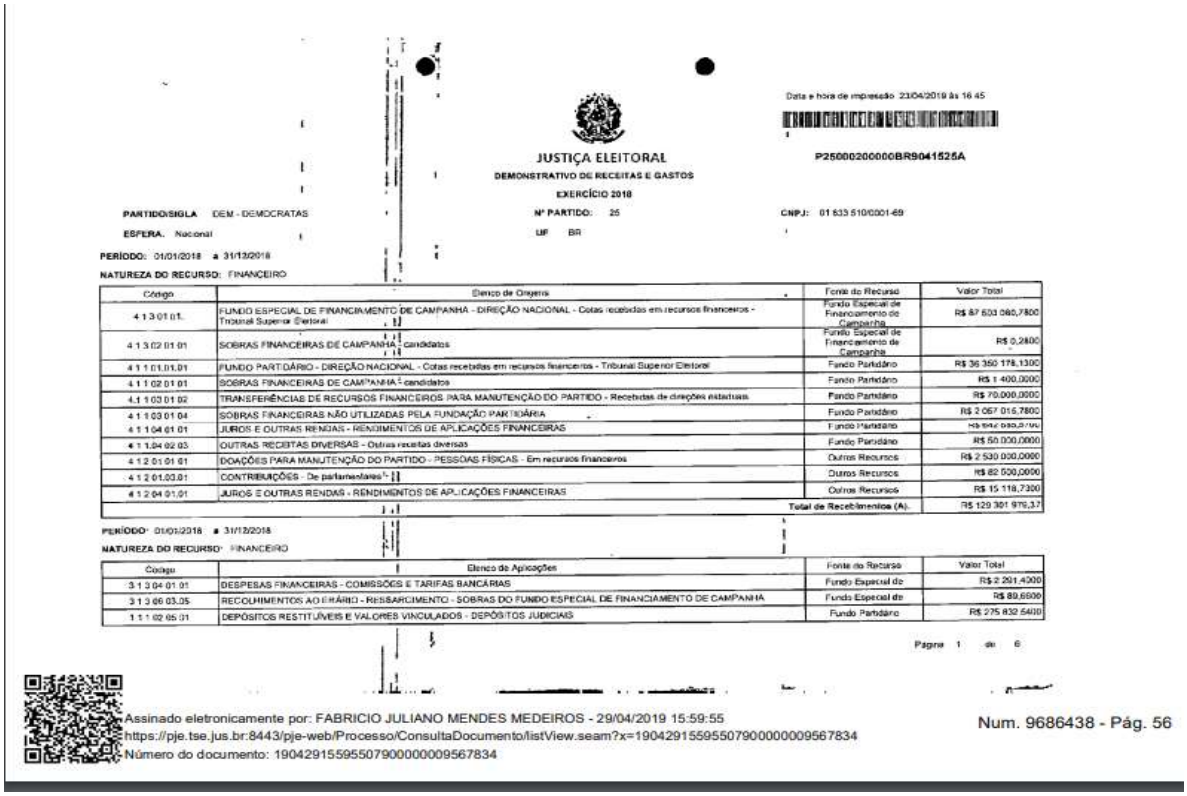
No caso brasileiro há publicação das contas partidárias junto ao sítio eletrônico do TSE. Trata-se, com a devida *venia*, de um longo caminho até se chegar a documentos formais com a escrita própria da técnica contábil (veja-se o percurso na seguinte nota de

---

[1031] Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiros; II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38; III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; IV - entidade de classe ou sindical.

[1032] TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**: Lei de Introdução e Parte Geral. 12. ed. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 238.

rodapé[1033]). Além de tal dificuldade, outras surgem, na medida em que os itens contábeis são disponibilizados de forma pormenorizada (total de sete, que variam entre recursos públicos recebidos, doações e transferências para campanhas). Em cada item, há a individualização de cada Partido (35 na última prestação de contas), o que gera, para visualização de todos, um total de 245 telas diferentes, com documentos, *venia* pela repetição, da técnica contábil, como o seguinte apresentado pelo Democratas (DEM) (primeira agremiação a aparecer na pesquisa), este, em especial, de difícil leitura:[1034]



Data e hora de impressão: 23/04/2019 às 16:45

P25000200000BR9041525A

JUSTIÇA ELEITORAL

DEMONSTRATIVO DE RECEITAS E GASTOS

EXERCÍCIO 2018

PARTIDO/SIGLA: DEM - DEMOCRATAS | Nº PARTIDO: 25 | CNPJ: 01.633.510/0001-69

ESFERA: Nacional | UF: BR

PERÍODO: 01/01/2018 a 31/12/2018

NATUREZA DO RECURSO: FINANCEIRO

Código	Elenco de Origens	Fonte do Recurso	Valor Total
4.1.3.01.01.	FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA - DIREÇÃO NACIONAL - Cotas recebidas em recursos financeiros - Tribunal Superior Eleitoral	Fundo Especial de Financiamento de Campanha	R$ 87.603.080,7800
4.1.3.02.01.01	SOBRAS FINANCEIRAS DE CAMPANHA - candidatos	Fundo Especial de Financiamento de Campanha	R$ 0,2800
4.1.1.01.01.01	FUNDO PARTIDÁRIO - DIREÇÃO NACIONAL - Cotas recebidas em recursos financeiros - Tribunal Superior Eleitoral	Fundo Partidário	R$ 36.350.178,1300
4.1.1.02.01.01	SOBRAS FINANCEIRAS DE CAMPANHA - candidatos	Fundo Partidário	R$ 1.400,0000
4.1.1.03.01.02	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FINANCEIROS PARA MANUTENÇÃO DO PARTIDO - Recebidas de direções estaduais	Fundo Partidário	R$ 70.000,0000
4.1.1.03.01.04	SOBRAS FINANCEIRAS NÃO UTILIZADAS PELA FUNDAÇÃO PARTIDÁRIA	Fundo Partidário	R$ 2.057.016,7800
4.1.1.04.01.01	JUROS E OUTRAS RENDAS - RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS	Fundo Partidário	R$ [illegible]
4.1.1.04.02.03	OUTRAS RECEITAS DIVERSAS - Outras receitas diversas	Fundo Partidário	R$ 50.000,0000
4.1.2.01.01.01	DOAÇÕES PARA MANUTENÇÃO DO PARTIDO - PESSOAS FÍSICAS - Em recursos financeiros	Outros Recursos	R$ 2.530.000,0000
4.1.2.01.03.01	CONTRIBUIÇÕES - De parlamentares	Outros Recursos	R$ 82.500,0000
4.1.2.04.01.01	JUROS E OUTRAS RENDAS - RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS	Outros Recursos	R$ 15.118,7300
		Total de Recebimentos (A):	R$ 129.301.976,37

PERÍODO: 01/01/2018 a 31/12/2018

NATUREZA DO RECURSO: FINANCEIRO

Código	Elenco de Aplicações	Fonte do Recurso	Valor Total
3.1.3.04.01.01	DESPESAS FINANCEIRAS - COMISSÕES E TARIFAS BANCÁRIAS	Fundo Especial de	R$ 2.291,4000
3.1.3.06.03.05	RECOLHIMENTOS AO ERÁRIO - RESSARCIMENTO - SOBRAS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA	Fundo Especial de	R$ 89,6600
1.1.1.02.05.01	DEPÓSITOS RESTITUÍVEIS E VALORES VINCULADOS - DEPÓSITOS JUDICIAIS	Fundo Partidário	R$ 275.832,5400

Página 1 de 6

Assinado eletronicamente por: FABRICIO JULIANO MENDES MEDEIROS - 29/04/2019 15:59:55
https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=19042915595507900000009567834
Número do documento: 19042915595507900000009567834

Num. 9686438 - Pág. 56

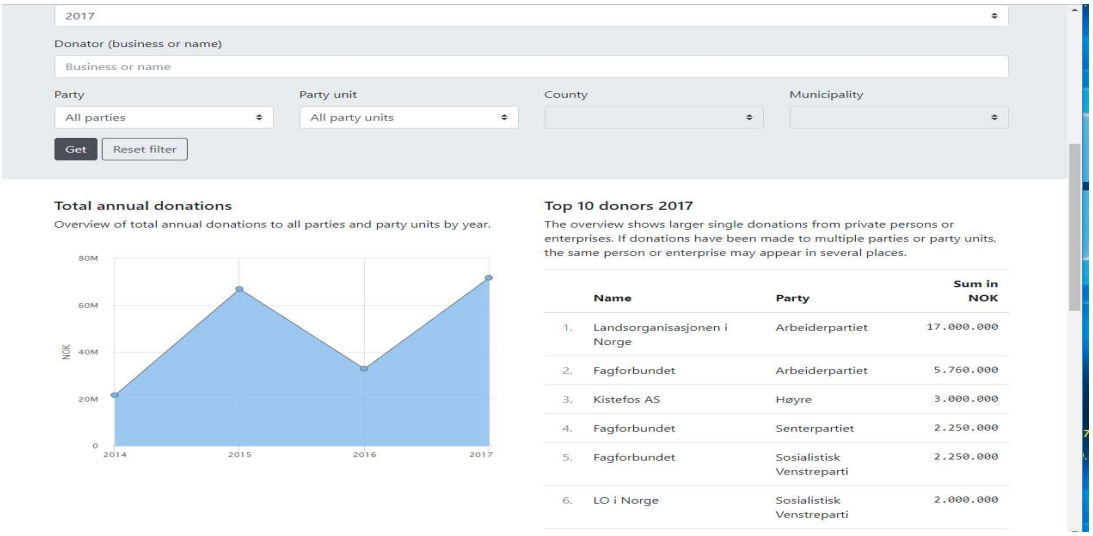
À guisa de comparação, tomando-se como exemplo um dos países com melhor índice no *ranking* democrático, a Noruega, verifica-se que as principais informações sobre as contas partidárias são publicadas em sítio eletrônico específico, sob responsabilidade

[1033] Fez-se o seguinte caminho para a obtenção de alguns dados: primeiro, o *site* oficial, depois o *link* "Partidos" e, em seguida, "Contas Partidárias". O problema surge a partir desse momento: são 35 Partidos e para cada um deles há o número dos autos do processo de prestação de contas. Há a necessidade de se copiar o número e ir para outra página, do Processo Judicial Eletrônico (PJe), onde deverá ser colado dito número e digitados os caracteres de uma imagem. Nova tela se abre com o espelho do processo, com a linguagem da técnica forense, identificando o Partido, responsável, órgão julgador *et cetera*. Ao final, bem abaixo no rolar da barra, um documento chamado "Balanço PDT Nacional (outros documentos)", que é aberto em nova tela. Nela aparecem as informações em linguagem própria da técnica contábil.

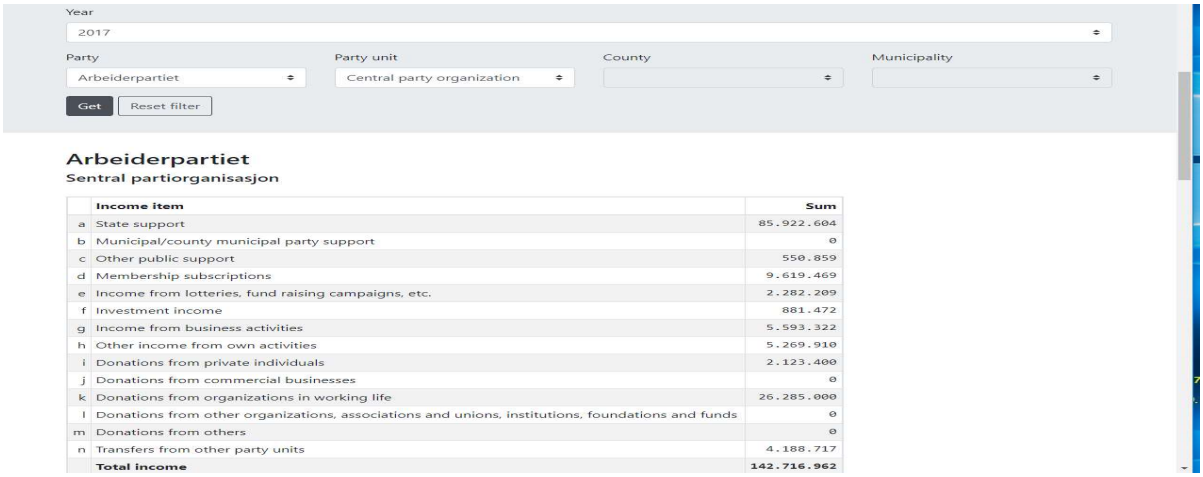
[1034] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de Contas. Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas/contas-anuais/arquivos/2018/tse-demonst-receitas-e-gastos-dem-2018>. Acesso em 04.08.2019.

do Governo[1035], a partir de uma página com estatísticas[1036], à disposição de todos os Cidadãos. Os fundos são, em maior parte, públicos e é possível aferir os doadores a partir de uma determinada quantia (NOK 12.000,00 a 35.000,00 - coroas norueguesas, dependendo, basicamente, da unidade do Partido que irá receber).

Em 2017, o Partido que mais recebeu doações foi o Trabalhista, com total de NOK 31.821.219,00, sendo 17 milhões da *LO Norge*, uma Confederação de Sindicatos que não esconde em sua apresentação o que faz: “LO é uma organização de trabalhadores. A nossa tarefa mais importante é assegurar aos membros um pagamento seguro e justo e condições de trabalho. Negociamos com os empregadores e **influenciamos os políticos**”.[1037] (sem destaque no original). Em rápido acesso, é possível visualizar receitas e despesas ou mesmo baixar o arquivo com a planilha das contas de um Partido. Eis duas das telas do sítio que armazena os dados dos 25 Partidos noruegueses:



1035 PARTIFINANSIERING. Sítio Eletrônico. Disponível em <https://partifinansiering.no/en/annual-donations/>. Acesso em 04.08.2019. Tradução livre a partir do *site* em inglês.
1036 STATISTICS NORWAY. Sítio Eletrônico. Disponível em <https://www.ssb.no/en/valg/statistikker/partifin/aar>. Acesso em 04.08.2019. Próxima atualização em 5 de setembro de 2019.
1037 LO NORGE. Sítio Eletrônico. Disponível em <https://www.lo.no/hva-vi-gjor/>. Acesso em 04.08.2019. Tradução livre a partir do inglês.



	Income item	Sum
a	State support	85.922.604
b	Municipal/county municipal party support	0
c	Other public support	550.859
d	Membership subscriptions	9.619.469
e	Income from lotteries, fund raising campaigns, etc.	2.282.209
f	Investment income	881.472
g	Income from business activities	5.593.322
h	Other income from own activities	5.269.910
i	Donations from private individuals	2.123.400
j	Donations from commercial businesses	0
k	Donations from organizations in working life	26.285.000
l	Donations from other organizations, associations and unions, institutions, foundations and funds	0
m	Donations from others	0
n	Transfers from other party units	4.188.717
	Total income	**142.716.962**

Tudo às claras, com simples acesso, facilitando a aferição pelos eleitores, a bem da *Accountability*. Não se olvide que a transparência, por si só, não é suficiente para evitar práticas ilícitas, conforme alerta Ana Cláudia Santano[1038], mas é condição sem a qual o Controle Social não tem qualquer possibilidade de existência.

Assim, faz-se necessária a adoção de um sistema de informações sobre prestação de contas partidárias mais simples e de fácil acesso pelo eleitor brasileiro, providência que será proposta ao final do presente Capítulo.

5.3 O *COMPLIANCE* NO ÂMBITO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O tema em tela é relativamente novo no Brasil. Surgiu na esteira das operações policiais que desvelaram a aproximação ilícita entre os Partidos Políticos e empresas, notadamente quanto ao financiamento ilegal de campanhas eleitorais, ao "caixa dois" e à corrupção. Com a queda ainda maior da imagem dos Partidos junto à opinião pública, pensou-se em mecanismos que pudessem servir como uma pronta resposta aos escândalos, o que, pelo lado positivo, revela a preocupação com a necessidade de se preservar as agremiações, em razão do relevante papel que devem desempenhar em uma Democracia.

Partidos, todavia, que não podem ficar "*a disposición para los próximos agentes que eventualmente quieran utilizar de dicha estructura para practicar actos de corrupción,*

[1038] SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**. p. 202.

sin que nada ocurra".[1039]

Por *Compliance* ou programa de integridade no âmbito dos Partidos entende-se, de acordo com a definição dada pelo PLS n. 429/2017[1040]*:*

> Conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, inclusive estendidas a terceiros, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados ou atribuídos ao partido político.

O primeiro debate que se estabeleceu foi sobre a incidência ou não, em relação aos Partidos, da Lei n. 12.846/2013[1041], que "dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências". Conhecida como "Lei Anticorrupção", seu artigo 7º, que trata das circunstâncias a serem consideradas para responsabilização administrativa, considera, prevê no inciso VIII: "a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica", o que, em linhas gerais, define o *Compliance*.

A dúvida sobre sua aplicação está na redação aberta do artigo 1º, parágrafo único, que determina a aplicação da lei às empresas de qualquer modelo, "bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente".

A crítica reside no fato de que Partidos Políticos, em que pese a natureza jurídica de direito privado, têm regime constitucional próprio, fundado no Pluralismo Político, e funções bem distintas de empresas. Ademais, a Lei Anticorrupção trata de temas alheios às agremiações (faturamento bruto, dissolução compulsória da pessoa jurídica), razão por que merece tratamento legal distinto.[1042] De fato, há regramento específico e funções

---

[1039] SANTANO, Ana Cláudia. ***Una propuesta de medidas jurídicas anticorrupción para los partidos políticos***. No prelo.

[1040] BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n. 429, de 1º de novembro de 2017. "Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade".

[1041] BRASIL. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. "D*ispõe* sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências".

[1042] PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário:**

próprias dos Partidos que não se confundem com as empresas ou demais associações, razão pela qual deve haver previsão legal própria, que é, em verdade, o tema central que se pretende discutir adiante.

Foi exatamente por conta do vácuo legal que se fez a aproximação do instituto do Compliance com os Partidos Políticos, sendo objeto de Projetos de Lei no Senado (PLS) e na Câmara. O primeiro deles é o PLS n. 60/2017, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, que pretende inserir na Lei dos Partidos Políticos dois artigos com o seguinte teor (permite-se a transcrição pela importância):

> Art. 15-B. Os partidos políticos respondem objetivamente pela prática de atos contra a administração pública por seus dirigentes, nessa condição.
>
> § 1º A responsabilização do partido político não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural autora, coautora ou partícipe de ato ilícito.
>
> § 2º O partido político será responsabilizado independentemente da responsabilização individual das pessoas referidas no § 1º.
>
> § 3º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida de sua culpabilidade.
>
> § 4º Constituem atos contra a administração pública aqueles que atentem contra o patrimônio público ou os princípios da administração pública, e notadamente:
>
> I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
>
> II – financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo incentivar a prática de atos ilícitos previstos nesta Lei;
>
> III – utilizar-se de interposta pessoa, física ou jurídica, para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;
>
> IV – dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação.
>
> "Art. 37-B. Na aplicação das penas referidas neste Título, será levada em consideração a existência de mecanismos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito do partido político.

O segundo é o PLS n. 429/2017[1043], apresentado pelo Senador Antonio

---

uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei nºs 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal, em busca de um modelo efetivo. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2. p. 226.

[1043] BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n. 429, de 1º de novembro de 2017. "Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade". *Dentre*

Anastasia, o qual prevê em seus pontos mais importantes:

a) a inclusão do **artigo 15-B** à Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), ao Capítulo III (programa e estatuto), cujo caput menciona a exigência de programa de integridade, com obediência aos seguintes parâmetros: I - comprometimento da alta direção de todos os órgãos do Partido; II – padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade que se aplicam a todos os filiados, colaboradores e terceiros; III - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade para filiados, empregados e dirigentes; IV – registros contábeis completos; V - estrutura de controle interno (segurança de suas operações, divulgação e conformidade); VI - estrutura de auditoria interna, com avaliação independente e objetiva, capaz de analisar e melhorar a eficácia dos processos de controle e governança, garantindo a confiabilidade dos relatórios e demonstrações financeiras do partido; VII – independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pelo programa de integridade; VIII - canais de denúncia de irregularidades, de preferência externos, com sigilo da identidade; IX - procedimento padrão de investigações internas que assegure a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; X - medidas disciplinares na hipótese de comprovada violação do programa de integridade, assegurada a ampla defesa, podendo o partido proceder à expulsão dos infratores; XI - diligências apropriadas para contratação; XII - verificação, durante os processos de fusão e incorporação das agremiações partidárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nos partidos

---

*as justificativas apresentadas, destacam-se: a) "n*o plano internacional, vale mencionar que os mandamentos do art. 7, alínea 3, e do art. 26, alíneas 1 a 4, da Convenção das Nações Unidades para o Combate à Corrupção (CNUCC), retificada e promulgada no Brasil, nos termos do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, já previam diretrizes para a responsabilização de pessoas jurídicas e a necessidade de aumentar-se a transparência relativa ao financiamento de partidos políticos e de candidaturas a cargos públicos eletivos"; b) "observa-se, portanto, que a exigência de adoção de programa de *compliance* aos partidos políticos vem-se mostrando um caminho inexorável no plano legal. A adoção de programa de *compliance* pelas agremiações partidárias demonstrará a seus filiados (e, sobretudo, à população brasileira) o compromisso dessas entidades com os valores éticos pelos quais se pautam, mormente em tempos em que se tem exaltado a relevância da transparência, *accountability* e maior diálogo com a população"; c) "no âmbito dos partidos políticos, servirá como uma ferramenta de autocontrole e de orientação para decisões da agremiação. Trata-se de mecanismo essencial para que os partidos alcancem a autopreservação dos seus valores intangíveis (...)".

políticos envolvidos; XIII - revisão periódica e monitoramento contínuo do programa de integridade; XIV - políticas específicas e detalhadas de integridade, no caso de gastos do partido considerados de maior vulnerabilidade quanto à ocorrência de irregularidades; XV - realização de diligências apropriadas e transparência quanto às doações recebidas e consideradas de alto valor, com parâmetros a serem estabelecidos em resolução do TSE;

b) a inclusão do **inciso VI ao artigo 22 da Lei n. 9.096/95**, para determinar, como causa de cancelamento da filiação partidária, a "violação do programa de integridade";

c) o acréscimo do **artigo 37-C** (penalidades): constatada a falta de efetividade ou inexistência do programa de integridade pela Justiça Eleitoral, a partir de representação formulada nos termos do art. 96, da Lei 9.504/97, ficará o partido sujeito às seguintes sanções: I – no caso de a falta de efetividade, suspensão do recebimento do Fundo Partidário, pelo período de três a doze meses; II – no caso de inexistência de programa de integridade, suspensão do recebimento do fundo partidário pelo período de doze meses; Parágrafo único. São legitimados para propor a representação prevista no caput, o Ministério Público e os Partidos Políticos".

Em relação a tais propostas, surgiram as primeiras críticas sobre a própria exigência de *Compliance* Partidário, destacando-se: a) pode representar a extinção dos Partidos menores ou com dificuldades econômicas, em razão das estruturas exigidas pela lei, acaso aprovada; b) pode comprometer a subsistência dos diretórios municipais (menos estruturados que os demais); c) a Justiça Eleitoral admite a entrega de declaração de ausência de movimentação financeira para diretórios municipais, essenciais à aproximação com os Cidadãos, não sendo razoável que a lei os onere; d) a aplicação das "graves sanções pecuniárias" pode levar a um controle externo da autonomia partidária e ofender o pluripartidarismo; e) também ofende a garantia de autonomia dos Partidos a avaliação da efetividade dos programas de integridade pela Justiça Eleitoral, sem critérios objetivos previamente estabelecidos pela lei, gerando ainda discricionariedade ilimitada; f) as contas partidárias já são examinadas pela Justiça Eleitoral, havendo previsões repetidas no projeto em relação ao regramento existente; g) os procedimentos previstos propiciam a

burocratização excessiva; h) as diligências sobre doações de alto valor podem afugentar eventuais doadores, fazendo com que os Partidos dependam ainda mais das verbas públicas.[1044]

Outras críticas questionam pontos das propostas e, bem assim, o que não foi abordado nos projetos, destacando-se: i) o foco do *Compliance* deve ser o controle das verbas oriundas dos fundos públicos recebidos pelos Partidos ou mesmo de pessoas físicas ou, ainda, a contratação de empresas e terceirizados?; j) a Democracia Interna, a representatividade de gênero nos órgãos de direção e o controle dos nomes que se dispõem a ser candidatos devem ser objeto do *Compliance*?; k) o modelo deve ser compulsório (PLS *n. 429/2017)* ou facultativo, acompanhado de responsabilização objetiva dos Partidos e atenuantes para os que aderirem (PLS *n. 60/2017)*?; l) em que medida as regras de *Compliance* Partidário afeta a autonomia partidária prevista na Constituição (artigo 17, § 1º, CRFB/88)? É possível a imposição de regras sem violar dita garantia, sabendo-se, por outro lado, que ela não é "soberania" ou "blindagem" em face de valores constitucionais?[1045]

São questionamentos que revelam, *a priori*, a necessidade de ampliação da discussão sobre o tema no Parlamento, na medida em que a aprovação de um ou outro modelo, em seu formato atual, pode representar interferência indevida na autonomia partidária e, até mesmo, a perda de uma oportunidade para se avançar no tema, tendo-se em mente a necessidade de resgate dos Partidos Políticos pela Sociedade, na linha defendida por Luigi Ferrajoli (*vide* Capítulo 4, item 4.6).

Assim, a partir do exame das críticas formuladas, passe-se a algumas considerações e conclusões que serão agrupadas por temas, superando-se o debate em torno da aplicação da Lei Anticorrupção aos Partidos Políticos, na medida em que há propostas legislativas que pretendem preencher o vácuo legislativo hoje existente.

I - Quanto à inexistência de estruturas partidárias e custos decorrentes para a implementação do *Compliance officer*:

[1044] ARAÚJO, Gabriela. **Aspectos polêmicos do projeto de lei 429/17 e o compliance para partidos políticos**. Portal Migalhas. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI301375,81042-Aspectos+polemicos+do+projeto+de+lei+42917+e+o+compliance+para>. Acesso em 06.08.2019.
[1045] PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário**. pp. 228-238.

De fato, muitos dos Partidos sediados em pequenos municípios não possuem condição para suportar tal imposição legal (no caso do PLS n. 429/2017). Todavia, o próprio projeto em tela prevê que "n*a* avaliação dos órgãos de direção estadual ou municipal, não serão exigidos os incisos III, V, VI, VII, XII, XIII e XIV do art. 15-B", de acordo com o parágrafo único do artigo 37-D de referido PLS. Assim, providências como treinamento periódico sobre programa de integridade, estrutura de controle interno e de auditoria interna, dentre outras, não seriam exigidas de todos os órgãos de direção estadual e municipal, de modo que, prevalecendo tal modelo, não haverá maiores cobranças a estes, caindo por terra o argumento da falta de estrutura ou aumento excessivo de custos. Ademais, os Partidos Políticos possuem quase que a totalidade de suas verbas oriundas de fundos públicos, de modo que devem zelar pela regularidade de cada gasto, ainda que para isso precisem lançar mão de uma pequena parcela de seu orçamento.

II – Em relação ao fato de que a Justiça Eleitoral já exerce, em procedimento judicial, o controle sobre as contas partidárias:

Como visto, compete à Justiça Eleitoral tal missão, e ela vem sendo exercida, cada vez mais, com rigor pelo corpo técnico e, posteriormente, pelos órgãos julgadores. Entretanto, na esteira do que foi alhures exposto, no tocante ao necessário Controle Social da atividade partidária (sem ferir a autonomia) (item 5.1), é fundamental que se ampliem os mecanismos de *Accountability* (item 5.1.1), o que passa por maior transparência e acesso da Sociedade aos dados, de forma inteligível e que possibilite o controle. A forma como ocorre hoje, dentro da técnica contábil e por meio da plataforma judicial (Processo Judicial Eletrônico - PJe), com milhares de dados sem sistematização para o eleitor, impossibilita tal aferição. Conclui-se, portanto, pela pertinência da adoção de regras cogentes para a disponibilização dos dados pelos Partidos Políticos, acessíveis a todos e com regularidade definida (no mínimo, mensal), sem prejuízo da tomada de contas pela Justiça Eleitoral. Por fim, ressalve-se a possibilidade de que o regramento a respeito possa dispensar a informação relativa a gastos de valores considerados de pequena monta, a exemplo do que ocorre na Noruega, conforme visto (item 5.2).

III – O conflito autonomia partidária *versus* intervenção. Qual o modelo ideal: facultativo ou impositivo?

A autonomia partidária é da mais grave importância para os Partidos Políticos,

porquanto assegura, dentre outras, as garantias de liberdade ideológica e administrativa, desde que observados os preceitos constitucionais atinentes (*vide* Capítulo 4, item 4.3). Disso decorre, portanto, que é defeso ao próprio legislador e ao Judiciário interferirem no funcionamento dos Partidos Políticos, salvo, em última análise, nos estritos termos constitucionais e legais, para prevenir e sancionar ilegalidades. Nesse sentido, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral é de que: "A autonomia partidária, postulado fundamental insculpido no art. 17, § 1º, da Lei Fundamental de 1988, manto normativo protetor contra ingerências estatais canhestras em domínios específicos dessas entidades (e.g., estrutura, organização e funcionamento interno), não imuniza os partidos políticos do controle jurisdicional".[1046]

Seu regime jurídico especial, no entanto, possui lacunas que precisam ser preenchidas. Observe-se, por exemplo, a inexistência de qualquer regramento sobre a forma de contratação dos Partidos Políticos quando empregam verba pública (hoje quase que a totalidade de recursos). Como se sabe, a Administração Pública deve observar em suas contratações a Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93), cuja incidência também recai sobre "fundos especiais", conforme artigo 1º, parágrafo único, mas nenhum Partido está obrigado a licitar produtos e serviços, mesmo quando da utilização de fundos públicos.[1047]

Argumente-se, ainda, que toda a verba partidária é, como visto à exaustão, passível de controle pela Justiça Eleitoral, sendo que o excedente do montante repassado via Fundo de Campanha e não utilizado deve ser devolvido ao Tesouro Nacional (artigo 16-C, § 11, da Lei n. 9.504/97). É dizer: seria interferência indevida nos Partidos Políticos a exigência de que toda a contratação de produtos e serviços também seja licitada? A resposta é negativa, na medida em que, apesar de seu regime próprio e de sua natureza de pessoa jurídica de direito privado, os recursos são públicos, merecendo igual zelo na aplicação.

[1046] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESPE nº 10380, rel. Min. Luiz Fux. Disponível em <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/coligacao-e-convencao/convencao-coligacao-e-escolha-de-candidato/autonomia-partidaria>. Acesso em 10.08.2019.

[1047] BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. "Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências". Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Mas não é isso que se pretende (licitação), ao menos por ora. Os projetos em andamento tratam do estabelecimento de maior transparência e de mecanismos de prevenção à corrupção, não havendo se falar, portanto, em interferência indevida na autonomia partidária, a qual, como bem lembrado por Bucchianeri acima, não é "soberania" ou "blindagem" em face de valores constitucionais (no caso, acrescente-se o correto emprego de recursos públicos como vetor fundamental a ser considerado).

Ademais, com Ferrajoli (*vide* Capítulo 4, item 4.6), é possível concluir que os Partidos Políticos precisam de regras, da mesma forma que a Democracia é subordinada a elas. No mesmo sentido, Ana Claudia Santano defende que os Partidos "*no pueden estar completamente libres del alcance de la normativa vigente. Deben existir reglas que guíen sus conductas en el ejercicio de sus funciones públicas, de modo a evitar que ellos sean utilizados para malversación de recursos* (...)".[1048]

Quanto à aferição do programa de integridade adotado pelo Partido Político por parte da Justiça Eleitoral, deve se observar com cautela, na medida em que pode, de fato, representar interferência indevida na autonomia partidária com a amplitude da discricionariedade eventualmente atribuída ao Judiciário (caso do PLS n. 429/2017). Em primeiro lugar, para o caso de imposição obrigatória do *Compliance*, é necessário que sejam estabelecidos, minudentemente, os critérios que devem ser seguidos pelos Partidos quando da implementação do seu programa.

Em certa medida, o PLS n. 429/2017 prevê tais requisitos, mas atribui à Justiça Eleitoral o papel de "autoridade certificadora" dos modelos escolhidos pelos Partidos. Ademais, não há em tal proposta qualquer previsão de sanção premial ao Partido que, mesmo cumprindo as regras do programa de integridade, não conseguiu evitar o ilícito praticado. De outro lado, a adoção facultativa do programa, de acordo com o PLS n. 60/2017, que prevê sanção premial, mas que limita, basicamente, as hipóteses de responsabilização objetiva a situações de vantagem indevida (corrupção) e obstrução de justiça, pode não surtir o efeito desejado sobre os Partidos, exatamente porque diminutas as hipóteses tipificadas. Em outros termos, é preciso que a agremiação, diante de um leque maior de possibilidade de responsabilização, seja estimulada a aderir, voluntariamente, ao

---

[1048] SANTANO, Ana Cláudia. ***Una propuesta de medidas jurídicas anticorrupción para los partidos políticos***. No prelo.

Compliance, como destaca Bucchianeri.[1049]

Há, portanto, um impasse, caracterizado pela forma de adoção do programa (voluntária ou impositiva), pela atuação da Justiça Eleitoral (como "certificadora" do programa de integridade, o que detonaria intervenção na autonomia partidária) e, ainda, pela necessidade ou não de se ter benefícios aos Partidos que implementaram efetivos programas de *Compliance* (sanção premial).

A solução sugerida por Bucchianeri é a adoção do modelo espanhol, um sistema misto que, em suma, prevê a obrigatoriedade de instituição do programa, mas que, por outro lado, estabelece sanção premial àqueles que adotarem efetivo *Compliance*, cuja aferição somente será feita pela Justiça no momento do julgamento de eventual responsabilização objetiva dos Partidos, ou seja, pela via judicial propriamente dita, sem intervenções prévias, de natureza administrativa, nas agremiações. Na Espanha, tal modelo ficou conhecido como "*palos y las zanahorias*" (varas e cenouras).[1050]

Ana Claudia Santano defende a obrigatoriedade do programa de *Compliance*, a partir do exame da natureza jurídica dos Partidos, que entende ser constitutiva (acolhendo vertente doutrinária). Assim, devido às funções constitucionais e legais, possuem regime distinto das associações. São consequência política e social do direito de associação, mas suas atribuições são definidas pela Constituição e pela lei. Por tais razões, em Democracia, são obrigados a serem transparentes e a prestarem contas, sob pena de terem suspenso o seu *status* de Partido. O conjunto de mecanismos e procedimentos que versem sobre integridade não pode, portanto, ficar na esfera de liberdade das agremiações ou de sua discricionariedade. Em última análise, o Partido utilizado por organização criminosa para crimes financeiros, por exemplo, poderia até mesmo ser extinto. Todavia, por ser medida drástica, o ideal seria a suspensão temporária, até para que novos filiados possam relegitimar o Partido. O que não pode ocorrer, e é o que se tem verificado, que apenas alguns dirigentes sejam punidos por ilícitos, restando incólumes as agremiações.[1051]

[1049] PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário**. pp. 242-243.
[1050] PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário**. p. 251.
[1051] SANTANO, Ana Cláudia. ***Una propuesta de medidas jurídicas anticorrupción para los partidos políticos***. No prelo.

IV – Burocratização excessiva e controle de altos valores:

Em contexto no qual se clama por mais transparência e Controle Social sobre os gastos realizados pelos Partidos Políticos, é natural que regramentos e mecanismos de controle surjam, de modo que haverá aumento da chamada burocracia, que nem sempre é impeditiva. É o preço por se gerir recurso público, para se evitar a proximidade entre capital e política, com os efeitos nocivos que casos de corrupção têm denunciado com frequência. Ademais, é passada a hora de os Partidos lançarem mão de modernos sistemas de informática que permitam a coleta e o fornecimento de dados a respeito de suas movimentações financeiras. Não há mais lugar para práticas meramente cartorárias.

Em relação ao fato de que a análise de valores maiores de doação pode afastar os próprios doadores, com a devida *venia*, o que se pretende é deixar tudo transparente. Se há lugar em que não pode haver segredo ou informação escamoteada é no financiamento da Política. Ademais, os recursos destinados às agremiações brasileiras são oriundos, basicamente, dos fundos públicos.

Ao final deste capítulo serão expostas algumas propostas para o *Compliance* Partidário, com apoio na doutrina sobre o tema (ainda escassa no Brasil) e de acordo com as conclusões e questionamentos supra.

5.4 A POLÍTICA SEM PARTIDOS POLÍTICOS

Talvez uma das mais intrigantes indagações da Política atual seja a seguinte: é possível fazer Política, em ambiente democrático, sem os Partidos Políticos? A resposta, para praticamente a unanimidade dos estudiosos, é negativa[1052], mas é inquietante porque

[1052] A propósito, Orides Mezzaroba aponta a imprenscindibilidade dos Partidos Políticos: "(...) no processo de construção dos atuais Estados democráticos não se pode falar de *representação política* sem destacar a importância e a necessidade dos *Partidos Políticos*, os responsáveis pela canalização da vontade popular para o centro das decisões políticas". (itálicos no original). MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. p. 86. Igualmente, Paolo Ridola: "*Ma, se la dialettica politica si è definiti e vamente spostata in seno alla società civile e e se non esiste un'alternativa al sistema dei e partiti, ne consegue logicamente che è all'in ù terno di questi e delle associazioni che per a seguono scopi analoghi, prima ancora che a nell'assetto statale, che si debbono introdur i re delle regole che siano realmente atte a e consentire ai singoli individui di concorrere a alla loro attività. Non è insomma restituendo al Parlamento le sue antiche prerogative o o adottando provvedimenti più o meno simili e ma è garantendo il rispetto del metodo demo- o cratico nei partiti e nelle comunità intermedie che si salvaguarda la funzionalità del siste ma e la partecipazione dei cittadini all'eser cizio del potere pubblico. In questo modo è soltanto d'altronde è possibile cautelarsi di n fronte al manifestarsi dell'arbitrio dei gruppi e si può conferire senso ed efficacia pratica al a precetto*

já não se tem a mesma certeza de outrora.

Os tempos parecem ter mostrado que é chegada a hora do *turning point*[1053] na forma como ocorre a Representação Política nas Democracias, notadamente naquelas dos países menos desenvolvidos, os quais amargam, dentre diversos outros problemas, a falta de Controle Social de suas instituições.

O Sistema de Partidos, que manteve razoável estabilidade ao longo do Século XX, já não pode ser olhado da mesma forma, o que levou Alan Ware a vaticinar que por volta dos "anos 1990 ficou menos claro que um cientista político poderia prever com confiança que o futuro dos partidos políticos poderia se assemelhar ao passado".[1054]

Ausência de previsibilidade, contudo, que não afasta a importância dos Partidos Políticos, porquanto não se conhece outro modelo de Representação Política nas Democracias de massa.[1055] Com um mínimo de racionalidade, os Partidos devem cumprir sua importância na quadra democrática tão desafiadora como a atual. No entanto, não se pode assentir com seu distanciamento da Cidadania. Pensar nas estruturas partidárias, na sua organização ainda oligárquica de muitos deles, na falta de Democracia Interna, com práticas tais quais eles surgiram em meados do Século XIX, como se fossem suficientes ao papel que desempenham, é ignorar o mínimo valor que se poderia dar ao legítimo sentimento de descontentamento da Sociedade, de falta de credibilidade que o Cidadão comum possui em relação aos políticos e aos Partidos Políticos, como revelam as pesquisas mencionadas anteriormente. Salta aos olhos a indignação popular, e os motivos são diversos: corrupção, crise econômica, redes sociais amplificando a propaganda negativa, mandato como instrumento de ascensão social, a cartelização de alguns Partidos, *fake news*, mais do mesmo, falta de atendimento nos serviços básicos da população *et*

---

costituzionale con il quale si è for i malmente sancito il diritto dei lavoratori di e prendere parte all'organizzazione politica, a economica e sociale del Paese". (*Enciclopedia del Diritto*. ***Partiti Politici***. Giuffrè: Varese, 1964).

[1053] Rememore-se o denominado "ponto de viragem" mencionado por Wolfgang Merkel ao tratar do termo "crise", conforme abordado nesta tese no item 1.4.

[1054] WARE, Alan. ***Political parties and party sistems***. p. 13. Tradução livre do autor. Trecho original: "*By the 1990s, though, it was less clear that a political scientist could predict with confidence that the future of party politics would resemble the past.*"

[1055] A ideia de Democracia direta pela via eletrônica, com os meios de comunicação hoje disponíveis, com a devida *venia*, não pode ser cogitada. A *internet*, como visto, não é o *locus* adequado para a deliberação política como aquela que ocorre no Parlamento. É necessária a intermediação dos Partidos e dos políticos. A infinidades de vozes e opiniões produzidas no meio digital inviabilizariam qualquer debate.

cetera e *et cetera*.

Não se pode afirmar, tampouco negar, que os Partidos Políticos, tal como concebidos estejam próximos do seu fim. É provável que outro modelo virá, e que serão compostos por pessoas, e que terão outros nomes, instâncias e estruturas organizacionais. Insista-se: é necessário ter disposição para enxergar tais transformações, sem romanceá-la ou banhar-se em saudosismo. A Sociedade é dinâmica e nada parece ser tão mais antigo do que querer o "novo" na Política.

Mas vive-se no olho do furacão de uma revolução tecnológica que digitalizou as relações sociais e políticas, bem como a vida cotidiana, e não se sabe para que lado seguirá o rio da História.

Tampouco há modelos políticos prontos, que possam ser copiados de outros países, ainda que eles guardem semelhanças ou alguma relação ao longo da História. Alan Ware lembra o caso do período que se seguiu à independência da África do Sul da Grã-Bretanha no final dos anos 1950. Mesmo com as instituições amplamente modeladas àquelas inglesas, o governo representativo sul-africano entrou em colapso logo após a saída dos britânicos, o que demonstra a impropriedade de se pensar que um determinado regime funcionaria em outro país.[1056]

Francesco Raniolo relembra que os Partidos Políticos foram uma criação política para cumprir determinada finalidade: "*per canalizzare le masse all'interno del costituendo ordine istituzionale democratico e per conquistare e partecipare in forma adulcorata al potere*"*.* Para o autor, mais interessa sua transformação do que sua Crise.[1057]

Nesse sentido, Rousseau já alertava: "Se quisermos constituir um estabelecimento durável, não pensemos em absoluto em fazê-lo eterno. Para sermos bem-sucedidos, não devemos tentar o impossível, nem nos vangloriarmos de dar à obra dos homens uma solidez que as coisas humanas não comportam".[1058]

[1056] WARE, Alan. ***Political parties and party sistems***. p. 11.
[1057] RANIOLO, Francesco. ***Le Transformazioni dei Partiti Politici***. Rubbettino Editore: Soveria Mannelli, 2004. p. VII.
[1058] ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição do Kindle. Posição 796. Prossegue o autor genebrino: "0 corpo político, bem como o corpo do homem, começa a morrer desde o nascimento e contém em si mesmo as causas de sua destruição. Mas um e outro podem ter uma constituição mais ou menos robusta e adequada a conservá-los por um longo tempo. A constituição do homem é obra da Natureza; a do Estado é obra da arte. Não depende dos homens a prolongação de sua vida; mas depende deles prolongar

É, pois, o momento de se pensar nas transformações, que não há eternidade diante da dinâmica das relações políticas e sociais, tampouco verdades estanques. Todavia, de acordo com toda a Teoria dos Partidos Políticos e da Democracia estudadas nesta pesquisa, não há como se concluir pela supressão dos Partidos, como pregou Simone Weil. Em que pesem todas as mazelas diuturnamente vivenciadas, os Partidos possuem importância vital para a Democracia, inclusive, e talvez a mais importante missão, frear os ímpetos populistas e autocráticos. Partido único é sinônimo de ditadura. É no Pluralismo Político que se constroem os consensos mínimos que garantem a coesão do tecido social.

A História demonstra que foi no fortalecimento de alguns líderes em detrimento dos Partidos que as grandes tragédias ocorreram, como aquela da Alemanha sob comando do Partido Nazista. Não se pretende mergulhar no grande debate acadêmico que há sobre o enfraquecimento dos Partidos como motivo ou não para a ascensão nazista, mas é fato que antes de julho de 1933, eram nove os mais importantes Partidos alemães, sendo que a partir de então, o Nazista passou a ser o único Partido legal do país, até o final da Segunda Guerra.[1059]

Na República de Cuba, a nova Constituição promulgada em 10 de abril de 2019, que em certa medida abre a economia do país, continua a prever a existência de um único Partido em seu artigo 5, primeira parte: "*El Partido Comunista de Cuba, único, martiano, fidelista, marxista y leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, sustentado en su carácter democrático y la permanente vinculación con el pueblo, es la fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado*".[1060]

Na China, só o Partido Comunista é legal e previsto na Constituição (modificada em 2018) como o líder de uma "ditadura democrática":

> *Article 1: The People's Republic of China is a socialist State under the people's democratic dictatorship led by the working class and based on the alliance of workers and peasants.*
>
> *The socialist system is the basic system of the People's Republic of China. The defining feature of socialism with Chinese characteristics is the leadership of the*

a do Estado tanto quanto possível, dando-lhe a melhor constituição que possa existir." p. 796.

[1059] HETT, Benjamin Carter. ***The Death of Democracy. Hitler's Rise to Power***. Willian Heinemann: London, 2018. p. XIX.

[1060] CUBA. *Constituición de la República de Cuba*. Disponível em <https://www.presidencia.gob.cu/es/>. Acesso em 06.08.2019.

> *Communist Party of China. Disruption of the socialist system by any organization or individual is prohibited.*[1061]

Portanto, não se pode falar em supressão dos Partidos ou de unipartidarismo. O que se propõe a seguir é o exame das candidaturas independentes, as quais podem coexistir com o Sistema de Partidos.

5.4.1 As candidaturas independentes

Ao contrário de outros países, o Brasil não permite as denominadas candidaturas independentes ou avulsas. É certo que a campanha solitária enfrenta um sem-fim de dificuldades para o candidato, mas representa também a liberdade de fazê-la sem as amarras de uma estrutura partidária que, via de regra, precisa se modernizar.

No Brasil, o mais recente debate sobre o tema ocorreu em 2017, na esteira dos casos de corrupção que fizeram piorar a confiança dos Cidadãos nos Partidos Políticos. Em obra específica sobre o tema, Ana Claudia Santano faz, após necessária revisão bibliográfica sobre a importância dos direitos políticos e dos próprios Partidos, um levantamento de argumentos favoráveis e contrários às candidaturas avulsas. Destaque-se dentre os primeiros: a) o fato de que os Partidos já não são mais capazes de dar satisfatória resposta às necessidades da Democracia; b) não há organização contra os Partidos, mas apenas a busca por espaço que é negado a pessoas e grupos; c) os Partidos tenderiam a realizar mudanças em suas estruturas e procedimentos, o que seria bom para a Democracia; d) o direito de candidatura, por ser fundamental, deve ser ampliado e não restringido; e) viola-se o preceito da igualdade com a imposição de filiação partidária. A respeito dos argumentos contrários, em suma, eles versam sobre: a) maior fragmentação do sistema político; b) diluição das identidades ideológicas; c) favorecimento a políticas individuais e personalismos; d) necessidade de se conter os *outsiders*.[1062]

Santano analisa ambos os plexos argumentativos, concluindo pela inviabilidade das candidaturas avulsas, o que também pode ser assim sintetizado: a) embora não

---

[1061] CHINA. *Constitution of the People's Republic of China*. Disponível em <https://npcobserver.files.wordpress.com/2018/12/PRC-Constitution-2018.pdf>. Acesso em 06.08.2019.
[1062] SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Editora Íthala: Curitiba, 2017. pp. 139-151.

representem ameaça aos Partidos, as candidaturas independentes são movimentos causais, anônimos, temporais, não organizados, sendo um fim em si mesmas, limitando a participação democrática; b) é preciso combater o déficit de Democracia Interna nos Partidos, a fim de propiciar maior participação pela via dos Partidos; c) há um desencantamento com a própria Democracia, de modo que não se pode atribuir a Crise atual apenas às agremiações; d) as candidaturas avulsas seriam formas personalistas de agir ou mesmo apolíticas; e) a filiação partidária indica que o candidato se compromete com algum programa e é uma informação a mais para o eleitor; f) a estrutura partidária facilita a realização das campanhas eleitorais; g) em um primeiro momento, a filiação obrigatória parece ferir a igualdade, mas há momentos em que deve ocorrer a diferenciação (não injusta), motivada pela defesa do sistema democrático por meio do Estado de Partidos, ainda que se saiba que Partidos são criados ou "alugados" apenas para se cumprir o requisito legal de filiação; h) o esvaziamento dos Partidos impede o trabalho de seu fortalecimento para que voltem às funções originárias e cria mitos sobre as candidaturas avulsas, que não serão capazes de cumprir com as expectativas.

Todavia, após análise de tais argumentos, não é possível, com segurança, afirmar por sua total inviabilidade. Da mesma forma, seja o modelo ideal. Algumas ponderações e indagações (muitas) podem ser feitas, a fim de fomentar ainda mais o debate acadêmico a respeito.

Não se pode, com a devida *venia*, deslocar o problema da falta de Democracia Interna dos Partidos para se impedir a candidatura independente. Bastaria mudar o ponto de vista, a partir do lado externo. Alguém com pretensões políticas deveria esperar a dita Democracia Interna para poder exercer, por dentro, o seu direito de candidatura? Como se viu, a ausência Democracia Interna é tão antiga quanto os Partidos; por que razão seria diferente na atual quadra? É justamente pela falta de espaço nas agremiações que se opta pela candidatura independente. Isso não diminui, em absoluto, o peso das críticas dirigidas às cúpulas que repetem práticas autoritárias, tampouco a luta (defendida nesta Tese) pela democratização dos Partidos.

Quanto aos filtros partidários impostos aos candidatos (cuja função é excluir os radicais e ineptos do sufrágio popular, o que é salutar, diga-se), observe-se que ele não tem feito a contento dito controle. A ascensão de radicais, populistas e antissistema conta com as chancelas partidárias em várias nacionalidades, como visto anteriormente. Partidos têm

praticamente cedido a legenda aos ditos *outsiders*.

Ressalte-se que se trata de uma opção política. No Brasil, seria necessária Emenda à Constituição por conta da condição de elegibilidade prevista no artigo 14, § 3º, V, da CRFB/88. Ademais, precedente recente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Castañeda Gutman versus* México, em que aquele pretendia ser candidato mesmo não filiado a Partiro Político, é no sentido de não reconhecer violação aos direitos políticos o fato de a Constituição exigir a filiação partidária.[1063] Assim, inviável qualquer tentativa de possibilitar, juridicamente, uma candidatura independente sem a alteração constitucional.

Não se está a pregar a supressão dos Partidos Políticos, mas a possível coexistência, como de resto ocorre em diversas nações do mundo, de um sistema de candidaturas independentes. Não há contradição nessa ideia, com a devida *venia* da doutrina brasileira majoritária a respeito. O fato é que as organizações políticas sempre serão integradas por pessoas, independente de suas nomenclaturas (Partido, Movimento ou associação). O independente terá, necessariamente, que se unir a grupos políticos para governar ou atuar no Parlamento, como ocorre nos países em que a candidatura independente é permitida. O que difere a reunião de independentes no Parlamento de uma bancada formada para defender alguma bandeira específica? Quais são os filtros incidentes atualmente sobre as bancadas, as quais integram deputados de siglas diversas?

Ademais, há controles do Parlamento sobre seus próprios membros (para o caso de deputado independente), bem assim sobre o chefe do Executivo (na hipótese de Presidente sem Partido – como, por exemplo, o *impeachment*). Para isso, o sistema de freios e contrapesos deve funcionar a contento (tanto como deveria funcionar o “filtro” dos Partidos). Somente com amarras constitucionais e força institucional é que se pode imaginar o sistema de candidaturas independes, tanto quanto o monopólio dos Partidos sobre os candidatos deveria funcionar em ambiente democrático. E como visto no item antecedente, nem mesmo o sistema partidário foi ou tem sido capaz de frear ímpetos autoritários.

[1063] FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Lui Arcaro. **As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 2. p. 86.

Sobre a fragmentação que ocorreria com os independentes, sem conteúdo programático, no caso do Brasil tal fato já é existente, com Partidos nos quais, via de regra, não se pode identificar uma linha ideológica ou atuação coerente (são 33 em atividade e 75 em processo de formação). Ademais, não raro, surgem os políticos (já com mandatos) que se dizem “independentes” das orientações partidárias, levantando-se, ainda, a questão da fidelidade partidária.

Outra indagação que se opõe à proibição das candidaturas independentes é: o grau de absenteísmo (somados aos brancos e nulos) não é também o sentimento de contrariedade do eleitor com os Partidos Políticos? Em caso positivo, não poderia ele ter a opção de votar em alguém não filiado a uma agremiação?[1064]

Ainda, a lei pode exigir, como condição para o seu registro, um determinado número de aliados, as chamadas listas de apoiamento, o que facilita, aos que a obtém, o início da organização dos trabalhos para a disputa. No mais, aos que não tenham condições de reunir minimamente aliados para sua campanha, resta a provável derrota. Portanto, o argumento de que não haveria como apresentar-se ao eleitorado, não pode ser apresentado em seu desfavor, já que esse é um ônus que terá de ser vencido por ele.

Relembre-se que a importante crítica contra a candidatura independente fundada na prevalência dos Partidos e do Estado de Partidos, de modo a se evitar tentações autoritárias, não foi suficiente para que a Alemanha, que passou por uma das piores experiências políticas de todo o mundo, autorizasse a candidatura independente. De 2012 a 2017, o país foi presidido pelo independente Joachim Gauck. A Itália passou por mais uma crise política recentemente, com o movimento do radical e populista Matteo Salvini (filiado e líder de A Liga), pouco mais de um ano do novo governo, para tentar chegar ao poder forçando uma nova eleição. O fiel da balança para a solução do perigoso impasse, que poderia levar a Itália mais uma vez às urnas, em brevíssimo espaço de tempo, foi o primeiro-ministro Giuseppe Conte, um não-filiado.

Ainda, o fato de não se poder atribuir aos Partidos o desencantamento dos Cidadãos com a própria Democracia serve também para a candidatura independente.

[1064] Argumento feito a partir de questionamento de Cesar Luiz Pasold, por ocasião da Banca de Qualificação da presente Tese.

Dessa forma, é possível afirmar a coexistência do modelo de candidaturas independentes com o Sistema de Partidos, sem que isso represente ameaça à Democracia. Em suma, muitos dos argumentos contrários à candidatura independente (tais como incentivo a personalismos, ausência de conteúdo programático, falta de informação ao eleitor), em verdade, revelam as deficiências históricas das próprias agremiações.

5.5 A NECESSÁRIA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Não há se falar em melhoria da qualidade da Democracia Representativa sem atrelá-la à Participação Política. Nesse sentido, importante relembrar as propostas para a reconstrução do conceito de Cidadania, elaboradas por Vera Regina Pereira de Andrade, que, em síntese, apregoa: a Participação Política, a pedagogia da Cidadania com respeito aos direitos e deveres humanos, bem como as construções coletivas e plurais de classes, grupos e movimentos sociais (realização das diferenças e respeito às minorias) como forma de se repensar e aprimorar a Cidadania, que, assim, deixa de ser uma categoria estática, que engloba unicamente os direitos políticos e é entendida apenas no plano individual.[1065]

Friedrich Müller adverte que as pessoas não dispõem de tempo para o engajamento político com alguma chance de êxito.[1066] Mesmo assim, faz-se necessário o incentivo à discussão e à participação como forma de ocupação dos espaços públicos de poder. Em quadro comparativo entre as forças da disciplina partidária e das cortes judiciais e **Sociedade** nos modelos institucionais argentino, brasileiro, americano e alemão, vê-se a diferença entre as nações em que a Sociedade age com mais ou menos intensidade, sendo fraca nos dois maiores países da América do Sul e forte em duas das Democracias com alto desempenho:[1067]

[1065] ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Sistema Penal Máximo X Cidadania Mínima: Códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 75-76.
[1066] MÜLLER, Friedrich. *Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático? p*. 568.
[1067] BOWEN, Jeff; ROSE-ACKERMAN, Susan. ***Partisan Politics and Executive Accountability: Argentina in Comparative Perspective***. p. 165.

Table 1.

	Presidential		Parliamentary	
Courts & civil society	Strong party discipline	Weak party discipline	Strong party discipline	Weak party discipline
Strong		United States	Germany	
Weak	Argentina	Brazil		

O alerta para que se deixe o imobilismo vem também de Robert Dahl, cujas noções teóricas de Democracia foram estudadas com mais vagar no Capítulo 1, ao enfatizar que não se contará, moto próprio, com impulsos a favor da Democracia, mas que: "não somos simples vítimas de forças cegas sobre as quais não temos nenhum controle. Com uma boa compreensão do que a democracia exige e a vontade para satisfazer essas exigências, podemos agir para preservar e levar adiante as ideias e os costumes democráticos".[1068]

John Stuart Mill aborda o tema sob uma outra ótica, a partir da análise do caráter dos indivíduos, notadamente de dois tipos: ativo e passivo. O primeiro deles é caracterizado pela luta contra os males, ao passo que o segundo pela aceitação. Aduz que a maioria está entre os passivos, mas que "a melhoria nos assuntos humanos é obra exclusiva dos caráteres insatisfeitos e, além disso, é muito mais fácil que uma mente ativa adquira as virtudes da paciência do que uma passiva adquira as da energia".[1069]

O Cidadão não deve ficar limitado a pleitear seus direitos do lado de fora. O efeito fortalecedor da liberdade é obtido quando ele é (ou procura ser) igual aos demais em direitos. Ainda, o exercício de uma função social, por certo tempo, possibilita a aquisição de uma disciplina prática. Mill lembra o exercício do dicastério e da eclésia (atuação em tribunais e assembleias populares) como responsáveis pela elevação do nível intelectual do Cidadão ateniense, de modo que: "ao ocupá-las, ele é chamado a avaliar interesses que não são seus; a se guiar, em caso de pretensões conflitantes, por outra regra que não suas preferências particulares; a aplicar, a cada vez, máximas cuja razão de existir é o bem

[1068] DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Título original: *On democracy*. p. 35.
[1069] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. p. 71. E acrescenta: "A inatividade, a inexistência de aspirações, a falta de vontade constituem um obstáculo mais fatal ao melhoramento do que qualquer canalização indevida de energia (...)". (p. 76)

geral".[1070]

Ainda, com Mill, é possível constatar a necessidade de uma certa moderação na Política, algo cada vez mais raro depois da facilitação dos meios de propagação dos discursos de ódio (não que não existisse, apenas o meio é mais potente): "o povo deve ser capaz de preencher as condições da ação e as condições da autocontenção, que são necessárias tanto para manter o ordenamento político estabelecido quanto para possibilitar que ele alcance os fins (...)".[1071]

À toda evidência, está falando o autor da Política praticada de boa-fé, imbuída do interesse público, razão de sua existência. Para que enxergue além dos seus interesses particulares, é necessária a participação no trato da coisa pública, mesmo na condição de fiscal.

Necessário também, como afirmou Kelsen, educar os Cidadãos para a Democracia.[1072]

A participação não se dá necessariamente por meio da atuação em Partidos Políticos ou como agentes políticos, mas também como observador da coisa pública, que acompanha os atos públicos e os fiscaliza.

Por fim, como visto no item 5.1.1, sobre *Accountability*, a ONU possui sua Convenção contra a Corrupção. Em seu artigo 13, trata da participação da Sociedade em tal missão. Recomenda aos Estados que promovam as seguintes formas de incentivo aos Cidadãos: aumento da transparência, acesso eficaz à informação, fomento à intransigência com a corrupção, educação pública, promoção da liberdade de "buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção", observadas as ressalvas legais.[1073]

[1070] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. pp. 78-79.
[1071] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. p. 24.
[1072] KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 97.
[1073] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Nações Unidas. Escritório contra Drogas e Crime. 2003. Disponível em <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf> Acesso em 02.08.2019. "Artigo 13, 1: a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários; d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas".

5.6 DEMOCRACIA EFETIVAMENTE REPRESENTATIVA

É de John Stuart Mill a advertência de que “numa democracia realmente igualitária, toda e qualquer seção teria representação não desproporcional, e sim proporcional”, concluindo que, não sendo assim, há um governo desigual e de privilégio, governado apenas por uma parte, em violação à ideia de igualdade como base e raiz da Democracia.[1074] O fenômeno em tela ocorre em relação a diversos grupos, tanto sociais, étnicos como de gênero, o que subverte a própria ideia de Democracia Representativa.

Não há consenso quanto ao tema. Maurizio Cotta sintetiza em três os modelos de representação: como delegação, confiança ou “espelho” (representação sociológica). Sobre este último, destaca que “é centrado mais sobre o efeito de conjunto do que sobre o papel de cada representante (...), um microcosmo que fielmente reproduz as características do corpo político”. Aponta problemas em todos em todas as formas, sendo estas as verificadas em relação à representação sociológica, em suma: quais as características do corpo social que merecem ser espelhadas? Políticas, ideológicas, sociais, econômicas, culturais, étnicas, de gênero? Os Sistemas Eleitorais Proporcionais são importantes instrumentos para a Representação Política e ideológica, mas não resolve os demais caracteres, razão por que, pela diversidade verificada no corpo político, não haverá coincidência entre representantes e representados.[1075]

Todavia, o que se verá adiante não é a sub-representação de grupos minoritários, mas de maiorias que não conseguem se fazer ouvir adequadamente no Parlamento, como ocorre em relação aos negros e às mulheres. Se o Parlamento não retrata minimamente a Sociedade, não há voz que fale pelos que não a tem.

5.6.1 A Participação dos Negros na Política[1076]

[1074] MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. pp. 136-137.
[1075] COTTA, Maurizio. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. pp. 1102-1103.
[1076] O item a seguir é fruto de um artigo elaborado pelo doutorando para o 5º Seminário Internacional “Democracia e Constitucionalismo: novos desafios na era da globalização”, realizado na *Università Degli Studi Di Perugia*, Itália, em 2017, publicado no *e-book* do evento. FARIA, Fernando de Castro. **A sub-representação da população negra nas esferas de poder**. Disponível em

O objeto deste subitem é tema de diversos estudos acadêmicos, bem como de discussões entre movimentos sociais que defendem maior participação da população negra (aqui entendida como o conjunto de pretos e pardos), mas não chega a encontrar o devido eco na Sociedade brasileira. As práticas explícitas ou veladas de racismo podem se manifestar de diversas maneiras, sendo uma delas a negação da ocupação de espaços de poder aos negros, historicamente alijados de tal possibilidade. Não há nada expresso que impeça a ascensão do negro ao diminuto núcleo em que são tomadas as decisões (Parlamento, Executivo e Judiciário), mas basta o olhar com mais vagar sobre os dados estatísticos para se constatar que o acesso ainda é restrito, em sua maior parte, à população branca.

Dessa forma, serão discutidos o mito da democracia racial, a sub-representação da população negra, analisando-se, por fim, o recente julgamento do Supremo Tribunal Federal que tratou da reserva de 20% das vagas para os negros em concursos públicos.

5.6.1.1 O mito da Democracia racial no Brasil

É basilar em qualquer regime democrático o preceito da isonomia, a igualdade de todos perante a lei, o que pressupõe – e a lição é antiga, o tratamento diferenciado aos desiguais.

No Brasil, a exemplo das demais democracias ocidentais, a Constituição da República consagra tal princípio no *caput* do artigo 5º (“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...”) e adota como objetivos fundamentais, dentre outros, a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária” e a promoção do bem de todos, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, I e IV).

Se o Século XIX foi marcado pela luta em favor da liberdade, o seguinte, apesar das atrocidades das grandes guerras, foi chamado de século da igualdade, o que implica empreender, para a real consecução deste intento, uma contínua batalha contra "formas de

<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/article/download/13034/7449> pp. 125-139. Obs.: foram feitas atualizações nos dados utilizados.

injustiça marcadas pela desigualdade entre os indivíduos – por exemplo, o racismo".[1077]

A propósito, Luís Roberto Barroso, após mencionar a tríplice dimensão da igualdade (formal, material e como reconhecimento – esta última vertente entendida como a proteção à diferença, aos grupos vulneráveis e às minorias em geral), vaticina: "o que o princípio da isonomia impõe é que o fundamento da desequiparação seja razoável e o fim por ela visado seja legítimo". Em seguida, ao tratar dos argumentos contrários às políticas de cotas para os negros nas universidades, Barroso identifica três deles como os mais importantes: (i) inexistência de racismo no Brasil, onde as desigualdades teriam fundamento socioeconômico; (ii) impossibilidade de se identificar negros e pardos por meio de critérios objetivos, dada a miscigenação predominante na sociedade brasileira; (iii) violação ao princípio da proporcionalidade.[1078]

Tendo em conta o propósito do presente artigo, o estudo limitar-se-á ao primeiro argumento.

Com efeito, criou-se no Brasil a ideia de que há uma democracia racial, segundo a qual todo brasileiro é fruto de uma miscigenação entre brancos, negros e amarelos, o que afastaria a ideia de que haveria um grupo étnico superior ao outro, sendo que os desequilíbrios seriam apenas de natureza econômica.[1079]

É fato que, após mais de três séculos de escravidão, as feridas de um período tão longo quanto violador de direitos não estão cicatrizadas, ao contrário. A desigualdade decorrente de critérios étnicos continua presente entre nós, em que pese o discurso proferido por muitos de que o Brasil vive uma "Democracia racial".

Gilberto Freyre, autor de "Casa Grande e Senzala", é apontado como a principal fonte difusora de tal mito, quando tratou da existência do que denominou "democracia étnica". O argumento de que no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos da América, não houve conflitos raciais diretos foi determinante para a propagação de tal pensamento, a

---

[1077] ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. pp. 142-143.

[1078] BARROSO, Luís Roberto. Cotas raciais são legítimas com parâmetros razoáveis. **Consultor Jurídico**. http://www.conjur.com.br/2012-abr-25/politica-cotas-raciais-legitima-parametros-razoaveis. Acesso em 20.07.17.

[1079] Luís Roberto Barroso foi o relator da ADC n. 41, ocasião em que desenvolveu suas análises com maior profundidade.

partir dos anos 50. O termo “democracia racial” foi utilizado pelo antropólogo norte-americano Charles Wagley e influenciou uma geração de cientistas políticos.[1080]

Suas consequências foram bem observadas por Daniel Teixeira, ao afirmar que o ideário da democracia racial “cumpre uma função de naturalização e de silenciamento de conflitos, bem como da violência, historicamente instaurados, desde o período da escravidão”.[1081]

As questões culturais enraizadas e que contribuem para a manutenção das desigualdades étnicas também merecem reflexão, a fim de que possam ser superadas. Wilfred Binkley bem retrata sobre os interesses que moldam o pensamento e o comportamento político, ao mencionar, no contexto norte-americano dos negros nova-iorquinos, notadamente dos escravos domésticos, que tinham incorporado as ideias de seus senhores. Em liberdade, discutiam política e votavam como seus senhores.[1082]

Não se pode olvidar, portanto, o negativo legado deixado pelo longo período – não só de escravidão, mas da perpetuação de uma cultura que inferiorizou a população negra e que, portanto, ainda nos dias atuais, pode ser observada em termos práticos, conforme será visto a seguir.

5.6.1.2 A sub-representação nas esferas de poder

Examina-se, neste momento, a sub-representação da população negra nos espaços decisórios de poder, entendida como a baixa proporcionalidade de pretos e pardos ocupantes de cargos no Legislativo, Executivo e Judiciário, levando-se em conta que são a maioria da população brasileira.

[1080] AVANCINI, Márcia. Democracia racial. Mito de não existe racismo no Brasil dificulta movimentos reivindicatórios. **Revista Pré-Univespi. n. 61, UNIVERSO**. Dez 2016 | Jan 2017. Disponível em <http://pre.univesp.br/democracia-racial#.WW9mOYSrrZ4. Acesso em 18.07.2017.

[1081] *In* AVANCINI, Márcia. Democracia racial. Mito de não existe racismo no Brasil dificulta movimentos reivindicatórios.

[1082] BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos.** Sua História Natural. Tradução de João Távora. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, sem ano de edição. Título original: *American Political Parties. Their Natural History*. p. 10. “Como escravos domésticos tinham absorvido, naturalmente, as ideias de seus senhores federalistas antes da emancipação, e depois, como libertos, discutiam política federalista e orgulhosamente davam seus votos federalistas em favor dos candidatos e da política dos “ricos, bem nascidos e bons”... isto é, da antiga classe governante do país. E não se conclua tranqüilamente que tal ingenuidade é característica de determinado grupo, étnico ou de outro gênero.”

Ainda para os fins deste estudo, emprega-se o conceito de população negra adotado pela Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010, conforme artigo 1º, IV: “o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga”.

Feitos esses breves e necessários registros, passa-se ao exame dos dados que apontam para a sub-representação da população negra no Brasil.

Conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, que começou a coletar as informações dos candidatos a respeito da variável cor/raça somente em 2014, por força da Resolução n. 23.405/2014, os postulantes que afirmaram ser pardos somaram exatos 35%, ao passo que os pretos alcançaram a monta de 9,26%. Considerando-se a soma de ambos, a fim de aferir, para os fins deste estudo o total de candidatos negros foi de 44,26%.[1083]

O número é inferior ao percentual de negros da população brasileira no mesmo ano (2014), que era de 53,6%[1084]. Mas é o resultado da eleição que demonstra a maior disparidade na Representação Política, na medida em que apenas 24,1% dos candidatos eleitos em 2014 são negros (21% pardos e 3,1% pretos).[1085] Já os brancos somaram 54,95% dos candidatos[1086] e 75,6% dos eleitos[1087], para uma população de 45,5% do total de brasileiros.[1088]

Em 2018, os candidatos pardos foram 35,7% e os pretos 10,86%, somando 46,56%.[1089]

[1083] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>. Acesso em 18.07.2017.

[1084] LISBOA, Vinícius. Mesmo com maior participação, negros ainda são 17,4% no grupo dos mais ricos. **Portal EBC**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-12/negros-aumentam-participacao-entre-os-1-mais-ricos-no-brasil>. Acesso em: 18 jul. 2017.

[1085] SARDINHA, Edson. Só 3% dos eleitos em 2014 se declaram negros. **Congresso em Foco**. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/so-3-dos-eleitos-em-2014-se-declaram-negros/>. Acesso em 18.07.2017>.

[1086] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>. Acesso em 18.07.2017.

[1087] SARDINHA, Edson. Só 3% dos eleitos em 2014 se declaram negros. **Congresso em Foco**. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/so-3-dos-eleitos-em-2014-se-declaram-negros/>. Acesso em 18.07.2017>.

[1088] LISBOA, Vinícius. Mesmo com maior participação, negros ainda são 17,4% no grupo dos mais ricos. **Portal EBC**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-12/negros-aumentam-participacao-entre-os-1-mais-ricos-no-brasil>. Acesso em: 18 jul. 2017.

[1089] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais. Acesso em 22.08.2019.

Dos 27 senadores eleitos em 2014, 22 são brancos. Quanto aos governadores eleitos, cinco declararam-se pardos e um amarelo, todos os demais brancos. Estes somam, ainda, 410 deputados federais, de 513, e 776 deputados estaduais, de um conjunto de 1059 por todo o Brasil.[1090]

No Estado de Santa Catarina, nenhum dos atuais deputados estaduais (40) é negro, sendo que a mesma situação ocorre em relação aos 16 deputados federais e aos três senadores eleitos pelos catarinenses.[1091]

Nas eleições municipais de 2016, o número de candidatos negros aumentou para 47,76% (39,12% pardos e 8,64% pretos). Entre os prefeitos eleitos, todavia, os negros são apenas 29%. Quanto aos vereadores, os números estão mais próximos da realidade, tendo em conta que são 42% os eleitos (37% pardos e 5% pretos).[1092]

Percebe-se, portanto, que o êxito da população branca, quando se trata de acesso aos mandatos eletivos, é muito superior ao dos negros, o que subverte a ideia de que a representação popular deve corresponder, tanto quanto possível, o espelho étnico e social.

De outro lado, quando são observados os dados referentes à educação, renda *per capita* e população carcerária, verifica-se que os negros estão em franca desvantagem.

Apesar do aumento significativo nos últimos anos, em 2014, apenas 45,5% dos negros com idade entre 18 e 24 anos frequentavam o ensino superior. Em relação aos brancos, o percentual é de 71,4%.[1093]

Os ganhos financeiros dos brancos são superiores ao dobro dos negros; enquanto a renda domiciliar *per capita* daqueles alcança R$ 1.097,00, a destes é de

---

[1090]SARDINHA, Edson. Só 3% dos eleitos em 2014 se declaram negros. **Congresso em Foco**. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/so-3-dos-eleitos-em-2014-se-declaram-negros/>. Acesso em 18.07.2017>.

[1091] Conforme levantamento efetuado por este doutorando.

[1092] MAIORIA na população, negros somam apenas 29% dos prefeitos eleitos. **UOL Eleições 2016**. Matéria não assinada. Disponível em <https://eleicoes.uol.com.br/2016/noticias/2016/10/07/maioria-na-populacao-negros-somam-apenas-29-dos-prefeitos-eleitos.htm>. Acesso em 18.07.2017.

[1093] SALES, Robson. IBGE: acesso de negros à universidade cresce; maioria ainda é branca. **Valor Econômico**. Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/4342534/ibge-acesso-de-negros-universidade-cresce-maioria-ainda-e-branca>. Acesso em 18.07.2017.

R$ 508,90.

Por fim, quanto ao terceiro parâmetro ora analisado, o da população carcerária, os informes revelam que em 2005 os negros eram 58,4% dos presos. Em 2012, o percentual aumentou para 60,8%.[1094]

É dizer: quando as variáveis pesquisadas refletem oportunidades sociais e políticas, os brancos estão muito à frente dos negros, os quais, por sua vez, amargam desempenho pior quando os dados se referem à marginalização e exclusão.

As constatações acima verificadas acabam por se espraiar por outros ramos de poder, tal como no sistema de Justiça. No Estado de Santa Catarina, por exemplo, há um Juiz de Direito negro, apenas. Não há Promotores de Justiça ou Defensores Públicos estaduais negros.[1095]

Quanto aos juízes, observe-se que o montante total no Tribunal de Justiça de Santa Catarina é de aproximadamente quinhentos integrantes. Levando-se em conta que a população negra em Santa Catarina é de 15,35%,[1096] a menor do Brasil, segundo o Censo de 2010, o número de magistrados deveria corresponder a setenta e cinco, aproximadamente.

No Brasil, o percentual de juízes negros é de apenas 13,7% (1,3% pretos e 12,4% pardos), conforme dados da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), segundo informações prestadas por cerca de 3.667 associados que responderam os itens pesquisados.[1097]

Como se vê, por quaisquer dos espaços de poder que se transite, a sub-representação dos negros fica evidente, ao passo, como já dito, que a população negra lidera os *rankings* de exclusão e marginalização.

[1094] BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Mapa do encarceramento aponta: maioria da população carcerária é negra. Disponível em <http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/junho/mapa-do-encarceramento-aponta-maioria-da-populacao-carceraria-e-negra-1>. Acesso em 18.07.2017.

[1095] Conforme dados coletados por este autor, ante a ausência de dados oficiais a respeito.

[1096] ESTUDO dos Indicadores Socioeconômicos da População Negra da Grande Florianópolis. Ceres Inteligência Financeira. Março de 2012. p. 11. Disponível em <*http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/09_04_2012_17.15.23.8da1b09262509a280c6a6c8d0d680f03.pdf*>. Acesso em 19.07.2017.

[1097] ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. I Encontro Nacional de Juízas e Juízes Negros. Disponível em <http://www.amb.com.br/i-encontro-nacional-de-juizas-e-juizes-negros-tem-inicio-nesta-quarta-feira-10-em-brasilia/>. Acesso em 19.07.2017.

A conclusão a que se chega não poderia ser diferente: quanto menores as oportunidades, menores as chances de que ocupem cargos eletivos ou como agentes de Estado no sistema de Justiça.

Tal fato levou o filósofo Alexandre Braga a afirmar, em relação aos mandatos eletivos, que "o negro vive um *apartheid* social no país em relação à representação parlamentar. Aquele mesmo modelo segregacionista que a gente criticava na África do Sul existe por aqui de forma clara".[1098]

No tocante ao sistema judicial, Adilson Moreira destaca a contribuição que o acesso da população negra aos cargos poderia gerar, destacando-se a apresentação de "soluções mais adequadas à demanda social de tratamento igualitário entre grupos sociais, o que obviamente pode ser considerado como um interesse público de primeira ordem".[1099]

De volta ao tema central da sub-representação, os números apresentados falam por si e são (ou deveriam ser) constrangedores para qualquer nação que se diga democrática, mais ainda quando se propaga a ideia de que não há racismo entre seus Cidadãos.

Dessa forma, verifica-se a existência de duas premissas que justificam a adoção das políticas examinadas no capítulo final do presente estudo, sendo aquelas: a existência da denominada "Democracia racial", bem assim da sub-representação da população negra nos núcleos de poder.

5.6.1.3 Ações afirmativas como programa de correção das desigualdades

---

[1098] SARDINHA, Edson. Só 3% dos eleitos em 2014 se declaram negros. **Congresso em Foco**. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/so-3-dos-eleitos-em-2014-se-declaram-negros/>. Acesso em 18.07.2017>.

[1099] MOREIRA, Adilson José. Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. Disponível em <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/43559/29061>. Acesso em 25.07.17.p. 139. "Temos fortes razões para acreditar que a presença de um número maior de homens negros e de mulheres negras no Ministério Público e nos tribunais poderia contribuir para a diminuição do racismo no País, por meio de uma ação mais eficaz do Judiciário. A diversidade racial pode contribuir para a solução desse problema ao incorporar pessoas que têm a vivência social do racismo e que não estão comprometidas com interesses de grupo. Embora todos os indivíduos comprometidos com a democracia saibam que o racismo afronta a dignidade humana, eles não têm conhecimento de como ele opera no cotidiano da população negra e ameríndia. Dessa forma, a diversificação racial do sistema judiciário permite que essa instituição pública possa apresentar soluções mais adequadas à demanda social de tratamento igualitário entre grupos sociais, o que obviamente pode ser considerado como um interesse público de primeira ordem."

raciais e promoção da igualdade de oportunidades – o entendimento do Supremo Tribunal Federal

Após dez anos de tramitação junto ao Parlamento, entrou em vigor o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010). O projeto foi apresentado pelo então deputado Paulo Paim (PL n. 3.198/2000) e previa 20% de vagas nos concursos públicos, em todos os níveis, bem como nas empresas com mais de 20 empregados e nas universidades. Também havia previsão de 30% de vagas para candidaturas a cargos eletivos. Após a ampliação do debate público a respeito dos temas, bem como a apresentação de emendas, substitutivos e novos projetos de lei apensados, o texto final, nos pontos ora em exame, em suma, foi aprovado sem a reserva de vagas em concursos, na iniciativa privada e nas universidades, tampouco de candidaturas, mas conquistas foram alcançadas, tais como: a adoção de ações afirmativas (art. 4º, II), a eliminação de "obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada" (art. 4º, V) e a implementação de políticas voltadas à inclusão da população negra ao mercado de trabalho.[1100]

Antes da aprovação do Estatuto, porém, já havia, na esfera administrativa de algumas entidades, a adoção das chamadas ações afirmativas[1101], como, por exemplo, a pioneira experiência de reserva de vagas a estudantes negros no concurso vestibular da Universidade de Brasília (UnB), ocorrida em atos publicados entre os anos de 2003 e 2009.[1102] O caso chegou ao Supremo Tribunal Federal, em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, proposta pelo Partido Democratas – DEM, que questionava possibilidade de se incorporar ditas regras ao citado concurso.

O julgamento, concluído em 26.04.2012, sob relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, foi, à unanimidade, pela improcedência total dos pedidos deduzidos, destacando-se, a respeito da igualdade material, que o Estado pode adotar medidas que

---

[1100] SILVA, Tatiana Dias. **O Estatuto da Igualdade Racial**. 1712: texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1712.pdf. Acesso em 18.07.2017.

[1101] A propósito, afirma-se que as "ações afirmativas criam as condições para que grupos minoritários tenham acesso ao processo decisório, facilitando assim a participação deles nas decisões que afetam todos os segmentos sociais. A miscigenação do círculo do poder é, portanto, um passo necessário para o alcance da inclusão social de segmentos da população que ocupam uma posição subalterna desde a fundação do nosso País." *In* MOREIRA, Adilson José. Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. p. 143. Disponível em <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/43559/29061>. Acesso em 25.07.17.

[1102] Conforme dados mencionados no julgamento a seguir analisado.

atingem grupos determinados, mediante vantagens, por tempo determinado, a fim de reduzir as desigualdades.[1103]

Posteriormente, já passados quatro anos da edição do Estatuto da Igualdade Racial, sobreveio a Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014, que, então, tratou da reserva do percentual de 20% das vagas em concurso público para os negros, no âmbito da administração pública federal.

Novamente, em recente julgamento, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade dos ministros que participaram da sessão, proferiu importante decisão ao afirmar a constitucionalidade das chamadas cotas raciais, bem como do critério da autodeclaração para aferição da condição.

Eis o teor de parte do dispositivo da decisão: "É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta (…)".[1104]

Dentre os argumentos do voto condutor podem ser destacados os seguintes:

- a crítica de que a adoção das cotas seria um equívoco copiado do exterior, pois criaria uma divisão na sociedade brasileira, não precede, pois tal fato, verdadeiramente, não ocorreu;

- a reparação é histórica, porquanto após a abolição da escravatura não houve política de integração dos negros ao seio livre da sociedade, os quais continuaram a prestar os serviços mais pesados;

- o Brasil não contou com leis racistas, como nos Estados Unidos, que determinavam lugares em que os negros não poderiam frequentar ou separavam onde brancos e negros deveria ficar, mas nem precisava, tendo em vista o racismo arraigado que ocorria naturalmente, gerando sentimento de inferioridade e hierarquização na sociedade;

- negros são sobrerrepresentados na pobreza, na violência, na falta de educação, na relação com a polícia, na população carcerária. Enfim, nos índices negativos;

[1103] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADI 186). Relator Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Acesso em 24.07.2017. "Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares."

[1104] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 41). Relator Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Acesso em 18.07.2017. "É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa".

> • o acesso de pessoas negras aos altos cargos gera um aumento na autoestima de toda a comunidade negra, que deixa de introjetar o sentimento de preconceito que vem de fora;
>
> • o pluralismo e a diversidade contribuem para a eficiência, pois a vida tem dimensões de compreensão do outro e da realidade;
>
> • a ideia de que, por já existir vagas para os negros nas universidades, não há necessidade de se reservar vagas em concursos não pode ser admitida, porquanto há um descompasso de tempo entre a formação e o ingresso no cargo público. Ademais, o percentual de 20% é inferior à metade do número de negros no Brasil, o que não viola a proporcionalidade;
>
> • em que pese a complexidade do critério de aferição da condição de pessoa, baseado na autodeclaração, é prudente que assim o seja, pois é preciso compreender como cada um se percebe. No entanto, em caso de falsidade na declaração a lei já prevê o controle de fraudes. Além disso, a regra evita também que a própria administração burle o sistema de reserva de vagas.[1105]

E, conforme debatido entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, é possível que daqui a aproximados cinquenta anos elas não sejam mais uma necessidade.

Não deixa de ser uma visão otimista para aqueles que largaram na corrida da História com três séculos de desvantagem e ainda lutam por uma mudança cultural, muito mais complexa do que simples alteração legislativa. Talvez seja necessário, antes de se chegar à desejada igualdade, discutir, como proposto inicialmente para o Estatuto da Igualdade Racial, mas não aprovado, no estabelecimento de cotas para a eleição de candidatos negros, não apenas de candidaturas (a exemplo do que ocorre na questão de gênero - e que, por isso, não surtiu o resultado esperado), a fim de dar a efetiva representatividade daquela que já é a maior parte da população.

Era o que dispunha também a Proposta de Emenda à Constituição n. 116 de 2011, que previa a eleição de candidatos autodeclarados negros. A reserva ficaria limitada entre o mínimo de um quinto e o máximo de um meio do total de vagas. A proposta, em que pese aprovada na Comissão de Constituição e Justiça, foi arquivada ao final da legislatura, nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.[1106]

Mesmo não sendo abordado diretamente na citada demanda, porquanto tratava do âmbito federal, Estados e Municípios também devem promulgar suas leis e normativas que promovam maior oportunidades de acesso aos cargos públicos. Neste sentido,

---

[1105] BRASIL Luís Roberto Barroso foi o relator da ADC n. 41. Voto não publicado ao tempo da pesquisa, mas foi possível acompanhar suas razões de decidir por intermédio do vídeo à disposição em https://www.youtube.com/watch?v=JCTxR4jDoxQ. Consulta em 18.07.2017.

[1106] BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 116/2011. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529275>. Acesso em 25.07.17.

meritória a disposição do Tribunal de Justiça de Santa Catarina ao reservar 20% das vagas para o concurso da magistratura aos candidatos negros, conforme prevê o item n. 33 do Edital n. 2/2017, seguindo disposição do Conselho Nacional de Justiça (Res. 203/2015).[1107]

Em conclusão, à guisa de reforço argumentativo, verifica-se que o tema em questão tem relação direta com a ideia de que o povo, fonte legitimadora do poder, como se sabe, é um só. Friedrich Müller alerta, sob três perspectivas: que ninguém pode ser excluído do conceito de "povo"; que o poder emana do povo, sendo critério legitimante, e; que o povo é o destinatário das prestações do Estado, ou seja, a totalidade dos atingidos.[1108] Não se pode admitir, portanto, qualquer possibilidade de separação de qualquer grupo que compõe o todo.

Todavia, ainda de acordo com Müller, a exclusão de grandes grupos populacionais da participação leva a uma “reação em cadeia de exclusões”, bem como à “pobreza política”.[1109] Prossegue o autor alemão ao anotar duas graves distorções no campo do Estado de Direito: por um lado se recorre à maior parte da população, de outro não se lhe atribui direitos; por um lado ela é “integrada” na condição de “obrigada, acusada, demandada”, de outro não é incluída no papel de demandante, de “titular de direitos”.[1110]

Em uma possível aproximação com o tema, de forma indireta, anote-se que a ideia de proporcionalidade do sistema eleitoral brasileiro, implementado em 1932, diz respeito à possibilidade de se reunir no Parlamento diferentes orientações ideológicas, representadas por diversos partidos, inclusive aqueles que em um sistema majoritário não teriam condições de alcançar assentos nas Câmaras e Assembleias.

Nos dizeres de Agra e Veloso, “No sistema proporcional é assegurada representação tanto às forças políticas que ganharam as eleições quanto às que perderam (...). Esse sistema permite, assim, a representação tanto da maioria quanto da minoria”.[1111]

[1107] SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Disponível em <https://www.tjsc.jus.br/concurso/magistrados/edital2017/edital_20170002.pdf>. Acesso em 25.07.2017.
[1108] MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann; revisão da tradução Paulo Bonavides. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. pp. 51-58, 67, 112. *In* FARIA, Fernando de Castro. **A perda de mandato eletivo**: decisão judicial e soberania popular. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012. p. 47.
[1109] MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. p. 80. Obs.: as expressões destacadas são de A. Schader, conforme nota de rodapé no texto pesquisado.
[1110] MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. p. 82.
[1111] VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 70.

Na mesma ordem de ideias segue José Jairo Gomes, que destaca a importância do sistema proporcional “para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social”. Também alerta para a ideia de representatividade, na medida em que o ideal é que haja correspondência entre a vontade do eleitor e a distribuição de poder.[1112]

Como se viu, e em que pese ser salutar necessário à democracia que a representação ocorra da forma mais fiel possível aos grupos étnicos e sociais presentes na sociedade, inclusive suas ideologias, verifica-se que em relação à população negra tal recomendação não soa verdadeira.

Igualmente, não há acesso à Justiça quando esta não pode ser dita por aqueles que não podem ocupá-la, senão como jurisdicionados, mas também como detentores do poder.

Importa o registro, por fim, de que o direito acolhe, muitas vezes, diferentes entendimentos sobre um mesmo ponto, cuja solução será adotada, nos casos afetos aos órgãos colegiados, conforme a soma dos olhares individuais a respeito. Todavia, quando o Supremo Tribunal Federal julga, à unanimidade, por duas vezes seguidas que as reservas de vagas para negros em concursos públicos e universidades é constitucional, faz-se necessária, por parte daquele que ainda se mantém contrário a tais políticas públicas, a reflexão menos apressada, a fim de que se verifique, mesmo de boa-fé, se foi ou não vítima do mito da democracia racial brasileira.

Nesse contexto, é preciso conferir efetividade às **ações afirmativas** como programa de correção das desigualdades raciais e promoção da igualdade de oportunidades.

À guisa de reforço argumentativo, nos dizeres de Agra e Veloso, “No sistema proporcional é assegurada representação tanto às forças políticas que ganharam as eleições quanto às que perderam (...). Esse sistema permite, assim, a representação tanto da maioria quanto da minoria”[1113].

[1112] GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001. p. 105.

[1113] VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 70.

5.6.2 Participação das Mulheres na Política

Em situação muito semelhante àquela vivenciada pelos negros estão as mulheres, em que pese representem 52% dos eleitores, segundo dados do TSE.[1114] Alijadas do processo político, só conquistaram o direito ao voto em 1932, ainda assim com muitas restrições (outorga do marido ou com renda própria). A luta por tal direito começou bem antes. Em 1910, por exemplo, Leolinda Daltro fundou o Partido Republicano Feminino. A ação se expandiu e, em 1922, Bertha Lutz criou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino. O objetivo era pressionar o Congresso para aprovar o voto das mulheres. O primeiro sufrágio feminino ocorreu no Rio Grande do Norte, a partir da Lei Estadual n. 660/1917, no ano de 1927, quando Celina Guimarães Viana pôde exercer tal direito. Em 1936, foi eleita a primeira deputada federal, Carlota Pereira de Queiroz. Em 2015, foi sancionada a Lei n. 13.086, de 8 de janeiro, a qual "Institui, no Calendário Oficial do Governo Federal, o Dia da Conquista do Voto Feminino no Brasil".[1115]

Esse brevíssimo resgate histórico de aproximadamente um século não representa toda a luta que foi empreendida pelas mulheres para que fossem reconhecidas como cidadãs e detentora de iguais direitos políticos em relação aos homens. Lembre-se que a Constituição de 1891, no artigo 70, *caput*, estabelecia: "São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei".[1116] Cidadãos entre os quais, portanto, não estavam as mulheres, já que sequer podiam votar.

E tal como ocorre com a população negra, os reflexos de uma política segregacionista no passado ainda estão presentes. Os números falam por si. Segundo o *ranking* elaborado pela *Inter-Parliamentary Union*, o Brasil amarga a 132ª posição, ao lado de Bahrein e Paraguai, com 15% de mulheres da Câmara dos Deputados (no Brasil, 77 dos 513 assentos). No Senado, a representação das brasileiras é de 14,8% (12 de 81 vagas). Se o Senado fosse critério de desempate, o Brasil ficaria atrás de ambos os países (Bahrein com 22,5% e Paraguai com 20%). O país sulamericano com melhor posição no índice é a

---

[1114] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em 12.08.19. Dados de 2018.

[1115] CIDADANIA da mulher: a conquista histórica do voto feminino no Brasil. **MIGALHAS**. Matéria não assinada. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI274136,51045-Cidadania+da+mulher+a+conquista+historica+do+voto+feminino+no+Brasil>. Acesso em 12.08.19.

[1116] BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 12.08.19.

Bolívia, na terceira colocação, com 53,1% de representação feminina na Câmara e 47,2% no Senado, seguido da Argentina, em 19º lugar, com 38,8% (Câmara) e 30% (Senado) e do Equador, na 23ª posição, com 38% (Congresso Unicameral).[1117]

Os resultados têm uma razão: a) a Bolívia, que conquistou o direito ao voto feminino apenas em 1952 e teve a primeira deputada somente em 1979, adotou, em 2009, a paridade de gênero: para cada eleito(a), o próximo será de gênero diverso;[1118] b) a Argentina foi o primeiro país a adotar cotas femininas para o Congresso, nas eleições de 1993 (lei de 1991). Em novo avanço político-institucional, o país adotou a paridade em 2017, com validade para as eleições de 2019, o que o levará aos primeiros lugares do *ranking* (algumas variações podem ocorrer em razão da definição pendente para o "cabeça de lista", ou seja quem será o primeiro eleito (homem ou mulher), o que faz diferença, principalmente nos locais que elegem poucos parlamentares);[1119] c) o Equador estabeleceu cotas para as candidaturas femininas em 1997 (20%), com aumento, em 2000, para 30%, e em mais 5% a cada pleito até a paridade.[1120]

No Brasil, houve pequena melhora na representação feminina junto à Câmara dos Deputados, passando de 9,94% em 2014, para 15% em 2018. Na primeira legislatura sob a égide da nova Constituição, eram apenas 5,1%.[1121] Mas o progresso é lento e demorado para a Democracia Representativa. Estados como Amazonas, Maranhão e Sergipe sequer elegeram deputadas federais. Na atual composição do Senado, a representação é ainda menor que na Câmara, com apenas 13%.[1122]

Ainda assim, o relativo aumento da representação no último pleito demonstra o esforço das mulheres que acreditam na Participação Política como forma de lutar pela

---

[1117] INTER-PARLIAMENT UNION. *Women in national parliaments*. Atualização: 1º de fevereiro de 2019. Disponível em <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em 12.08.2019.

[1118] MARTINI, Diandra Avila. **Cotas partidárias e sub-representação feminina na América do Sul: Um estudo comparado entre Brasil e Bolívia**. UFRGS. Disponível em <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/DIANDRA-MARTINI.pdf>. Acesso em 12.08.2019. pp. 18-19.

[1119] BOUERI, Aline Gatto. Pioneira no mundo em adotar cotas femininas para o Congresso, Argentina terá eleições com paridade de gênero daqui a um mês. **GÊNERO E NÚMERO**. Disponível em <http://www.generonumero.media/paridade-genero-cotas-argentina/>. Acesso em 12.08.19.

[1120] MACHADO, Gabriel *et al*. **Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada**. Rev. Estud. Fem. v. 24 n. 2. Florianópolis, maio/agosto de 2016. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/1805-9584-2016v24n2p417>. Acesso em 12.08.2019.

[1121] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Voto da Mulher. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em 12.08.19.

[1122] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em 12.08.19.

redução da desigualdade de gênero e também da implementação de algumas ferramentas legais de incentivo às candidaturas femininas, ainda que com todos os percalços conhecidos (falta de efetivo incentivo partidário, mero cumprimento formal das normativas que estabelecem cotas, inexistência de critérios paritários nas cúpulas partidárias, anistias aos Partidos que não cumpriram a política de cotas *et cetera*).

Em 2009, a Lei n. 12.034 instituiu a promoção e difusão da Participação Política feminina na propaganda gratuita de rádio e televisão, em percentual a ser definido pela direção nacional do Partido (ocupada, via de regra, por homens), observado o mínimo de 10%. No ponto, incluiu o inciso VI ao artigo 45 da Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096). Em 2015, a Lei n. 13.165 deu nova redação ao referido inciso para estabelecer que o percentual mínimo de 10% era do programa e das inserções mencionadas no então vigente artigo 49 da Lei dos Partidos (tratava das redes nacional e estaduais).[1123]

No âmbito da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97), sua redação original previa, em seu artigo 10, § 3º, que cada Partido ou coligação deveria "reservar" o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. É dizer, diante do cenário eminentemente masculino: deveria haver reserva de 30% para as candidaturas femininas, o que não surtiu efeito, tendo em conta a baixa imperatividade do comando. Assim, em 2009, por meio da Lei n. 12.034, foi alterado o verbo "reservar" por "preencher", mantidos os percentuais de 30% e 70% para cada gênero. Em 2013 houve a inclusão do artigo 93-A, para estabelecer que o Tribunal Superior Eleitoral deve promover o incentivo à igualdade de gênero e à participação feminina na política, via propaganda institucional no rádio e na televisão. Em 2017, foi inserida no mesmo artigo a determinação para que a propaganda verse também sobre o incentivo de jovens e da comunidade negra na política.[1124]

Como a lei, por si, não basta, mormente quando desacompanhada de disposição e vontade política para cumpri-la, foi necessário o estabelecimento de regras também para o financiamento das campanhas femininas. Dessa forma, a Lei n. 13.165/2015[1125] estabeleceu, em seu artigo 9º, por três eleições seguintes à lei, percentual que varia entre

---

[1123] BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. "Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal".
[1124] BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. "Estabelece normas para as eleições".
[1125] BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. "Altera as Leis n º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina".

5% e 15% do Fundo Partidário destinado a campanhas para a aplicação em favor das candidatas.

Por se tratar de previsão que não atende os preceitos igualitários, mormente porque não há limite de gastos para candidaturas masculinas (que na prática poderia chegar a 95% para o caso de somente 5% serrem destinados às mulheres, conforme mínimo previsto) e também por contrariedade à determinação de "preenchimento" de 30% do total das candidaturas para mulheres, foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade pela Procuradoria-Geral da República (ADI n. 5617). O Supremo Tribunal Federal entendeu, em suma, pela inconstitucionalidade dos percentuais previstos, diante da injustificada distinção de gênero e determinou o respeito ao patamar de 30%, por equiparação ao contido na Lei n. 9.504/97 (artigo 10, § 3º, visto alhures). Também fulminou o prazo de duração do investimento nas campanhas femininas, de três eleições, de modo que não há mais o limite temporal previsto inicialmente.[1126]

Os percalços, como se observa, são muitos. Vitórias e reveses são a marca pelo direito de se fazer representado(a) no Parlamento, de ser ouvido(a). Em Democracia, como se observou no Capítulo 1, e como de resto é a história do Direito Constitucional, nenhum direito é gratuitamente garantido, ao contrário. É resultado de muita disposição para o enfrentamento contra os imobilistas, que assim agem porque a divisão de poder lhes afeta de alguma maneira. O poder, sempre o poder. A coragem dos que se dispõem a lutar por uma causa, muitas vezes com o preço da própria vida (Mahatma Gandhi e Martin Luther King), demonstra como é penoso o avanço institucional, bem assim a batalha contra retrocessos em direitos.

Ainda longe dos parâmetros aceitáveis para as Democracias mais consolidadas em relação à representatividade feminina, o Brasil adotou, em processo lento e fruto do esforço das mulheres, o sistema de cotas para o "preenchimento" de "candidaturas" (quando o ideal seria de "vagas"), mas, por resistência de parcela considerável da classe política, acabou-se confirmando o ditado espanhol: "*hecha la ley, hecha la trampa*". É o retrato do que ocorreu com a utilização das denominadas candidatas "laranjas", ou seja, mulheres que são procuradas por alguns Partidos apenas para o cumprimento formal da

[1126] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5617. Relator Ministro Edson Fachin. Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 08.03.2019 - ATA Nº 24/2019. DJE nº 46, divulgado em 07/03/2019.

cota de 30%, muitas vezes sob alguma forma de coação ou assédio. Trata-se, em verdade, de mais uma forma de "violência política", como denunciam Geórgia Nunes e Lorena Soares, após exame de diversos casos judiciais envolvendo o tema: as mulheres "terminam por se submeterem ao quadro de candidatas conhecidas como "laranjas", diante das ocorrências de assédios laborais, imposições familiares e/ou religiosas, vínculos de amizades para promoverem apoios políticos, determinações de integrantes dos partidos políticos em troca de benefícios financeiros, e até mesmo sem as próprias anuências".[1127]

Sem o cumprimento das normas que estabelecem as cotas, sem educação e cultura política, sem reafirmação dos preceitos democráticos mais basilares, dentre eles o da igualdade, não se avança institucionalmente. O Brasil, signatário da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher[1128], precisa enfrentar seus déficits representativos, de modo a tornar minimamente coerente a imagem de sua diversidade ainda irrefletida no Parlamento.

[1127] NUNES, Geórgia Ferreira Martins; SOARES, Lorena de Araújo Costa. **Candidatas de fachada: a violência política decorrente da fraude eleitoral e do abuso de poder e as respostas jurídicas para a efetivação dos grupos minoritariamente representados**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Constitucional Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Tratado de Direito Eleitoral, v. 1. p. 586. Sobre a necessidade das ações afirmativas, asseveram: "É consabido, indiscutivelmente, que a representatividade feminina na política brasileira tem sido sempre assaz tímida, devido a diversos aspectos, mormente o cultural, que advém dos frutos da sociedade machista. Posto isto, torna-se notório que após as lutas sociais enfrentadas pelas mulheres para conquistar a tão sonhada igualdade de gênero, a fim de conquistar espaços na sociedade, sobre tudo na vida pública, a representatividade feminina na política continua a passos lentos. Contudo, não se pode esquecer a importância consubstanciada nas ações afirmativas, tal qual a que reside, *verbi gratia*, no campo da obrigatoriedade de percentual mínimo de candidaturas por um dos sexos aos cargos proporcionais". p. 567.

[1128] BRASIL. Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002. "Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984". Justificativas e artigos atinentes ao tema: "CONSIDERANDO que os Estados Partes nas Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos tem a obrigação de garantir ao homem e à mulher a igualdade de gozo de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos"; "RELEMBRANDO que a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade"; "Art. 2º - Os Estados Partes condenam a discriminação contra a mulher em todas as suas formas, concordam em seguir, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher, e com tal objetivo se comprometem a: (...) f) Adotar todas as medidas adequadas, inclusive de caráter legislativo, para modificar ou derrogar leis, regulamentos, usos e práticas que constituam discriminação contra a mulher"; "Art. 7º - Os Estados-Partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a: (...) b) Participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais".

5.7 PROPOSTAS

Ao final da presente Tese, com o objetivo de cumprir seu intento inicial, qual seja de contribuir com a melhoria do Sistema Político brasileiro, a partir dos referenciais teóricos estudados, notadamente sobre a Democracia, Democracia Representativa, os Sistemas Eleitorais e os Partidos Políticos, chega-se a algumas propostas, sem prejuízo de todo o caminho teórico percorrido durante a pesquisa e que poderá auxiliar outros estudos e conclusões diversas.

Trata-se, em verdade, de contribuições pontuais, tendo em vista a amplitude e complexidade do tema, que envolvem aspectos os mais variados, tais como sociais, culturais, econômicos e políticos. Muitos outros temas não serão objeto de proposição, porquanto não integram o presente estudo (a reeleição, por exemplo). A fonte praticamente inesgotável de publicações sobre Democracia e Partidos Políticos é outro fator a dificultar a apresentação de propostas mais amplas, na medida em que não haveria como concluir a necessária revisão bibliográfica.

As propostas giram em torno de três eixos: 1) *Accountability* e Controle Social; 2) *Compliance* Partidário; 3) Reforma Política (para uma Democracia efetivamente Representativa).

EIXO N. 1 – *ACCOUNTABILITY* e CONTROLE SOCIAL

PRIMEIRA: agenda pública de autoridades políticas[1129] e regulamentação do *Lobby* no Brasil, com as seguintes premissas: a) todos os detentores de mandato eletivo, de todos os entes da Federação, devem ser obrigados a publicar sua agenda oficial, discriminando a pessoa atendida, o assunto tratado e os interesses defendidos na ocasião pelo interessado, devendo ser observada a paridade no tratamento a grupos diversos ou antagônicos; b) são vedados encontros e reuniões fora da pauta divulgada. Em situação de urgência ou devidamente justificada, a anotação deve ocorrer imediatamente após a

[1129] Ao final da presente pesquisa, foi publicada informação pela Controladoria-Geral da União, em 27.08.2019, dando conta de que o órgão prepara uma proposta de ato legislativo, denominado “Decreto de Agendas”, que instituirá o sistema “e-Agendas”, uma plataforma única do Executivo Federal para o registro de compromissos e audiências, bem como regulamentará a interação entre autoridades e lobistas, com ênfase na isonomia, na transparência e na necessidade de, ao menos, mais um agente público presente ao encontro. *In* BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministro da CGU defende a transparência como o melhor tratamento para o lobby. Matéria não assinada. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/08/ministro-da-cgu-defende-transparencia-como-o-melhor-tratamento-para-o-lobby>. Acesso em 27.08.2019.

ocorrência do encontro; c) obrigação de publicação das atividades dos lobistas, nos moldes do modelo norte-americano, ou seja, de forma periódica e aberta a consulta de todos (na *internet*), indicando para quem presta o serviço, quanto recebeu por ele e quais os interesses defendidos.

SEGUNDA: em que pese a já existente obrigação legal presente na Lei de Acesso à Informação, tornar expressa a obrigação do Partido Político de fornecer a qualquer Cidadão ou entidade informações relativas à movimentação financeira, com a discriminação de todas as receitas e despesas, saldo bancário, ativo e passivo no período solicitado, independentemente de justificação pelo requerente, ressalvadas aquelas protegidas por lei.

TERCEIRA: criação e atualização mensal, pela Justiça Eleitoral, de sítio eletrônico específico que trate exclusivamente do tema “prestação de contas” pelos Partidos, em substituição ao atual, de forma simples e direta, a fim de facilitar a compreensão, possibilitando, ainda, planilhas aos interessados nas quais sejam lançados os dados de todos os Partidos, agrupados em áreas principais, pela relevância dos valores. As informações que servirão de base para o sítio eletrônico devem ser prestadas com a mesma periodicidade pelos Partidos, até o último dia útil de cada mês, mantida a regra atual para o caso de ausência de prestação de contas (suspensão do Fundo Partidário – art. 37-A da Lei n. 9.096/95).

QUARTA: instituir a obrigatoriedade de que cada candidato leve seu plano de Governo não só ao conhecimento do eleitor, mediante registro junto à Justiça Eleitoral, mas ao seu exame durante o exercício dos mandatos, caso eleitos, ao final de cada ano junto ao respectivo Parlamento. Na ocasião, deverão ser justificadas suas ações e as razões pelas quais não cumpriu as promessas feitas, em sessão aberta. Caberá ao eleitor fazer seu julgamento a respeito.

QUINTA: políticas de incentivo à criação, pela Sociedade Civil, de observatórios independentes para exame das contas partidárias e atividade parlamentar, a fim de que possibilitem maior Controle Social das verbas públicas recebidas, bem como subsidiem a atuação dos órgãos oficiais de controle. O incentivo pode ocorrer em duas frentes: benefícios fiscais para tais entidades e recursos financeiros especificados em edital público de concorrência, em ambos os casos para o custeio operacional, incluindo pessoal, tudo

mediante fiscalização do Ministério Público.

EIXO N. 2 – *COMPLIANCE* PARTIDÁRIO

PRIMEIRA: a) inclusão da cultura da ética, transparência e boa governança, que verse também sobre contratação de parentes de integrantes dos partidos ou empresas a eles vinculadas, recebimento de presentes, diligências e prevenção de riscos na contratação de prestadores de serviços (*due diligence*); b) criação de órgão independente *(Compliance officer*) que funcione como canal externo e de proteção de denunciantes e fiscal do cumprimento do código de ética e boa conduta com autonomia para impedir, fazer cessar e punir ilícitos; c) regras de Democracia Interna como critério de aferição da efetividade do programa de *Compliance* adotado, quando este for invocado como atenuante em processo de responsabilização do Partido (sanção premial);[1130]

SEGUNDA: a) adoção de formas de publicidade de todas as decisões partidárias e atividades financeiras, com periodicidade não superior a um mês, na *internet*, de forma parametrizada, de fácil compreensão ao eleitor, sob pena suspensão de acesso ao Fundo Partidário; b) em complemento ao item "b" da primeira proposta supra, o estabelecimento de regras que garantam a autonomia do *Compliance officer*, com mandato pelo mesmo tempo do que o previsto para os cargos de direção (em eleição a ser realizada no meio do mandato dos dirigentes, de modo que integre duas gestões – meio período em cada), e independência da cúpula partidária, em prática semelhante a do *ombudsman* (no caso, profissional remunerado pelo próprio Partido, com estabilidade garantida e encarregado de receber críticas denúncias e dar o devido encaminhamento, ainda que para os órgãos de controle oficial, independentemente de qualquer autorização das lideranças); c) implementação apenas no âmbito dos Diretórios Nacionais e Estaduais; para os Municipais, somente àqueles que possuam eleições para prefeito em dois turnos, de modo a não onerar excessivamente os pequenos órgãos partidários.

TERCEIRA: adoção do modelo impositivo, mas com sanção premial aos Partidos que adotarem efetivo programa de *Compliance*, por ser aquele que melhor equaliza o conflito autonomia *versus* intervenção da Justiça Eleitoral[1131]. Como enfatizado por

---

[1130] PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário**. pp. 228-238. Propostas "a" a "c".

[1131] A Justiça Eleitoral, como se sabe, possui relevante papel na administração das eleições no Brasil, bem assim no exame das candidaturas e na prevenção e repressão a ilícitos em um país marcado pela influência do poder político, econômico, dos meios de comunicação social e até mesmo religioso. Não se pretende

Bucchianeri, a Justiça apenas interferirá quando do exame de sua responsabilização, em processo judicial, caso em que avaliará a efetividade do programa e disporá sobre eventuais atenuantes (sanções premiais).

EIXO N. 3 – SISTEMA ELEITORAL e REFORMA POLÍTICA (Democracia efetivamente Representativa)

PRIMEIRA: vedação de cumulação de qualquer cargo ou função partidária com mandato eletivo, cargo ou função na administração pública direta ou indireta, empresas públicas ou sociedades de economia mista (a partir da proposta de Luigi Ferrajoli).

SEGUNDA: ampliação das cotas de gênero existentes e estabelecimento de cotas raciais, seja com a distribuição fixa de vagas (um homem, uma mulher, por meio de listas fechadas, por exemplo), ou com percentuais progressivos para o preenchimento de "vagas" (não de candidaturas como ocorre atualmente), por período determinado, até que se alcance a igualdade desejada ou seja desnecessária a política afirmativa. Revisão e vedação de anistia aos Partidos Políticos que descumprirem a regra, por ferir de todo o caráter sancionador e educativo da punição aplicada.

TERCEIRA: que seja extinta a figura do suplente de senador, convocando-se eleição para o caso de vacância;

QUARTA: possibilitar a candidatura independente, com número mínimo de apoiadores, em diversos estados (em número a ser definido);

QUINTA: ampliação do uso de instrumentos da Democracia direta, como plebiscito e referendo, usado por duas vezes apenas desde a redemocratização do país (em 1993, plebiscito de revisão constitucional, e em 2007, quando houve o referendo sobre a comercialização de armas).

SEXTA: estabelecimento de prévias partidárias para a escolha de candidatos, em todos os níveis, com antecipação do período para a indicação dos candidatos, a fim de que sejam submetidos por mais longo tempo ao exame de sua vida pregressa, conforme

---

estender tal análise nesse momento, mas apenas ressaltar sua importância e que há, de outro lado, fundada crítica em sua intervenção mais incisiva sobre a Política e os Partidos Políticos.

determina a Constituição da República;

SÉTIMA: manutenção do Sistema Eleitoral Proporcional para o Parlamento, rejeitando-se as propostas de adoção do modelo Majoritário ou Misto, por impedirem a representação das minorias e pelo total desprezo de votos atribuídos aos não eleitos;

OITAVA: correção do chamado *malapportionment* (desproporção entre o peso do voto de eleitores de Estados diversos);

NONA: adoção do sistema de listas fechadas (ou flexíveis, quando o eleitor tem a opção de alterar a ordem previamente estabelecida), a fim de fortalecer os Partidos Políticos (paralelamente, é imperiosa a democratização interna, sob pena de controle arbitrário das listas pela cúpula), porquanto a lista aberta é a competição entre candidatos do mesmo Partido, o que gera personalismos e aumento de custos de campanha;

DÉCIMA: rejeição de qualquer proposta tendente ao retorno das coligações para as eleições proporcionais, as quais enfraquecem os Partidos, geram graves distorções na representatividade e criam o ambiente para os Partidos de aluguel.

CONCLUSÕES

Em **síntese das conclusões da presente investigação**[1132], verifica-se que o o **primeiro capítulo** do trabalho cumpriu seu propósito de examinar, em profundidade, os fundamentos da Democracia. Sua difícil conceituação, dada a gama de proposições, do contexto social e histórico e do uso inapropriado do termo, foi resolvida com a adoção da definição de Luigi Ferrajoli, que a compreende como um modelo articulado em diversas dimensões, as quais envolvem garantias políticas, civis, de liberdade e sociais, dando um caráter substancial ao conceito. Tal definição não exclui, por certo, outros elementos a ela associados (como método competitivo, por exemplo).

O estudo de sua classificação possibilitou enxergar o leque aberto de suas variantes, destacando-se as Teorias Normativas da Democracia, com a contribuição de autores clássicos para a compreensão de suas qualidades essenciais: representação, participação, freios e contrapesos, concorrência, descentralização, igualdade, liberdade, discussão e justiça, como lembrou Canotilho.

Em que pese ser árdua a tarefa de reunir o pensamento de duas dezenas de autores que examinaram a fundo a temática democrática, dos contratualistas a estudiosos atuais, algumas das obras publicadas já na fase final desta pesquisa, entende-se cumprida com êxito dita empreitada. A razão pela qual se prolongou no estudo da Democracia é uma só: a centralidade da Democracia para o Estado de Direito e para a Sociedade, sem a qual perde sentido a existência dos Partidos Políticos, outro ponto de destaque desta Tese.

Entender a dinamicidade do fenômeno democrático, com suas lutas e interesses infindáveis em jogo, o quão dispostas estão as pessoas a ocuparem seus lugares na arena política (ativa ou passivamente), a reivindicar ou a aceitar restrições à liberdade, à igualdade (social e econômica), à probidade no trato da coisa pública, ao controle do poder com base no “entendimento esclarecido” (Dahl), a praticar ou não a tolerância possibilitou sua compreensão. Quem governa? Como governa? Quem pode ser governante? Quem escolhe? O que se decide? São perguntas cujas respostas dependem das variáves supra (da dinâmica democrática). Terreno das liberdades, a Democracia possui balizas constitucionais e institucionais que não podem ser ultrapassadas, dentre elas o respeito às

[1132] A síntese das conclusões da investigação não repete a integralidade das referências empregadas na sua construção, as quais constam do texto completo.

minorias, à pluralidade e à diversidade de pensamento. Os avanços contra valores democráticos (que podem ocorrer sem apelo à força dos tanques – Levitisky e Ziblatt), contra os direitos fundamentais, dentre eles os políticos e as liberdades civis, são, não verdade, levantes autoritários (à esquerda ou à direita do espectro político, isso é indiferente - Bobbio) que subvertem os valores fundamentais da Cidadania e da Sociedade. Sua preservação é luta diária, a eterna vigilância de Thomas Jefferson, até porque, como advertiu Rousseau ao lembrar de Esparta e Atenas, o corpo político perece. A autocontenção precisa ser praticada pelos políticos (Levitisky e Ziblatt). São lições que nortearam todo o trabalho que ora se conclui.

Por fim, o exame dos critérios utilizados pelos institutos que elaboram os Índices de Desenvolvimento das Democracias demonstrou quais são os valores considerados para se verificar o estágio evolutivo das nações. Em que pese a variada gama de pesquisas e metodologias, observou-se que há pontos comuns entre elas: o respeito aos direitos políticos e liberdades civis, a existência de mecanismos de controle do poder por parte dos Cidadãos e a Cidadania participativa, razão por que um dos eixos de propostas realizadas nesta Tese é focado no Controle Social sobre os Partidos Políticos.

No **segundo capítulo** foi abordada, precipuamente, a temática da Crise da Democracia Representativa. Constatou-se que ao longo da história o termo “Crise” sempre acompanhou a Democracia, de modo que não há nada de novo a respeito. Viu-se com David Held que a Crise pode ser vista sob dois ângulos: associada a ciclos políticos, com declínios econômicos (Crise parcial) ou com potencial transformador da Sociedade (grave questionamento político e social), sendo esta, portanto, a mais preocupante.

As Crises também decorrem das promessas não cumpridas pela Democracia (que, em verdade, jamais cumprirá na sua integralidade), gerando desilusão por parte dos Cidadãos que não alcançam o ideal de boa vida desejado. As consequências da Crise são graves, na medida em que gera a antipolítica pela radicalização e despolitização, tudo potencializado pelo poder destrutivo das redes sociais (mundo acelerado como um dos inimigos da Democracia – Innerarity). Ainda com o autor espanhol, viu-se que os políticos têm empregado formas de agir que são, em verdade, estímulos à despolitização, como, por exemplo, o uso da “demoscopia”, ou seja, a atuação baseada em pesquisas de opinião pública (muito facilitada pela comunicação instantânea).

De outro lado, a partir da **realidade europeia** em longo período (não apenas o retrato atual, portanto), verificou-se um aumento no grau de satisfação com o desempenho da Democracia (em 2010, comparado com o início dos anos 1970), mas um decréscimo em relação às Instituições Democráticas centrais (Partidos, Parlamentos e governos), o que indica um paradoxo com explicações distintas, dentre elas a de que as pessoas não enxergam a Crise da Democracia, mas querem menos poder aos Partidos e ao Parlamento (Merkel).

No **Brasil**, os números são alarmantes. Uma das explicações para o fraco desempenho brasileiro (e italiano também) está nos grandes casos de corrupção política que foram objeto de análise: *Tangentopoli* e Lava Jato, os quais debilitaram ainda mais a confiança dos eleitores nos Partidos e nos políticos, reforçando a ideia de Crise da Democracia Representativa. As críticas dirigidas a alguns dos métodos das operações de combate à corrupção se devem ao fato de que eles contribuíram, para além dos processos em si, com a deslegitimação da classe política, o que de modo algum leva à conclusão de que os crimes praticados não devessem ser enfrentados e punidos, de acordo com o devido processo legal. A forma de exploração dos casos pela imprensa, muitas vezes com o vazamento de informações, todavia, contribuiu para o descrédito da classe política. Ademais, a corrupção é fenômeno complexo, sendo o Judiciário apenas uma das engrenagens envolvidas no aparato de combate.

O *Lobby* e a revelação de casos de corrupção na esfera público-privada demonstraram como o Poder Econômico tem determinado a Política, agindo como *arcana imperi* (autoridades ocultas). Assim, conclui-se pela necessidade de regulamentação do *Lobby*, a fim de dar a devida transparência às relações entre empresas, grupos de pressão e interesse e autoridades políticas, municiando a imprensa livre e os Cidadãos a exercerem o papel fiscalizador, para além e sem prejuízo dos mecanismos institucionais oficiais.

No estudo da Crise da Democracia Representativa verificou-se o papel relevante da manipulação da informação, prática antiga, mas hoje potencializada pelas redes sociais (inclusive os *bots* e seus algoritmos) e pela propulsão das denominadas *fake news*. Fenômenos como o “cliquetivismo” (ativismo digital) e a “videocracia” também empobreceram o discurso políticos (Innerarity). Somente aos ditadores interessa o silêncio, mas a compreensão esclarecida é fundamental, o que pressupõe independência das fontes de informação (Dahl). Fenômeno mundial, as *fake news* devem ser combatidas com

educação para a Cidadania, para os valores da Democracia.

A análise do discurso antissistema possibilitou a conclusão de que a Política também realiza sua autofagia, na medida em que os *outsiders* que se apresentam como "não políticos" nada mais são do que políticos em busca de espaço. Paradoxalmente, atacam a Política e abrem a Caixa de Pandora que abriga, via de regra, toda a sorte de extremismos (à esquerda ou à direita), entendidos como preceitos que representam contrariedade aos pilares democráticos (respeito ao dissenso, às regras do Estado de Direito, às liberdades, aos direitos civis e políticos, à igualdade *et cetera*).

O **terceiro capítulo** também cumpriu seu propósito ao demonstrar as nuances dos Sistemas Eleitorais e como eles influenciam a Democracia Representativa. Pequenas mudanças nos cálculos eleitorais podem modificar significativamente a representatividade no Parlamento, bem assim as interferências de toda ordem que podem ocorrer, como, por exemplo, a alteração do desenho de um distrito eleitoral para abarcar os eleitores de determinado candidato – *Gerrymandering*.

As lições de Dieter Nohlen sobre as funções dos Sistemas Eleitorais (Legitimação do Sistema Político, representação, integração do pluralismo social e construção da vontade comum, estabelecimento de uma oposição capaz de controlar *et cetera*) demonstram sua importância para o ambiente democrático e para a validade do processo de escolha dos governantes e representantes.

Sobre a classificação dos Sistemas, via de regra em Majoritários, Proporcionais, Semiproporcionais ou "Mistos", verificou-se que o modelo adotado por cada país tem relação com diversos fatores (sociais, econômicos e políticos, dentre outros), além do que cada qual possui virtudes e defeitos: os Majoritários por desprezarem todos os demais votos dados aos não eleitos, os Proporcionais por propiciarem o fracionamento dos Partidos e a necessidade de formação de governos de coalizão. Daí por que não há Sistemas Eleitorais perfeitos ou superiores aos demais (Oliviero).

Quanto ao modelo alemão e tão mencionado no Brasil como "solução", é preciso compreendê-lo sem a simplicidade sugerida por muitos. Nuances e complexidade marcam o Sistema que é predominantemente Proporcional. Isso porque, para o cálculo total de vagas por Partido, serão considerados apenas os votos em lista. A parte Majoritária só é considerada quando do preenchimento das vagas já definidas pelo critério Proporcional

(Virgílio da Silva), razão por que é necessário em qualquer debate relativo ao tema maior aprofundamento.

O modelo brasileiro para o Parlamento, atualmente Proporcional de lista aberta, precisa de alguns ajustes, mas não é o mal em si que de que tanto se fala. Ademais, viu-se a profusão de reformas ou minirreformas que foram realizadas ou que se pretende realizar, o que impede que o próprio Sistema Eleitoral e Político possa se estabilizar.

Em conclusão, no ponto e limitado ao que foi objeto de estudo nesta Tese, é necessário que se corrija o chamado *malapportionment* (desproporção entre o peso do voto de eleitores de Estados diversos); que se adote o sistema de listas fechadas (ou flexíveis, quando o eleitor tem a opção de alterar a ordem previamente estabelecida), a fim de fortalecer os Partidos Políticos (paralelamente, é imperiosa a democratização interna, sob pena de controle arbitrário das listas pela cúpula), porquanto a lista aberta é a competição entre candidatos do mesmo Partido, o que gera personalismos e aumento de custos de campanha; que seja rejeitada qualquer proposta tendente ao retorno das coligações para as eleições proporcionais, as quais enfraquecem os Partidos, geram graves distorções na representatividade e criam o ambiente para os Partidos de aluguel; que seja rejeitada qualquer proposta de adoção de Sistema Majoritário para o Parlamento, pois despreza grande parcela dos votos, diminui a diversidade na Representação Política, gera personalismos e enfraquece os Partidos Políticos.

O **quarto capítulo** também cumpriu o seu intento, o de investigar os Partidos Políticos, sua origem, classificação, o Sistema e o Estado de Partidos, bem assim a Crise, suas causas e consequências. Ainda, a decisiva contribuição de Luigi Ferrajoli e o papel dos Movimentos Políticos atuais.

Viu-se que as agremiações europeias possuem origem distinta daquela verificada nos Estados Unidos da América. Se na Europa os Partidos são estruturados e com ideologias, nos EUA são organizações políticas movidas por fatores sócio-econômicos e com forte personalização. Quanto ao Sistema de Partidos, Duverger indica as variáveis que compõem o critério numérico de Partidos, ao que Sartori diverge e acrescenta o fator ideológico. Alan Ware indica outras variáveis, como inserção na Sociedade e posição em relação à Legitimidade do regime.

No estudo sobre o Brasil, constatou-se que a natureza jurídica dos Partidos é

híbrida: de direito privado, mas com funções públicas. Seus compromissos democráticos mínimos, ao menos do ponto de vista formal, estão resguardados nos Estatutos, que são submetidos à apreciação da Justiça Eleitoral para aprovação. São 33 Partidos ativos atualmente, e mais 75 em processo de formação, o que, à toda evidência, inviabiliza qualquer fortalecimento do Sistema Partidário, ao contrário. Nesse sentido, conclui-se que a chamada cláusula de desempenho, recentemente restabelecida após a declaração de sua inconstitucionalidade, pelo STF, em 2006 (ADI 1351 e ADI 1354), é importante, na medida em que limita o acesso dos Partidos a fundos públicos e também à propaganda de rádio e televisão, sem proibir, todavia, sua existência. Assim, respeita-se o primado do Pluralismo Político previsto na CRFB/88 (art. 17, *caput*).

Quanto à Democracia Interna, constatou-se graves problemas (de máquina eleitoral a poluições mafiosas, nos dizeres de Ferrajoli). Há uma tendência à oligarquização (Ostrogorski), sendo necessária a adoção de medidas que minimizem ou extirpem o problema denunciado de forma unânime pela doutrina. A autonomia partidária não pode servir de escudo protetor para práticas arbitrárias.

Quanto à Crise dos Partidos Políticos, a conclusão é que ela existe e é demonstrada pelos baixos índices de confiança por parte da população em diversos países. Ela se relaciona com outra Crise, a da Democracia Representativa, porquanto as agremiações são a base da Representação. No entanto, é possível concluir que é a Crise dos Partidos, causada por casos de corrupção, domínio do Poder Econômico, distanciamento das bases sociais, descumprimento dos programas, apropriação para fins particulares, ausência de controles democráticos, baixa Responsividade *et cetera*, que contamina a Democracia. Ademais, é esta que goza de melhores índices de confiabilidade, conforme apurado.

Como consequências de sua Crise, podem ser anotados: o alheamento do eleitor, baixa fiscalização (Controle Social); absenteísmo crescente; criminalização da Política; surgimento de Movimentos antissistema; restrição a direitos políticos; ativismo judicial (em parte pela inércia do Parlamento). Ferrajoli anota, ainda, a própria Crise da dimensão substancial da Democracia Constitucional. De modo mais detalhado, foi identificado o Populismo como grave consequência, uma “síndrome” que afeta diversas nações atualmente, o que pode levar ao **extremismo**, de direita ou esquerda, cujas propostas normalmente estão vinculadas à supressão ou restrição de **direitos**

fundamentais, pilares da Democracia. O problema ganha contornos ainda mais preocupantes por conta do chamado Populismo digital, operado nas redes sociais (Dal Lago).

Por fim, a importante proposta de Luigi Ferrajoli. Após a identificação dos fatores determinantes para a Crise, o autor propõe seja revisitado o falso dilema da autonomia partidária, de modo que se de um lado ela é necessária, de outro não pode justificar a ausência de regras (heteronomia da regulamentação). O Partido utilizou-se da autonomia (que fracassou) para apartar-se da Sociedade e estatizar-se. A autonomia, portanto, serve para selar sua união com o Estado, e não com a Sociedade. Assim, as regras que propõe relativamente à Democracia Interna, transparência e proporcionalidade na eleição dos órgãos decisórios, dentre outras, devem ser somadas àquela que prevê a incompatibilidade entre funções paridárias e funções públicas, incluindo, por certo, os mandatos eletivos. Em suma: afastar-se do Estado e enraizar-se na Sociedade. Suas propostas são possíveis no modelo brasileiro, que padece dos mesmos vícios.

O **quinto e último capítulo** demonstrou a importância dos mecanismos de Controle Social para a Cidadania, a fim de que possa ter ciência e fiscalizar os atos administrativos. O Controle do Poder é uma das características das nações verdadeiramente democráticas, conforme foi descrito no Capítulo 1, e os Partidos Políticos, independentemente de sua natureza jurídica, exercem função pública. Ademais, no caso brasileiro, valem-se basicamente de verbas públicas para o seu funcionamento e para as campanhas eleitorais, o que, por si só, gera a obrigação de prestarem contas à Justiça Eleitoral.

A conclusão a que se chega é que tal controle não deve ser exercido apenas pelos órgãos oficiais (*Accountability* horizontal), tampouco deve estar sujeito à Cidadania apenas por ocasião das eleições (*Accountability* vertical), ocasião em que políticos e Partidos são reconduzidos ao poder ou punidos por suas ações. O que se defende é a efetiva implementação do Controle Social sobre os Partidos Políticos. A proposta é a de que os Partidos possam ser auditados a todo instante pelo Cidadão, e não apenas mediante anual prestação de contas à Justiça Eleitoral, cuja forma (cartorial) de apresentação, por sua complexidade, impede a análise pelo homem comum, conforme restou demonstrado. Modelos mais simples podem ser adotados, a exemplo do citado caso norueguês, uma das Democracias mais sólidas de todo o mundo. Tal medida facilitaria o acesso à informação e

tornaria possível não só a fiscalização por parte do eleitor comum, mas também da imprensa, das organizações não-governamentais que zelam pela transparência e probidade e dos próprios órgãos oficiais, que seriam municiados com informações prestadas por aqueles.

Mecanismos de *Accountability* e *Compliance* e a efetiva aplicação da Lei de Acesso à Informação aos Partidos Políticos podem auxiliar nessa tentativa de melhoria do ambiente partidário, com maior transparência e democratização de suas práticas, outro ponto central para o êxito do ora proposto. Sobre o *Compliance*, entende-se como mais acertada a solução de imposição obrigatória, mas com sanção premial aos Partidos que adotarem efetivo programa, cuja análise será feita pelo órgão judicial somente e quando houver ilícito sob sua apreciação. Assim, evita-se a intervenção prévia do Judiciário para a aferição do programa de integridade implementado.

O debate sobre a autonomia partidária *versus* intervenção deve ser superado nos exatos termos defendidos por Luigi Ferrjoli, conforme visto anteriormente, a fim de que os Partidos Políticos, uma vez separados do Estado, sejam preservados e possam bem cumprir a missão de intermediadores políticos, com Democracia Interna, transparência de suas ações, vedação de cumulação de cargos partidários com funções públicas, prévias para escolha de candidatos, dentre outras ações já detalhadas.

Ao final do capítulo, foram apresentadas algumas propostas que se entende pertinentes para a melhoria dos Partidos Políticos, sem a pretensão de considerá-las perfeitas e sem a ingenuidade de pensar que encontrariam amplo respaldo dentre muitas das agremiações, na medida em que envolvem, na pior das hipóteses, perda de poder e, na melhor (e preferível), compartilhamento de responsabilidades. Foram estruturadas em três eixos: I) *Accountability* e Controle Social; II) *Compliance* Partidário; III) Sistema Eleitoral e Reforma Política (por uma Democracia efetivamente Representativa). Elas estão detalhadas no Capítulo 5 e versam, em suma, sobre: I) agenda pública de autoridades e regulamentação do *Lobby*; efetiva aplicação da Lei de Acesso à Informação aos Partidos; criação de sítio eletrônico administrado pela Justiça Eleitoral que trate, de forma simples e compreensível, sobre as contas partidárias, com atualização mensal; chefes do Executivo, em todos os níveis, devem comparecer uma vez ao ano ao Parlamento correspondente para prestar contas de sua gestão, justificando o que deixou de ser cumprido em seu programa de governo; políticas de incentivo à criação, pela Sociedade, de observatórios

independentes para o exercício do Controle Social em relação aos Partidos Políticos e a atividade parlamentar; II) códigos de ética, transparência e boa governança aos Partidos; órgão independente interno para apuração das irregularidades (*Compliance officer*); regras de Democracia Interna como critério de aferição do programa de *Compliance* adotado; obrigatoriedade de instituição do *Compliance* Partidário, com sanção premial a ser analisada somente na fase de julgamento de eventual ilícito; III) vedação de cumulação de cargo partidário com qualquer função pública; ampliação da cota de gênero existente e estabelecimento de cotas raciais, por meio de listas alternadas ou mediante percentuais progressivos de preenchimento de vagas, não de candidaturas; extinção da figura do suplente de senador, convocando-se nova eleição para o caso de vacância; instituição da candidatura independente (ou avulsa), com número mínimo de apoiadores, em diversos Estados; ampliação do uso de instrumentos de Democracia Direta (consultas populares); estabelecimento de prévias partidárias para a escolha de candidatos, para todos os cargos, e antecipação do período de registro de candidatura, a fim de possibilitar maior escrutínio prévio pelo eleitor (vida pregressa); manutenção do Sistema Eleitoral Proporcional; correção do chamado *malapportionment* (desproporção entre o peso do voto de eleitores de Estados diversos); adoção do sistema de listas fechadas (ou flexíveis, quando o eleitor tem a opção de alterar a ordem previamente estabelecida), a fim de fortalecer os Partidos Políticos (paralelamente, é imperiosa a democratização interna, sob pena de controle arbitrário das listas pela cúpula); rejeição de qualquer proposta tendente ao retorno das coligações para as eleições proporcionais.

Quanto ao **problema** inicialmente suscitado, indagou-se: é possível uma nova forma de atuação e/ou a instituição de um Controle Social dos Partidos Políticos, a fim de ampliar sua Legitimidade, em benefício da Democracia Representativa?

A resposta é positiva, na medida em que há uma gama de ferramentas que possibilitam o aprimoramento da atuação dos Partidos Políticos, bem como do Controle Social sobre as agremiações. Nesse sentido, a adoção de instrumentos de *Accountability* e Controle Social (Eixo n. 1 das propotas detalhadas anteriormente), de *Compliance* Partidário (Eixo n. 2) e de medidas que aprimorem a representatividade junto ao Parlamento (Eixo n. 3) podem contribuir para a melhoria da Democracia Representativa, a fim que a Sociedade possa resgatá-los (Ferrajoli) em seu benefício.

As respostas às hipóteses formuladas inicialmente foram encontradas, nem

sempre conclusivas, na medida em que são muitas as variáveis envolvidas.

A primeira: “a Política realizada por intermédio dos Partidos está saturada do ponto de vista de sua Legitimidade popular?” é respondida afirmativamente para os casos brasileiro e italiano, nos quais pesquisas indicam grau de confiança muito baixo, em alguns períodos próximo a zero.

A segunda: “existe alheamento do povo em relação à Política?” também é respondida afirmativamente, na medida em que as pessoas estão cansadas e desiludidas, o que leva à alienação e ao distanciamento. Todavia, com o advento das redes sociais, observa-se o que Innerarity denominou “cliquetivismo”, um ativismo digital que tem influenciado decisivamente a atuação dos Partidos e políticos, que ainda tentam lidar com essas novas formas de pressão.

A terceira: “é possível uma nova forma de se fazer política partidária que possa romper o atual fosso existente entre os Partidos e os Cidadãos?” também é respondida afirmativamente. Conforme visto, há caminhos que indicam tal possibilidade. Para tanto, os Partidos precisam fazer grave e necessária autocrítica, a fim de que reformulem suas práticas. O regramento legal de suas ações internas é necessário. Mesmo os “novos” Partidos que surgiram no cenário internacional já padecem dos mesmos problemas que os tradicionais e, quando no poder, já enfrentam desgaste junto à opinião pública.

A quarta: “os modelos político-partidários europeu e norte-americano podem servir de modelo para a Democracia brasileira?” é respondida afirmativamente, mas em termos, na medida em que cada nação possui seus caracteres culturais, sociais, econômicos, jurídicos e até mesmo territoriais que impedem a importação pura e simples de modelos. Todavia, é possível a adoção de medidas que não importem em criação de modelos incompatíveis com a realidade brasileira. Assim, mecanismos de transparência, de regulamentação do *Lobby*, a adoção do voto em listas fechadas, o aumento da representatividade com estabelecimento de cotas, a adoção de prévias partidárias e a antecipação dos registros de candidatura e/ou das campanhas eleitorais (estas duas últimas nos moldes do modelo norte-americano) são experiências que podem ser aproveitadas no Brasil.

A quinta: “é possível a instituição de um Controle Social da atividade político-partidária?” é respondida afirmativamente e tem relação com o problema inicial formulado.

Mecanismos de *Accoutability*, *Compliance* e Controle Social são aplicáveis aos Partidos Políticos, mormente porque financiados, basicamente, com recursos públicos (caso do Brasil).

Quanto ao **ineditismo** e à **originalidade**, requisitos de uma Tese de Doutorado, pretende-se que ambos sejam alcançados pelas seguintes razões: a) a forma como foi abordada a Teoria da Democracia, com os fundamentos teóricos trazidos pelos principais autores modernos e contemporâneos que trabalharam o tema, de Thomas Hobbes a Luigi Ferrajoli e David Held, passando por autores clássicos como Alexis de Tocqueville e Norberto Bobbio, somando vinte autores apenas na categoria Democracia, reunidos em uma só obra, o que pode contribuir para futuras fontes de pesquisa; b) o exame da proposta de Luigi Ferrajoli, sendo até aqui desconhecida incursão semelhante no contexto brasileiro; c) a reunião de propostas fundadas em vertentes distintas, de *Accountability*, Controle Social, *Compliance*, Sistema Eleitoral e Reforma Política, as quais, uma vez enfeixadas em uma mesma proposta, podem auxiliar na melhoria do ambiente político nacional; d) a defesa da implementação das cotas raciais (ou étnicas) no Parlamento, tema que tem passado ao largo do debate político nacional (que aborda apenas – a não menos importante, temática de gênero).

Por fim, a sugestão de um pequeno e simples decálogo por mais racionalidade na Política (com a liberdade de uma linguagem coloquial), inspirado nas lições de tantos democratas, juristas e politólogos estudados nesta pesquisa, bem como uma “licença metafórica” para concluir a presente Tese.

Decálogo: 1) a Democracia não é jogo que se vence com a eliminação do adversário; 2) seja razoável ao falar de Política, a agressividade o afasta dos sensatos e atrai os desiguais; 3) não idolatre pessoas, defenda ideias; ser racional é diminuir a influência das paixões sobre as opiniões; 4) cada um pode ter sua crença religiosa, mas ela não deve ser confundida com o Estado; eles já foram separados há mais de duzentos anos; 5) qualifique o argumento, adjetivos são péssimos conselheiros e costumam fazer par com o preconceito; 6) com as ressalvas legais, todos têm direito a exprimir sua opinião, goste-se ou não; 7) países bem posicionados no *ranking* democrático respeitam os direitos humanos; só por ignorância ou má-fé se pode atacá-los; 8) em tempos de comunicação instantânea, deve-se refletir sobre a emissão de opinião; como a água que vem do rio precisa ser decantada em um pote para se tornar “potável”, toda a ideia merece algum

tempo de maturação, a fim de que seja separada de suas impurezas; 9) as chamadas *fake news* sempre existiram, mas o potencial destrutivo atual é bem maior; cuide com as fontes, não é apenas a credibilidade da notícia que está em jogo, mas a sua; 10) independente dos caminhos que as ideologias mostram para um ideal de boa vida, é preciso não avançar sobre os consensos mínimos que ainda garantem a sobrevida da Democracia.

Da física, extrai-se a lição da Teoria das Cordas, que vai até a *imensidão* dos *quarks* (partículas elementares que constituem prótons e nêutrons) para mostrar que eles, por sua vez, são formados por filamentos de energia semelhantes a pequenas cordas vibrantes, cujos padrões de vibração e frequências são distintos. Como o violão produz sons diferentes, esses diminutos filamentos resultam em partículas diversas.[1133] Na vida em Sociedade, em que cada nação é o universo, os seres humanos são esses pequenos filamentos, e o modo como eles vibram determinará o vigor da Democracia.

[1133] TEIXEIRA, Mariane Mendes. Teoria das Cordas. **BRASIL ESCOLA**. Disponível em <https://brasilescola.uol.com.br/fisica/teoria-das-cordas.htm>. Acesso em 28.08.2019.

RIASSUNTO FINALE[1134] [1135]

INTRODUZIONE

I paesi democratici, anche i più sviluppati, vivono un clima di apatia politica che coinvolge circa la metà degli elettori. La Crisi della Democrazia Rappresentativa e la distanza tra l'Azione Politica di governanti e parlamentari rispetto a ciò che il popolo si aspetta dagli stessi (Capacità di Risposta) generano malcontento da parte dei cittadini. L'instabilità è stata valutata da Luigi Ferrajoli, il quale recentemente ha classificato come "grave e urgente" il problema che, se non controllato, "genera sempre sul piano sociale (...) il veleno distruttivo del sentimento civico e dello spirito pubblico, dell'antipolitica, che è sempre il terreno fertile di tutti i populismi e di tutte le inclinazioni autoritarie".

Lo studio delle alternative per il miglioramento dell'attività partitica, con maggiore partecipazione da parte dei cittadini ed eventuale Controllo Sociale, formano il tema di questa Ricerca. L'oggetto consiste nell'indagare l'esistenza di nuove forme di funzionamento della Democrazia Rappresentativa, così come la possibilità di istituire un Controllo Sociale dei Partiti Politici.

Il tema proposto è oggetto di riflessione non soltanto da parte della Scienza Giuridica, ma anche da parte della Filosofia, della Politica del Diritto, delle Scienze Sociali, dell'Economia, e soprattutto della Scienza Politica durante gli ultimi secoli, oseremmo dire millenni, se si considera l'antica Grecia come culla della Democrazia. Non per questo esiste qualsiasi materia chiusa quando si parla di Democrazia, specialmente nel periodo conturbato che l'umanità attraversa, con questioni che influenzano direttamente la vita di tutti gli esseri umani, come Transnazionalità, Crisi Migratoria, Sovranità degli Stati, emersione/ritorno del Populismo, influenza del potere economico su questioni che coinvolgono non soltanto la Democrazia (*Lobby*), ma anche i Diritti Fondamentali. È necessario ampliare lo studio delle istituzioni democratiche, in modo che vengano preservate e possano mediare il dibattito politico, senza ricorrere alla forza o a tentazioni autoritarie che, con una certa frequenza, girano intorno ai nuclei del processo decisionale di potere. Tentare di trovare o portare preposizioni che possano contribuire a rafforzare la

[1134] La sintesi delle conclusioni dell'indagine non ripete l'integralità dei riferimenti impiegati alla sua costruzione, i quali sono contenuti nel testo completo.
[1135] Traduzione di Matteo Attorre.

Democrazia, soprattutto quella Rappresentativa, è il punto d'arrivo della Tesi.

In merito agli Obiettivi di Investigazione, quello Generale consiste nell'esaminare l'apparente esaurimento della forma di condurre gli argomenti di interesse pubblico tramite i Politici ed i Partiti Politici come attori della Rappresentatività Democratica, nonostante non siano gli unici (Cittadini, Organizzazioni Sociali di Interesse Pubblico, Associazioni, ecc.), così come i motivi determinanti per l'allontanamento tre eletti ed elettori.

Già gli obiettivi specifici della Ricerca si traducono nella ricerca delle attuali vicende politiche brasiliane, dell'Europa Occidentale (di alcuni Paesi) e nord americana, in merito alla legittimità della classe politica rispetto alla popolazione, attraverso l'identificazione dei motivi determinanti per il basso indice di affidabilità dei Partiti Politici da parte dei cittadini, così come il distacco sempre più marcato del popolo dai suoi rappresentanti.

Saranno anche obiettivi specifici esaminare le recenti proposte di attività politico-partitica sorte in Brasile ed in Paesi europei come Italia, Spagna e Francia, i rispettivi Contenuti Programmatici e le possibilità di Controllo Sociale di Azione Politica concentrandosi sulla Democrazia Interna dei Partiti Politici, Capacità di Risposta, regole di *Accountability* e Partecipazione Popolare.

Il problema che si pretende investigare in questo lavoro trae origine, come sarà dimostrato, dalla bassa legittimità dei Partiti Politici nei confronti della Società. In questo modo, la principale domanda di ricerca è la seguente:

È possibile una nuova forma di agire e/o istituire un Controllo Sociale dei Partiti Politici al fine di aumentarne la legittimità, a beneficio della Democrazia Rappresentativa?

Da questa prospettiva, le ipotesi di questa Tesi affrontano le cause del problema suscitato e le possibili spiegazioni che saranno verificate durante il processo di indagine. Queste sono:

a) La Politica realizzata attraverso i partiti è saturata dal punto di vista della sua Legittimità popolare?

d) Esiste l'alienazione del popolo in merito alla Politica?

f) È possibile una nuova forma di fare politica attraverso i partiti che possa eliminare la distanza attuale tra i Partiti ed i Cittadini?

g) I modelli politici-partitici europeo e nord americano possono servire da modello per la Democrazia brasiliana?

h) È possibili istituire un Controllo Sociale delle attività politico-partitiche?

Sono domande le cui risposte desiderano, nei limiti del possibile, dopo una penetrante incursione teorica e descrittiva sul tema, indicare le cause del discredito degli elettori verso i Partiti Politici, così come indicare proposte per migliorare la Democrazia Rappresentativa e per una possibile istituzione di un Controllo Sociale delle associazioni partitiche. Così, una volta concretizzati tali obiettivi, i Partiti Politici sarebbero più democratici (internamente ed esternamente), darebbero trasparenza alle loro azioni e renderebbero possibili l'effettiva partecipazioni dei cittadini nella vita politico-partitica, intesa come *locus* fondamentale per la concretizzazione dell'interesse pubblico.

CAPITOLO 1

DEMOCRAZIA

Parlare di Democrazia è sempre una sfida per chi si propone di affrontarla con la serietà che una Tesi prevede. Anche dopo essere passati oltre due millenni, la sua Storia continua ad essere fatta giorno dopo giorno, e non c'è chi possa affermare, con totale sicurezza, come sia stata creata e si sia sviluppata, o anche se sia pronta o alla fine, nonostante alcuni autori abbiano decretato una nuova era post democratica, che per gli ottimisti significa la sua "radicazione definitiva", mentre per i pessimisti è rappresentata dalla "mediocrità e degenerazione".

La definizione di Democrazia è tema complesso. Giovanni Sartori ci avverte sulla incertezza del significato etimologico in merito al suo referente storico. Prosegue affermando che se fosse la soluzione fosse semplice, basterebbe cambiare il suo nome. Quindi, non può essere questa la risposta, nella misura in cui la "democrazia è proprio l'etichetta che ci vuole ad effetto prescrittivo, in quanto si voglia connotare la carica ideale e deontologica di una esperienza democratica". Quindi, ciò che la Democrazia "è", è vincolata a ciò che "deve essere" (carattere deontologico).

L'irrequietezza è comune tra gli autori: "che cosa *realmente* intendiamo per democrazia?", indaga Robert Alan Dahl. Si tratta di un provocante interrogativo, in quanto, come avvisa l'autore, durante la Storia della Democrazia, con i suoi 2.500 anni, è dimostrato che non ci sia stato consenso su alcuni dei suoi temi fondamentali. La categoria Democrazia possiede un significato differente a seconda del luogo e del tempo in cui è contestualizzata, come ad esempio quella degli Stati Uniti negli anni 1830 (Alex de Tocqueville) o quella di Atene del secolo V a.C.

Un altro problema nella definizione di Democrazia è la sua limitazione ad un concetto meramente formale (dimensione politica), anche se non ingloba aspetti di notevole consistenza, soprattutto della "democrazia costituzionale", costruita dopo le rovine della II Guerra Mondiale, come afferma Luigi Ferrajoli e come bene dimostra l'evoluzione del costituzionalismo occidentale. Così, dinanzi a tante possibili variabili che possono modificare il concetto di Democrazia, si adotta il seguente Concetto Operativo, a partire

dalla definizione data da Ferrajoli:

> Modelo normativo articulado en varias dimensiones, correspondientes a outras tantas clases de derechos fundamentales: la *democracia politica*, assegurada por las garantías de los derechos políticos; la *democracia civil*, assegurada por las garantías de los derechos civiles; la *democracia liberal* (o liberal-democracia) assegurada por las garantías de libertad; la democracia social (o social-democracia), assegurada por las garantías de los derechos sociales. (itálico no original)

Ma dove sta andando la Democrazia con la gravissima crisi che i Partiti Politici stanno attraversando?

Guardare avanti richiede la comprensione del passato e la comprensione del presente. Quindi, una incursione nelle nozioni teoriche di Democrazia è innanzitutto necessaria, enfatizzando la contribuzione di Jean-Jacques Rousseau, John Locke, Niccolò Macchiavelli, Thomas Hobbes, Alex de Tocqueville, Carl Schmidt, Jürgen Habbermas, Norberto Bobbio, James Madison, Emmanuel Sieyès, Giovanni Sartori, Montesquieu, Thomas Jefferson, John Stuart Mill, Joseph Schumpeter, Robert Alan Dahl, Luigi Ferrajoli, Hans Kelsen, Friedrich Müller, David Van Reybrouck e Daniel Innerarity, senza nulla togliere ad altri autori, e della necessaria diffusione degli ideali democratici durante il Capitolo. Dinanzi ai limiti del presente riassunto, soltanto alcuni autori saranno citati, senza che siano necessariamente considerati più importanti rispetto agli altri

Secondo Jean-Jacques Rousseau, gli elementi caratterizzanti di un popolo sono le sue basi culturali, il che ha portato ad affermare che “(...) una volta stabiliti i costumi e radicati i preconcetti, costituisce una impresa pericolosa ed inutile pretendere di riformarlo (...)”. E ha avvertito il legislatore che anche avendo tra le mani le migliori leggi, egli deve esaminare previamente se il Popolo sia realmente disposto a compiere queste leggi.

Rousseau mette in risalto uno dei temi fondamentali relativi alla complessa relazione Popolo/Stato/Democrazia, che è giustamente la grandezza dello Stato, sapendo che la difficoltà di amministrarlo è direttamente proporzionale alla sua grandezza.

E come qualcuno che ha anticipato i tempi, è stato critico ed oggetto di critiche. Nell’affermare che: “Si può acquistare la libertà, ma giammai riconquistarla”, l’autore non avrebbe mai immaginato quanti popoli, prima liberi, sono stati oggetto di tirannia da parte di

prepotenti per poi riconquistare la loro libertà. Ha criticato con vigore la Democrazia Rappresentativa, così come l'imperfezione di un modello fatto per gli uomini, nella sua classica affermazione: "Se ci fosse un popolo di dei, questo sì governerebbe democraticamente. Un così perfetto governo non è adatto per gli uomini".

Il contributo di Robert Alan Dahl è fondamentale per la forza con la quale difende la Democrazia, contro le forme alternative e autoritarie che ad essa volessero sovrapporsi. E lo fa a partire da una constatazione storica relativamente semplice: "I più importante regimi antidemocratici del secolo XX – il comunista, il fascista, il nazista – sono scomparsi sulle rovine di una guerra catastrofica o, come è avvenuto nell'Unione Sovietica, collassando internamente", e che ciò suoni come un avviso per l'esistenza di movimenti non democratici associati, in molti casi, al nazionalismo fanatico o al fondamentalismo religioso.

Riporta l'autore che il governo popolare è riapparso nel nord Italia intorno all'anno 1100 d.C., in città minori. La partecipazione nei governi delle città-Stato era limitata agli integranti dell'alta classe, e permessa agli integrante di quella che oggi sarebbe la "classe media", il *popolo*, come erano chiamati i nuovi ricchi, piccoli commercianti, piccoli artigiani *et caterva*, il cui numero e potere organizzativo erano determinanti (anche per eventuali ribellioni, se necessario) perché avessero spazio nei governi. Continua Dahl affermando che, purtroppo, per la Democrazia, dopo la metà del Secolo XIV, le notizie non sono state delle migliori, dinanzi "al declino economico, la corruzione, l'oligarchia, la guerra, la conquista e la presa di potere da parte di governanti autoritari (...)". Le forze superiori rappresentate dallo Stato Nazionale, aggiunge, sono state rivali imbattibili, incorporando villaggi e città al Paese. Era la fine delle città-Stato.

Secondo Dahl, fu intorno al Secolo XVIII che accaddero una serie di fattori che hanno reso possibile una evoluzione nel sistema politico e che possono essere così sintetizzati: a) Sistema costituzionale che ha limitato i poteri del Parlamento e del re; b) il potere dell'aristocrazia (Casa dei Lord) era equilibrato dal potere del popolo (Casa dei Comuni); c) giudici passarono ad interpretare le leggi.

All'inizio del Secolo XVIII, sottolinea Dahl, già erano sorti in Europa, in luoghi specifici (Inghilterra e Scandinavia, per esempio), i primi pilastri della Democrazia, tra cui l'uguaglianza, che "ha stimolato la creazione di *assemblee locali,* dove gli uomini liberi potessero partecipare del governo, almeno fino ad un certo punto." (italico nell' originale). Il

motto iniziale era la necessità di un “consenso dei governati” sulle imposte, che ha finito per diffondersi per la legislazione in generale. Tale consenso “esigeva *rappresentazione nel* corpo che aumentava le imposte e faceva le leggi. Molto differente dal costume ateniese, la rappresentatività doveva essere garantita dalla *elezione* — invece che dal sorteggio o da qualsiasi altra forma di selezione casuale”. (italico nell’originale). La garanzia di partecipazione dei cittadini liberi nella formazione del consenso esigeva Parlamenti rappresentativi su diversi livelli.

A rispetto della **classificazione** della Democrazia, le Teorie, nella lezione di Joaquim José Gomes Canotilho, sono di tre ordini: teoria democratico-pluralista, teoria elitista della Democrazia e teoria della Democrazia di “ordoliberalismo”. Già le Teorie Normative della Democrazia si dividono in cinque modelli: teoria liberale, concezione repubblicana, Democrazia deliberativa, Democrazia discorsiva e Democrazia corporativa. Infine, la concezione minimalista della Democrazia.

Inoltre sono studiate le **Democrazie Formale** e **Sostanziale**, anche perché è fondamentale differenziarle. La prima disse a rispetto dei procedimenti adottati per la scelta dei rappresentanti o per l’esercizio della Democrazia diretta da parte degli elettori. Per quanto riguarda invece l’aspetto sostanziale della Democrazia, la parola che viene alla mente è uguaglianza. Tanto che uno dei criterio preponderante per analizzare la qualità delle Democrazie è la (dis)uguaglianza sociale. Quanto maggiore la disuguaglianza sociale, maggiori sono i problemi di quella nazione, poi si tratta di un punto chiave per la risoluzione di altri problemi (lavoro, salute, casa, trasporto, ecc.).

Quanto alla **Democrazia Rappresentativa**, d’accordo con Bobbio, Matteucci e Pasquino, si osserva che il fenomeno della rappresentatività occorre quando il regime politico si oppone ai regimi assolutisti e autocratici, nei quali i sudditi erano svincolati dal controllo politico. Concludono gli autori: “Il senso della Rappresentatività politica sta, quindi, nella possibilità di controllare il potere politico, attribuita a chi non può esercitare personalmente il potere”.

Norberto Bobbio sottolinea due critiche fatte in modo ricorrente contro la Democrazia Rappresentativa, ovvero: la critica alla proibizione del mandato imperativo (rappresentatività concepita come relazione fiduciaria – vincolo più stretto tra rappresentante e rappresentato) e la critica alla rappresentatività degli interessi generali

della collettività, preferendo così, in questo caso, l'attenzione agli interessi particolari di questa o quella categoria.

Nonostante questa ed altre osservazioni, non si intravvede altro modello, tuttavia, che non sia quello rappresentativo. Le critiche possono essere estese anche a coloro che propongono modelli di deliberazione *on-line*, le cui promesse tendono al Populismo e non passano attraverso l'esame di un dibattito politico qualificato, attraverso la Rappresentatività Politica fatta dal Parlamento.

Dopo, merita una analisi il livello di sviluppo democratico raggiunto da ogni nazione, in accordo con i vari indici minuziosamente costruiti da diverse organizzazioni. Dentro tali indicatori, considerati classici da Juan Jesús Mora Molina, vi sono: a) *Freedom House*; b) *The Polity IV dataset*; c) *Democracy Index*, e; d) *Vanhanen´s Index of Democratization.*

Le valutazioni sono realizzate in molti Paesi da decadi ed evidenziano aspetti importanti, come la garanzia all'esercizio dei diritti politici e delle libertà individuali, il livello di partecipazione e la cultura politica, così come la competizione elettorale trai partiti.

Molina cita inoltre due nuovi strumenti di misura con l'obiettivo di conferire, con una maggiore precisione, la qualità della democrazia in ogni Paese: a) *Democracy Barometer*; b) *IDEA Internacional*. Il primo di questi è utilizzato appena in Paesi già democratici ed è composto da cento variabili basate su tre principi generali: libertà, uguaglianza e controllo. Già il secondo, applicato non soltanto in Paesi considerati democratici, possiede una particolarità che consiste nel fatto di non avere una gerarchia stabilita tra le nazioni oggetto delle ricerca. É formato da principi fondamentali per la democrazia (controllo popolare e uguaglianza) e altri principi che sono legati ai primi, ovvero partecipazione, rappresentatività e trasparenza.

Si citi inoltre, un'altra importante fonte di ricerca sulla qualità delle Democrazie, la *World Values Survey* – WVS (Ricerca Mondiale di Valori). Si tratta di una rete globale di scienziati che studiano i cambiamenti di valori ed il loro impatto sociale e politico, con sede a Stoccolma, in Svezia. Per le ricerche, sono utilizzati questionari comuni applicati (nella Settima Onda di Ricerche – 2017/ 2019) in ottanta Paesi.

I questionari sono sui più svariati temi che influenzano i governi e la vita in Società, tra cui: benessere sociale, valori economici, corruzione, migrazione, valori religiosi, sicurezza, valori etici e norme; interesse politico e partecipazione; cultura politica e regimi politici.

Durante il corso degli anni, la WVS ha identificato che le credenze delle persone possiedono come valori-chiave lo sviluppo economico, l'emergenza e la fioritura delle istituzioni democratiche, la crescita dell'uguaglianza tra i sessi e l'esistenza di un governo efficace.

Si veda il risultato (parziale, anche se molto lungo) di una ricerca divulgata nel 2011 che considera Diritti Democratici (*Democratic Rights Index* -DRI) e Stato di Diritto (*Rule of Law Index* - RLI), i quali compongono l'indice di Democrazia Effettiva (*Effective Democracy Index* - EDI):

POSIZIONE - PAESE	EDI	DRI	RLI
1. Finlandia	97.10	100	.97
2. Islanda	96.73	100	.97
3. Danimarca	95.55	100	.96
13. **Regno Unito**	87.81	97.22	.90
32. **Italia**	61.90	97.22	.64
72. **Brasile**	32.78	73.61	.45
138. **Russia**	9.87	31.94	.31

La Democrazia, in questo modo, ha un rapporto diretto con il livello dei diritti politici preservati, del rispetto allo Stato di Diritto, delle libertà civili garantite, così come dal grado di controllo sociale in merito ai governanti e alla cosa pubblica, il che coinvolge ed esige prolungata partecipazione.

Non per coincidenza, i Paesi considerati più democratici dal *Democracy Ranking*, guidati dalla Norvegia, e seguita da altri otto Paesi europei e dalla Nuova Zelanda, sono anche le nazioni che posseggono i più alti indici di sviluppo umano, nonostante si possano fare critiche in relazione alla protezione dei propri cittadini e delle frontiere quando il tema

coinvolge la migrazione di altre persone per tali aree.

Merkel sottolinea che se gli indici di qualità della Democrazia sono in declino per un periodo di tempo considerevole, si può parlare di una crisi latente, mentre se indicano una caduta repentina, è il caso di una crisi acuta.

Infine, il primo Capitolo ha affrontato la Sovranità Popolare. In senso ampio, il concetto di Sovranità indica la sua intima relazione con il potere politico, nella misura in cui "indica il potere di comando di ultima istanza, in una società politica e, conseguentemente, la differenza tra questa e le altre associazioni umane nella cui organizzazione non si incontra questo potere supremo, esclusivo e non derivato". È la trasformazione della forza (potere di fatto) in potere politico (di diritto).

Le teorie esistenti sulla Sovranità si dividono in merito ai loro fondamenti: mentre Bodin la concepiva come il potere di fare ed annullare leggi (potere di diritto), Hobbes la concepiva invece come il monopolio della forza oriunda del contratto sociale, ossia, il mezzo attraverso il quale si faceva obbedire. Rousseau era fervente sostenitore della Sovranità come potere legislativo, com il suo concetto di "volontà generale". Per lui, spettava al sovrano promulgare leggi generali ed astratte. Su questo punto, Matteucci ricorda che non è questa l'unica funzione del sovrano, a cui compete, per esempio, nominare capi militari, emettere valuta, deliberare su imposte, *et cetera*.

Con il passare del tempo, il termine sovrano è andato guadagnando nuovi significati. Se nel Medio Evo era compreso come posizione di preminenza gerarchica, modernamente è stato modellato, in modo da ridurre gradualmente il potere di uno o di pochi. Il Diritto, che era dato, passa ad essere creato. La legge si stabilisce come principale strumento di organizzazione sociale. La limitazione del potere del sovrano è sempre più presente, anche se, nelle teorie giuridiche più moderne e formali, la sovranità è attribuita al popolo, anche se in modo astratto, a chi è stata delegata una volontà sintetica e unitaria. E per questo si indaga (e tali domande sono sempre attuali) chi è il popolo? Chi è sovrano? Il popolo o i suoi rappresentanti?

Ma la sintesi sull'evoluzione della Sovranità è stata fatta con precisione da Kelsen: se ci devono essere regole per la convivenza, deve esserci anche un potere, e se noi dobbiamo essere comandati, vogliamo esserlo da noi stessi.

Si arriva, quindi, alla Sovranità Popolare, “che si manifesta nel suo potere costituente, per cui, attraverso la Costituzione, definisce gli organi e i suoi poteri costituiti ed instaura l’ordinamento, dove sono le regole che permettono la sua trasformazione e applicazione”.

CAPITOLO 2

CRISI DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

Il termine “crisi” è utilizzato di forma ricorrente quando si fa riferimento alla Democrazia e anche al suo aspetto Rappresentativo. Va notato, quindi che non è vera l’idea che sia soltanto attuale, poi durante la Storia, la Democrazia ha sempre affrontato ostacoli.

Ancora, in merito alla parola in questione, Norberto Bobbio preferisce impiegare il termine “trasformazione”, poi crisi fa pensare ad un “collasso imminente”. Nelle sue parole: “La democrazia non gode nel mondo di ottima salute, come del resto non è mai stato nel passato, ma non sta con un piede nella fossa”.

Le trasformazioni che si sono verificate nel mondo durante il Secolo XX sono state fondamentali per la politica. Come avverte Robert Dahl, all’inizio di tale periodo, coloro che ha indicato come “nemici premoderni della democrazia” avevano già perduto la loro legittimità. Erano la monarchia centralizzata, l’aristocrazia ereditaria e l’oligarchia com suffragio limitato.

David Van Reybrouck ci avvisa sul paradosso della Democrazia, poi tutti sembrano volerla, ma in lei già non credono più. Sempre più aumenta il clamore per un leader forte “che non venga disturbato da Parlamento ed elezioni”. Inoltre, la fiducia nei parlamentari, nei governi e nei Partiti Politici ha raggiunto il suo minimo storico.

In parte, la crisi della Democrazia può essere dovuta alle eccessive aspettative, nella misura in cui si spera che essa possa risolvere, se non tutti, grande parte dei problemi che colpiscono il Paese, soprattutto quelli relativi alla disoccupazione, previdenza, mobilità urbana, assistenza sanitaria, educazione e sicurezza pubblica. Daniel Innerarity riferisce che la Democrazia è, per questo, deludente. Secondo lo spagnolo, essa “è uno spazio dove crescono liberamente la delusione, la protesta, la sfiducia, l’alternativa e la critica. (…); la crisi della democrazia non è una fase transitoria, ma al contrario una situazione permanente, perché è un sistema aperto”.

Si osservi che la crisi della Democrazia Rappresentativa colpisce diverse nazioni occidentali, persino quelle con forte tradizione democratica, come dimostrano i casi

nordamericano e europeo. Le promesse non sono state mantenute ed i cittadini hanno esaurito le forze. Già non credono più in cambiamenti o miglioramenti, e da qui lo sconforto, come Robert Dahl.

Wolfgang Merkel ha terminato il suo studio sulla crisi della Democrazia Europea, con tre punti importanti per chiarire la questione.

Primo: gli indici accademici indicano che le Democrazie ben consolidate non sono in crisi – né acuta e né latente;

Secondo: interrogati sul loro grado di soddisfazione con i risultati della Democrazia, gli europei, secondo "Eurobarometro", indicano che c'è stato un leggero aumento nel 2010, se comparato all'indice agli inizi degli anni 1970, ma per quanto riguarda le istituzioni democratiche centrali (Partiti Politici, Parlamenti e governi) si fidano meno che del sistema poliziesco e giuridico. Da qui risultano tre interpretazioni: a) c'è una dissonanza cognitiva del popolo, che è soddisfatto com la Democrazia, ma ha poca fiducia nelle sue istituzioni; b) la comprensione delle persone sulla Democrazia è differente da quelli che studiano il tema; c) le persone non percepiscono una crisi della Democrazia, ma vogliono meno potere per i Partiti e il Parlamento.

Terzo: è possibile stabilire che vi è un crescente abbandono della partecipazione politica (soprattutto negli strati più poveri) e una tendenza a trascurare la rappresentatività ai Parlamenti, sempre più deboli.

Infine, Merkel risponde alla questione centrale affermando che non c'è una crisi che rimuova la solidità democratica, così come non c'è stata un'epoca d'oro tra gli anni 1950 e 1960. Tuttavia, c'è una "erosione sotterranea" della Democrazia ancora non riconosciuta dal popolo. Movimenti di protesta e maggiore politicizzazione, che risentono della dovuta legittimità democratica della quale gode il Parlamento eletto, possono richiedere rivendicazioni sociali, economiche e politiche, ma sono ancora molto deboli perché possano affrontare il mercato, la disuguaglianza socioeconomica e politica, o la globalizzazione.

Negli Stati Uniti d'America, la sfiducia nella classe politica non differisce dagli altri Paesi. Secondo il Gallup, l'indice di fiducia degli americani nei loro leader politici è caduto dal 63% del 2004 al 42% nell'anno 2016. Allo stesso modo, è diminuito significativamente l'indice di fiducia nei propri americani nel prendere decisioni sotto il regime democratico: da

circa il 75% nel 2004, per appena il 56% nel 2016.

La critica viene anche dall' Accademia. Esaminando la tesi di Bruce Ackerman, circa la possibilità di emendamenti alla Costituzione degli Stati Uniti, Richard Posner fa riferimento alla "politica ordinaria", che si caratterizza come "attività sordida", "dominata da gruppi di interesse e marcato scambi di favori, dalle lobby, dalla corruzione indiretta, dalla falsità ideologica e dall'egoismo in generale".

Non è da oggi la preoccupazione con la confusione tra denaro e politica, così come la forma in cui il potere economico può influenzare direttamente i piani di una nazione e persino comunità di Paesi (Comunità Europea). Anzi, antica è la lezione di Rousseau in merito alla confusione tra pubblico e privato: "Nulla è più pericoloso che l'influenza degli interessi privati in affari pubblici (…)."

C'è, inoltre, una influenza di quello che è stato definito da Norberto Bobbio di "potere invisibile" (in realtà molto visibile) di gruppi che fanno pressione sul potere politico, agendo come *arcana imperii* (autorità occulte), proprie degli Stati assolutisti. Al contrario, la Democrazia (questa era la promessa) "si fonda sulla convinzione che il governo democratico potrebbe dare finalmente dar vita alla trasparenza del potere, al 'potere senza maschera'".

In un altro approccio, la presente ricerca ha fatto un parallelo tra due operazioni i polizia che sono arrivate alla Giustizia italiana e brasiliana e che hanno contribuito ad aumentare il discredito verso la classe politica e verso i Partiti Politici: Mani Pulite e *Lava Jato*, entrambe colpendo in pieno il centro del potere politico, con rivelazione di casi di corruzione che coinvolgevano Partiti e aziende private. A prescindere dalle critiche sui procedimenti utilizzati, è fato che entrambe hanno aumentato ancora di più la sfiducia degli elettori verso le associazioni.

Un altro fattore che ha generato una certa usura della classe politica e aggravato la percezione di "crisi" è la novità tecnologica. La facilitazione di manifestare il proprio pensiero attraverso *internet* e, principalmente, dopo la popolarizzazione degli smartphones, che ha concesso meraviglie a portata di una palma di mano, non ha apportato qualità al dibattito politico, anzi. In un primo aspetto, è possibile osservare che tutti sembrano avere una opinione (e persino la necessità di esporla) sui più svariati argomenti, nonostante non sappiano nulla in proposito, facendo diventare superficiali e impregnate di senso comune

molte delle discussioni del quotidiano, soprattutto quelle politiche. In questo gruppo, si osserva l'ignoranza come combustibile per la volgarizzazione dei temi in questa tavola rotonda digitale. Ad un secondo sguardo, si percepisce qualcosa di più grave: la presenza di esplicita mala fede nell'esprimere opinioni, ossia, quando l'interlocutore è consapevole della falsità dell'argomento e nonostante questo finisce per lanciare le opinioni in spazi pubblici di discussione per ottenere dei vantaggi, anche quando danneggia terzi o lo stesso dibattito democratico. Il denominato *hate speech* sorge come veicolo di promozione di preconcetti sempre più visibili nel mondo virtuale, con il quale si deve fare ancora più attenzione, potendo essere violati i Diritti Umani.

Le reti sociali, in un primo momento, sembravano aver aiutato a diffondere nuove piattaforme o persino leader, come accaduto con Barack Obama in occasione della sua prima vittoria nella corsa alla Casa Bianca (2008). Fu attraverso le reti sociali che ottenne una grande contribuzione finanziaria per poter divulgare video e proposte di governo.

Quindi, posteriormente, quello che si vide fu l'utilizzo di mezzi digitali, con larga frequenza, per disseminare *fakes* o *fake news* (che includono produzione ed edizione di video, foto e testi falsi), molti con chiari obiettivi politici, attraverso *bots* (robot), che sono algoritmi programmati per la distribuzione in massa o in linea con il profilo dei singoli utenti della rete.

Innerarity sostiene che il mondo digitale ha aperto nuove possibilità di attivismo. Piattaforme come *Change* o *Avaaz* permettono un certo "clichetivismo" (anche se per una buona causa), a detrimento della realtà presentata dai Partiti Politici, i quali non sono più attraenti. Il "clichetivista" articola comodamente le sue posizioni politiche fluide ed intermittenti in qualsiasi momento.

Sull' autofagia della Politica, si osservi che non è necessario andare molto lontano per incontrare i suoi propri aguzzini. Quasi sempre i politici ricorrono a pesanti critiche e accuse per denigrare i loro avversari. Essenziale per la Democrazia, il golpe aperto crea un ambiente di negatività, ed è naturale sia così, nella misura in cui "la critica è protetta".

Il problema risiede nel fatto che molti politici, in nome di una "nuova politica", hanno battuto sullo stesso tasto con le loro dichiarazioni **antisistema**, predicando la stessa intolleranza degli elettori, dimenticandosi che, una volta vittoriosi, saranno immersi nella

politica quotidiana di governo, e non più nella comoda condizione di franco-tiratori.

I movimenti antisistema hanno guadagnato la simpatia degli elettori in diversi Paesi per averli impauriti, unendo crisi economica e questione migratoria. Appoggiano la loro idea che non si possono accogliere migrante che verrebbero per disputare i posti di lavoro e comprometterebbero le finanze dei Paesi. Contenuti razzisti e xenofobia di solito permeano queste discussioni.

In Brasile, l'analisi dei Movimenti e Partiti Antisistema differisce da quella europea: a partire dal 2013 c'è stata una repulsione esplicita verso i Partiti Politici. Come è stato dato ampiamente notizia, nessuna bandiera di partito era permessa nelle proteste di giugno di quell'anno. Con l'elezione polarizzata del 2014, il rifiuto del risultato scaturito dalle urne elettroniche e l'*impeachment*, il Paese si è ancora più diviso, e la colpa, non totalmente fuori luogo, venne attribuita alla Politica. Il riflesso antisistema venne visto con grande chiarezza nell'elezione, anch'essa polarizzata, del 2018. Il Paese ancora sente la mancanza di un minimo consenso che possa garantire coesione sociale necessaria per la Democrazia.

Si sta vivendo un momento di antipolitica che poco o nulla propone in cambio. Abbattere il sistema politico, senza sapere quello che potrà venire dopo, è pericoloso, dal momento che favorisce il Populismo.

CAPITOLO 3

SISTEMI ELETTORALI E LORO RELAZIONE

CON LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

Il vincolo tra i Sistemi Elettorali e la Democrazia Rappresentativa è così stretta che qualsiasi studio serio in merito incorrerebbe in un imperdonabile equivoco se nulla fosse riferito a tali istituti. S ricordi che i problemi dei Sistemi Elettorali "*son, al mismo tiempo, problemas de poder y problemas em torno a la concepción de la sociedad y de la democracia: las posiciones que se adoptan em el debate sobre el sistema electoral se pueden derivar de esta dualidad*".

Esprimere il concetto di qualcosa così variabile quanto il Sistema Elettorale non è un compito di semplice soluzione, specialmente con la gamma di possibilità che si verificano nella dottrina, d'accordo con le concezioni di ognuno degli autori oggetto della ricerca. Maurizio Oliviero riferisce l'importanza e l'ampiezza del tema: "L'ampiezza e la complessità della materia giustifica il motivo per cui nello studio dei sistemi elettorali questioni teoriche, storiche, politiche e tecniche si intrecciano in maniera così forte da rendere a volte difficile una trattazione sistematica della stessa". Non è soltanto una semplice analisi teorica, ma deve essere alleata al contesto storico culturale e con rigore metodologico.

Di fatto, sono i Sistemi Elettorali i responsabili per antonomasia per definire la forma in cui saranno riempiti i posti dei rappresentanti eletti dai cittadini, attraverso un insieme di regole prestabilite, in accordo con la decisione del proprio Parlamento (a rispetto di come loro sono previste), fiscalizzate, di regola, da parte del Potere Giudiziario (caso del Brasile) e inserite in un contesto storico e politico in accordo con la tradizione del singolo Paese. Come elemento fondamentale della Democrazia Rappresentativa e anche dell'espressione della Sovranità Popolare, il processo elettorale deve essere "libero, corretto, competitivo e periodico", anche per giustificare una salutare alternanza di potere o almeno la sua "credibile aspettativa", come un *"*segno caratteristico*"* dei sistemi bipartitici, come ha affermato Giovanni Sartori.

Sulle funzioni dei Sistemi Elettorali, importa citare quelle enunciate da Dieter

Nohlen. Nel trattare la realtà tedesca nel Dopo Guerra, l'autore sintetizza, con l'appoggio di altri ricercatori, tredici importanti funzioni elettorali, quali, data la sua importanza per la Democrazia:

14. "Legittimazione del sistema politico e di governo di un partito o di una coalizione".
15. "Attribuzione di fiducia a persone e partiti".
16. "Reclutamento di elite politica".
17. "Rappresentanza di opinioni e interessi dell'elettorato".
18. "Collegamento delle istituzioni politiche con le preferenze dell'elettorato".
19. "Mobilizzazione dell'elettorato a favore dei valori sociali, obiettivi, programmi e interessi politici del partito".
20. "Elevazione della coscienza politica della popolazione attraverso il chiarimento di problemi e alternative politiche".
21. "Canalizzazione di conflitti politici attraverso procedimenti per una soluzione pacifica".
22. "Integrazione del pluralismo sociale e costruzione di una volontà comune politicamente attiva".
23. "Introduzione di una lotta competitiva per il potere politico".
24. "Introduzione di una decisione sulla direzione del governo".
25. "Costituzione di una opposizione capace di controllare".
26. "Preparazione del cambiamento del titolare del potere".

Nohlen avverte che alcune delle funzioni sono controverse nel dibattito sulla Teoria della Democrazia (cita, per esempio, la fiducia come categoria dell'atto elettorale e il carattere programmatico delle elezioni). E questo contrasto di funzioni ha un ruolo teorico più importante di quello pratico. E a tutti i conflitti esistenti devono essere sommate le aspettative politiche dell'elettorato, le quali nascondono in sé stesse "i deficit politici delle crisi di legittimazione non soltanto del Governo, ma di tutto il sistema politico".

Si tratta di un importante sommario teorico che ben dimostra l'importanza delle elezioni in un ambiente democratico che lo fortifica e lo fa perpetuare, nonostante le sue vicissitudini.

Quanto ai Sistemi Elettorali più conosciuti, abbiamo il Maggioritario, il Proporzionale ed il Misto.

Dieter Nohlen classifica i Sistemi Elettorali Maggioritari come "*aquellos cuya intención es la constitución de una mayoria, cuya idea de representación se orienta hacia el principio mayoritario y cuyo efecto natural es la desproporción entre votos y escaños*".

Maurizio Oliviero, nel trattare i Sistemi Proporzionali, annota che: "Le formule proporzionali si propongono di assicurare a ciascun partito un numero di seggi in proporzione alla propria forza politica ed in relazione alla distribuzione effettiva degli elettori su tutto il territorio di un dato ordinamento".

Quanto ai Misti (o semi proporzionali), Virgílio Afonso da Silva dispone che "sarebbero quelli che non si adattano in modo inequivocabile in una delle due categorie precedenti". Oliviero attribuisce all'imperfezione dei Sistemi Maggioritari e Proporzionali il Desiderio di mescolare le loro formule per tentare di approfittare ciò che ha di meglio in entrambe.

In linea com gli obiettivi di questa Ricerca, saranno analizzati alcuni dei Sistemi Elettorali utilizzati in Paesi occidentali democratici, da quelli com tale regime maggiormente consolidato sino al caso del Brasile, la cui instabilità dei regolamenti elettorali e i costanti tentativi di riforma sono stati oggetto di attenzione accademica.

Il Regno Unito è formato, come sappiamo, da Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Si tratta di una Monarchia Parlamentare dove i *Members of Parliament* (*MP*), ossia gli eletti alla *House of Commons* (Camera Bassa) sono quelli più votati (maggioranza relativa) in ognuno dei seicentocinquanta distretti (*constituencies*), distribuiti nelle quattro nazioni, con un maggior disponibilità di posti, ovviamente, per l'Inghilterra, osservando una media di circa 70.000 elettori per distretto. È il denominato sistema "uninominale maggioritario" (il più votato in ogni distretto). Come regola, le elezioni generali si svolgono ogni cinque anni ed in caso di un posto vacante da deputato, una nuova elezione è realizzata in quel distretto per definire un nuovo nome.

Dieter Nohlen indica che il sistema britannico, che utilizza il sistema *firt-past-the-post*, ha avuto grande diffusione per la sua tradizione e a causa della sua applicazione nelle sue diverse e antiche colonie, ma sono pochi i Paesi democratici occidentali che utilizzano

tale modello. Da qui la limitazione degli studi, in questo punto, al caso britannico e nord americano.

Nel caso britannico, l'autore afferma che il modello è parte integrante e condizione funzionale di un sistema parlamentare di governo che include "el sistema electoral, el sistema bipartidista, la construcción partidista de la mayoria, la alternancia en el ejercicio de las funciones de gobierno, el cambio de funciones del Parlamento (...)".

Le critiche all'attuale sistema britannico possono essere fatte sin dal primo momento, ma tenendo sempre in mente che ogni Paese ha Il suo proprio modello, il quale può avere la sua funzionalità in accordo com la sua cultura politica, tradizione e efficienza collaudato durante molti anni.

Si osservi, in questo senso, che nel modello britannico soltanto il sistema maggioritario può essere utilizzato, dato che esiste appena un eletto per distretto, il che implica necessariamente, disprezzando tutti i voti attribuiti agli altri candidati e persino l'eccesso di voti attribuiti al vincitore.

Oltre alla critica al sistema maggioritario per essere l'unico ad essere utilizzato, Afonso da Silva ha sottolineato il rischio che occorra il chiamato *gerrymandering*, che è la divisione fisica della circoscrizione dove il candidato è più forte, in modo da soddisfare gli interessi di determinati politici o Partiti, allontanando gli elettori dagli altri. Per evitare che occorra questo fenomeno, la divisione deve essere fatta da organi senza vincoli con i partiti.

Il sistema che prevede l'elezione dei membri del **Congresso degli Stati Uniti** risale alle discussioni del processo costituente del 1787, che sul tema rappresentatività, coinvolgeva il *Connecticut Compromise*, ottenuto dopo l'impossibilità iniziale di raggiungere, attraverso il *Founding Fathers*, consensi su diversi punti, che in seguito sottolineiamo: 1) interessi contrapposti tra i "molti" ed i "pochi" (Stati), che avrebbero dovuto essere rappresentati in camere separate; 2) garantire l'autonomia e l'influenza delle 13 antiche colonie (le minori) di fronte agli interessi degli Stati maggiori e più popolosi; 3) divergenze tra gli Stati del Nord *versus gli Stati del Sud;* 4) interessi diversi tra gli Stati con grande e poca popolazione schiava; 5) conciliare le pretese dei proprietari terrieri del sud con quelle dei commercianti del nord, già influenzati dall'espansione capitalista industriale.

Le soluzioni per risolvere tale impasse (*Connecticut Compromisse*), secondo

Nohlen, sono state, in sintesi, tre: 1ª) poche previsioni costituzionali sono state fatte sulla materia elettorale, delegando grande autonomia agli Stati federati (autonomia questa che ha diminuito, in diversi punti, nel corso del tempo, anche per forza di decisioni della Corte Suprema e delle conseguenza dei movimenti per i diritti civili negli anni 60); 2ª) la Camera dei Rappresentanti era eletta dal voto popolare, ma i *Founding Fathers* hanno visto il Senato come elemento di stabilità politica ed un modo di risolvere i problemi dei "pochi", ovvero, degli Stati, dandogli, indipendentemente dalla grandezza o importanza, una uguale rappresentazione. I suoi membri erano eletti indirettamente dai parlamentari degli Stati federati, e vincolati alle istruzioni dei suoi elettori, fatto che non passo esente da previsibili complicazioni. I tentativi di introdurre il voto diretto per i candidato al Senato non ebbero successo, fino a che nel 1913 venne ratificata il 17ª Emendamento alla Costituzione, istituendo il suffragio universale, diretto, uguale e segreto, con lo Stato che viene considerato come una circoscrizione uninominale. I mandati erano di sei anni, con rinnovo di 1/3 ogni due anni, e per maggioranza semplice; 3ª) la terza soluzione trovata è degna di registro storico, data l'"ingegneria politica" coinvolta per mediare gli interessi tra gli Stati del Nord e del Sud. Il criterio per la definizione del numero di parlamentari nella Camera dei Rappresentanti sarebbe il numero di abitanti di ogni Stato, d'altro lato era garantito che ogni Stato piccolo avesse per lo meno un deputato. Restò anche garantito che tre quinti della popolazione schiava negra potesse essere addizionata al numero di abitanti liberi, cosa che beneficiava gli Stati del Sud. In cambio, si garantì agli Stati del Nord che il Congresso avrebbe proibito l'importazione degli schiavi negli Stati Uniti per venti anni, e che la schiavitù sarebbe stata abolita in tutto il territorio Nordest (*Northwest Ordinance* - giugno 1787). Tali delibere furono ispiratrici per gli aggiustamenti che sarebbero stati fatti più avanti dinanzi al rapporto com gli Stati non ancora integrati.

Nohlen riferisce su una serie di metodi (e problemi) di assegnazione di posti tentati nel corso del tempo, anche perché c'era una regola stabilita che prevedeva ricalcoli ogni dieci anni, tenendo in considerazione i dati del censo. Restava, inoltre, la questione della divisione dei distretti, includendo l'imbroglio chiamato *gerrymandering*, come già visto.

Trascorso tempo considerevole nella linea della Storia, merita risaltare in questo studio l'esistenza di una sovra rappresentazione del campo nei confronti della città, insieme alla constatazione che i piccoli distretti erano più sicuri per un Partito, dato che aumentava la competitività quando aumentava la grandezza della circoscrizione. Questo spiega in parte, conforme Nohlen: "*la fuerza que continuan teniendo las actitudes anti-industrialistas,*

burguesas primitivas, anti-intervencionistas y acentuadamente individualistas en la política americana", che ha portato ad un intervento della Corte Suprema, al fine di rivedere questa serie di deformazioni nel rapporto coinvolgendo la rappresentazione tra campo e città, all'inizio degli anni 60, il che caratterizzerebbe un cambiamento di postura della Corte, già che nel 1946 aveva dichiarato la sua incompetenza per casi simili (*Colegrove vs Green*, di *Illinois*). Tuttavia, aveva una giustificazione plausibile: il Movimento Negro per i Diritti Civili, basato sul diritto elettorale e contrario alle manipolazioni dei distretti per questioni razziste, ha influenzato l'ambiente giuridico-filosofico di allora, il che: "*constituyó la base para que el Supreme Court adoptara cada vez más claramente actitudes jurisprudenciales y, consecuentemente, capaces de cambiar la política em un sentido material*".

La forma di elezione dei rappresentanti che potranno prendere posto nell' **Assemblea Nazionale della Francia**, con 577 membri, è peculiare. Nello studiare il modello, Maria Chiara Locchi mette in risalto il **Sistema Maggioritario a due turni**, con i seguenti approcci.

Nel termine originale francese, *découpage* è la divisione dei distretti. Questa divisione avviene essenzialmente per criteri demografici, evitando qualsiasi tipo di discrezionalità. Il Paese è diviso amministrativamente in cento dipartimenti e ognuno di essi è ripartito in distretti uninominali, dipendendo dalla comunicazione.

Vince al primo turno il candidato che, concomitantemente, ottiene la maggioranza assoluta dei voti, e una quantità di voti uguale ad un quarto del totale degli elettori iscritti. In caso di necessità, al secondo turno andranno coloro che abbiano ottenuto 12,5% del totale degli elettori iscritti o, in mancanza, i due più votati nel primo turno, vincendo colui che ottiene la maggioranza semplice dei voti. Ogni distretto elegge un deputato.

Maria Chiara Locchi fa una dettagliata indagine storica del Sistema Elettorale francese, quanto alle elezioni per l'assemblea Nazionale, dalla sua origine sino all'attuale modello a due turni, conforme visto altrove. Sottolinea il pregiudizio fortemente individualista, nella misura in cui sono approcciati i candidati, gli elettori e gli eletti, ma poco si parla del popolo.

Un aspetto essenziale della Politica francese più recente è stato la Costituzione della V Repubblica, nel 1958, e l'introduzione delle elezione diretta per il presidente, così come la trasformazione del parlamentarismo in semipresidenzialismo, nel1962. Il modello

elettorale basicamente ripete quello della III Repubblica, com elezione in due turni, vincendo al primo turno chi ottenga la maggioranza assoluta dei voti espressi da un quarto degli elettori iscritti. Nel secondo turno, vincerebbe il più votato, per maggioranza semplice. Il cambiamento, tuttavia, è occorso nell'aumento di un numero minimo di voti che il candidato avrebbe dovuto ottenere nel primo turno, stabilito in 5% (gradatamente aumentato fino ad arrivare all'attuale 12,5%). L'intenzione di De Gaulle sarebbe, tra le altre cose, creare condizioni per la formazione di maggioranze chiare in Parlamento, di fronte alla necessità di realizzare alleanze per ottenere buoni risultati, e allo stesso tempo ridimensionerebbe il Partito Comunista, che non era capace di costruire alleanze.

Nel citare altri cambiamenti nella legislazione elettorale con obiettivi politici (il cambiamento nel Sistema Elettorale per facilitare la maggioranza socialista nel governo di François Miterrand negli anni 1980), Locchi ha concluso per la improprietà del trapianto di tale modello in altri Paesi, principalmente a causa delle sue specificità politico-istituzionali, ad indicare un risultato differente in altre condizioni. Questioni specifiche come la definizione delle circoscrizioni (*découpage*) e i limiti imposti nel primo perché il candidato arrivi al secondo turno riconfigurano le forze politiche in un determinato contesto, con implicazioni che passano attraverso il Sistema di Partiti, Sistema Elettorale e la stessa forma di governo. Sono variabili storiche, politiche e giuridiche difficilmente riprodotte in altri Paesi.

Alla fine di questo Capitolo, è possibile verificare che eventuali modifiche nel Sistema Elettorale e nelle sue componenti possono contribuire a migliorare la Rappresentatività Politica, ma tali possibilità devono esse attentamente studiate, insieme alle altre componenti del Sistema, che devono sempre dialogare tra loro. I riflessi di ogni modifica sono evidenti e non posso essere obiettivo di misure addomesticate o frutto dell'unico desiderio di garantirsi la rielezione, il che potrebbe portare persino al denominato *immobilismo*, caratterizzato dal desiderio di non cambiare nulla perché tutto resti inalterato, ossia ognuno con la sua possibilità di conquistare un nuovo mandato a livelli soddisfacenti.

CAPITOLO 4 - PARTITI POLITICI

Questo capitolo inizia con lo studio delle origini dei Partiti Politici moderni, con particolare attenzione ai modelli Inglese, Tedesco e Francese, in ragione della loro contribuzione storica, così come il modello statunitense per la sua importanza e per il suo modello diverso da quello europeo.

Per i fini del presente studio, sono intesi, per l'oggettività e la precisione della definizione di Mauro Volpi, come "(...) *una componente determinante del sistema politico che è l'insieme dei soggetti che si propongono di rappresentare interessi sociali e di conquistare o di influenzare il potere politico*", il che permette di distinguerli da altre organizzazioni, con obiettivi specifici e delimitati (movimenti, gruppi di interesse e gruppi di pressione). Come importante elemento del suddetto sistema politico, i Partiti fanno la mediazione, in accordo com i loro programmi, tra gli interessi particolari dei quali sono portavoce e l'interesse generale.

Alcuni esempi di nascita di Partiti possono essere citati, come nel caso della **Costituente Francese del 1789**, quando gruppi parlamentari si trasformarono in gruppi ideologici (giacobini e girondini), nonostante fattori locali (identità di origine) potessero anche stare nella base della sua formazione. A tali caratteristiche si sommi la difesa di determinati interessi. Inoltre ha contribuito per la formazione di Partiti l'adozione del sistema di votazione in liste e di rappresentatività proporzionale. Paesi come la **Svezia** e la **Svizzera** hanno avuto i loro primi gruppi parlamentari realmente organizzati con il sistema proporzionale nelle elezioni.

Si guardi, ugualmente, al curioso caso inglese, in cui, secondo Ostrogorski, la corruzione è stato un fattore importante nello sviluppo dei gruppi parlamentari. Questo perché la formazione della maggioranza si otteneva com la compravendita dei voti dei deputati, in modo che questi passarono a ricevere i valori del "*patronage secretary*", responsabile per i pagamenti regolari e per vigilare su voti e discorsi. La pratica è stata rigorosamente disciplinata e, anche se con altri metodi, adottata dalla stessa minoranza.

Ma è dello stesso Duverger l'avvertenza che non si possono avanzare conclusioni equivoche sugli effetti di quanto occorso nel Parlamento inglese per lo sviluppo

dei Partiti Politici in altri Paesi, sebbene sia stata osservata la pratica di comprare l'appoggio parlamentare da parte dei governi, a fine di diminuire la pressione delle Case Legislative (Sistema Giolitti – Italia, e Guizot - Francia).

Nel Parlamento inglese del Secolo XVIII, con la divisione interna tra conservatori e liberali (*Tory e Whig*) - e il riconoscimento dell'esistenza di questa, è stato dato il primo passo in direzione dei Partiti. Anche Massari indica le origini dei Partiti Politici, caratterizzati per: a) l'affermazione del pluralismo; b) laicizzazione della politica (legittimazione dell'autorità che origina dal consenso); c) affermazione del principio e dell'istituto della rappresentatività; d) legittimità elettorale dei poteri rappresentativi e governativi; e) strutturazione del potere politico istituzionale in legislativo e esecutivo (separazione – caso degli Stati Uniti, o fusione – governo parlamentare).

Tornando indietro nella Storia di due secoli, più precisamente alla **Rivoluzione Inglese** (1640 – 1649), Giorgio Galli dimostra l'importanza del governo parlamentare come fonte di creazione dei Partiti Politici, nella misura in cui "*è la formazione di un sistema di rappresentanza parlamentare che favorisce l'organizzazione politica dei partiti in parlamento*". Così, adduce che è stato durante questa rivoluzione che si è affermato tale principio (del governo parlamentare), essendo possibile affermare che l'**origine** dei Partiti Politici risale a tale periodo (non i Partiti propriamente detti), al passo che l'organizzazione della sua "presenza sociale" arriva nel Secolo XIX.

La politica dei partiti negli **Stati Uniti d'America** (USA) ha una origine diversa da quella verificata in Europa, nella misura in cui è dettata da fattori economici e religiosi, tra gli altri, e marcata da una Guerra Civile (Secessione). In questo senso, Binkley mette in evidenza che i Partiti europei erano condizionati da nobiltà, monarchia ereditaria, esercito professionista e chiesa istituzionale, al passo negli Usa tali fattori non erano presenti, il che ha generato risultati differenti per il Paese, soprattutto in campo economico.

Se in Europa i Partiti sono strutturati e com ideologie, negli USA sono organizzazioni politiche. E nonostante sia diversa dall'Europea, è ancora più antica la sua storia relativa ai partiti. Come si è visto con Duverger, sino al 1850, ad eccezione degli Stati Uniti, nessun Paese europeo possedeva Partiti Politici nella forma che sono considerati oggi.

Anteriormente alla Costituzione, non vi è registro di Partiti Politici negli USA.

Persino i *Founding Fathers* non seppero prevedere la loro creazione, dato che credevano in maggioranze transitorie come forma di determinazione politica. L'origine dei Partiti è, come si è verificato, la costituzione di una opposizione: "gli antagonisti del governo della Confederazione diventarono i federalisti; gli antifederalisti diventarono i repubblicani jeffersoniani; gli antagonisti di Adams, i democratici anti-jacksoniani; gli anti-jacksoniani, i *whigs*" (*progressisti*). Nello stesso ordine di idee, il nuovo Partito Repubblicano fu la consolidazione degli antinebraska.

La nascita del primo Partito Politico, quello Federalista, ha avuto inizio a partire da un movimento non atteso della opposizione: la reazioni degli agrari verso gli interessi commerciali ed economici del governo federale. L'azione degli scontenti ha reso possibile la reazione che ha portato alla formazione di un Partito Politico.

Thomas Jefferson fu il leader di un nuovo movimento che resta conosciuto come "Repubblicani jeffersoniani", essendo il primo dei straordinari politici statunitensi. Pragmatico e abile, riunì contadini sudisti e immigranti, e persino gruppi com alcune opinioni contrarie alle sue su alcuni temi. Fu il primo grande Partito ad organizzarsi in una "federazione negligente di partiti locali". Alleato di Madison, entrambi facevano conferenze insieme a leader statali e, così, dopo alcuni risultati elettorali emerse il controllo di un Partito nazionale.

James Madison è succeduto a Jefferson nella carica presidenziale, avendo affrontato i problemi di politica estera (Guerra del 1812) e la resistenza del Congresso. Dopo accordi, venne indicato alla rielezione. Il Partito Repubblicano diede inizio ad una offensiva contro gli avversari e gli USA sperimentarono un esempio di governo con un unico partito, con la rovina dei Federalisti.

Intorno al 1820, occorse un fenomeno politico-sociale di grande significato: l'uomo comune delle regioni Est e Ovest confronta la classe dei proprietari terrieri, convinti che la Sovranità Popolare potesse diventare realtà. Tale movimento venne diretto da Jackson. Era la denominata Democrazia Jacksoniana, che lo condusse alla Presidenza, nel 1828, con un tocco di Populismo, nella misura in cui si era presentato come difensore dei poveri contro i ricchi.

La forte opposizione conservatrice era formata dai *Whigs*. D'altro lato, i democratici guadagnavano seguaci, molti migrante irlandesi disgustati com l'aristocrazia

europea, e che videro nella lotta americana contro la “tirannia” inglese uno stimolo alla causa democratica. Il suffragio universale maschile e la facile naturalizzazione hanno aiutato in questo processo.

Se i Federalisti furono a favore dei britannici e ed i Repubblicani jeffersoniani francesi, i Democratici jacksoniani “costituirono il primo partito genuinamente americano”, con un sentimento antibritannico. La democrazia jacksoniana ha avuto il suo apice tra l’inizio del primo decennio del 1830 e la fine del 1840, ma è stata sconfitta, tra gli altri fattori, per interessi nella schiavitù. Il movimento si è diffuso per diverse regioni con il nome di “Repubblicano”.

La differenziazione, pertanto, tra i Partiti nordamericani ed europei è quella indicata da Maurice Duverger, specialmente in merito ai fattori socio-economici come elementi che influenzarono i Partiti, poi, al contrario del modello europeo, le associazioni statunitensi non corrispondevano ad una determinata classe, e nemmeno possedevano composizione sociale omogenea.

Attualmente, tra i Democratici ed i Repubblicani non ci sono molte differenze programmatiche o ideologiche. Sommato al ruolo delle *lobbies* e dei movimenti che agiscono per motivi specifici, esistono risultati istituzionali che, secondo Volpi, possono essere così verificati: a) scarsa partecipazione elettorale (che comprende come motivo la non obbligatorietà dell’arruolamento); b) forte personalizzazione della politica; c) trattativa peculiare tra Presidente e Congresso. Pe questi aspetti, conclude Volpi, la forma di governo presidenzialista degli Stati Uniti difficilmente sarebbe ricevuta in altri ordinamenti.

Secondo Duverger, negli USA il bipartitismo non è mais stato minacciato seriamente. I Partiti si sono evoluti sin dai tempi della rivalità Jefferson/Hamilton, ovvero Republicani/Federalisti. Con la morte dei Federalisti e una certa confusione nel dualismo, sono sorti i Democratici capitanati da Jackson e i “nazionali-repubblicani” (conosciuti anche come *Whigs*), comandati da Clay e Adams. Anche la Guerra Civile, che porto confusione al sistema, non ha deturpato significativamente il bipartitismo, che è risorto con la disputa di Repubblicani *versus* Democratici.

I tentativi di stabilire una terza forza partitica è sempre andata incontro al fallimento negli USA, essendo che, come detto, appena alcuni Partiti hanno ottenuto un esito locale ed effimero, al contrario dell’Inghilterra, dove il dualismo già ha sofferto con

l’interferenza dei Partiti che hanno sfidato la polarizzazione tra Conservatori e Liberali, soprattutto con l’ascesa del Socialismo.

Una serie di variabili che comporta una **classificazione** delle Partiti impedisce l'uniformità sull'argomento. Criteri diversi portano a una diversa classificazione in base alla concezione degli autori. Inoltre, ci sono cambiamenti che stanno attraversando i Partiti Politici oggi, rendendo difficile provare ad aggiornare. Con tale comprensione e consapevolezza dell'impossibilità di abbracciare i più svariati criteri per la classificazione dei Partiti Politici, che di per sé giustificherebbe una ricerca esclusiva, accogliamo con favore la lezione di Dal-Farra Naspolini, in cui, in una visione dottrinale, riassume la classificazione in quattro filoni: a) per quanto riguarda la struttura; b) membri; c) per quanto riguarda l'origine sociale; d) per quanto riguarda gli scopi.

Per quanto riguarda il **Sistema dei Partiti**, viene adottato l'approccio metodologico per avvicinarsi, più lentamente, al criterio numerico dei partiti, che è collegato, tra l'altro, al sistema elettorale adottato. Quindi, per avere un'approssimazione con il capitolo precedente, si sceglie di studiare a questo punto.

Secondo Duverger, due fattori compongono la definizione del Sistema dei Partiti in un determinato Paese, ossia: a) somiglianze e differenze nelle strutture interne di ogni Partito (centralizzati o decentralizzati, flessibili o rigidi *et cetera*); b) a partir dall’analisi di altri elementi, tali come numero, dimensione, alleanze, localizzazione geografica, divisione politica *et cetera*).

Oltre alla già nota contrapposizione tra Partito unico, *two parties system* anglosassone e sistema pluripartitico, come lo stesso autore evidenzia, si deve fare attenzione al fato che “molte altre distinzioni si sovrappongono e si intrecciano a questa: sistema di partiti indipendenti o di alleanze, di partiti equilibrati o predominanti, grandi o piccoli, stabili o instabili, di evoluzione per la sinistra o di immobilismo, ecc.”.

Il politologo francese riconosce l’esistenza di diversi altri elementi che modellano l’identità partitica di ogni Paese, indicando come punti comuni fattori socio-economici, ideologici e tecnici. I primi hanno avuto grande influenza sui Partiti (come esempio cita la divisione avvenuta in Europa nel Sec. XIX, tra i conservatori della democrazia ed i liberali borghesi, così come l’ingresso della classe operaia in Politica all’inizio del Sec. XX). Quanto ai fattori ideologici, indica come regola – non assoluta, per una corrispondenza rispetto alla

posizione delle classi. Infine, riguardo alle variabili tecniche, cita il Sistema Elettorale come pezza fondamentale nella definizione del Sistema di Partiti e viceversa. Con effetto, la rappresentatività proporzionale e/o votazione com il sistema maggioritario, così come le votazioni a turno unico o doppio turno, può delineare non soltanto il numero di Partiti, ma anche gli intricati componenti che danno stabilità o meno al Partito stesso.

Sul numero dei Partiti, l'autore induce ad osservare la coincidenza tra regime totalitario e Partito unico, al passo che in Democrazia prevale il pluralismo. Messa in questo modo la questione, l'opposizione tra bipartitismo e pluripartitismo non sarebbe così importante. Tuttavia, gli scenari possono essere differenti. In questo modo, dopo l'analisi del regime inglese e quello della Quarta Repubblica francese, Duverger concluse che il numero di Partiti possiede un rilievo particolare. Nel caso di regime parlamentare con appena due Partiti, uno di loro assicura la totalità del governo, con l'altro che invece è limitato alla critica in quanto opposizione. In un ambiente pluripartitico, invece, c'è la necessità di costituire un ministero che può soffrire com problemi di divisione interna o a causa di una alleanza fragile.

Duverger analizza la distinzione tra dualismo e pluripartitismo, nonostante riconosca la difficoltà di farla. Negli Stati Uniti, per esempio, l'esistenza di piccoli Partiti (molti effimeri e locali) al lato di altri grandi non è riuscita a deturpare o minacciare il sistema tipicamente dualista (anche in uno dei periodi più difficili della sua Storia, come nel caso della Guerra Civile), ma in Inghilterra, racconta, il tema diventa più delicato, a causa di periodi di bipartitismo (tenendo conto, in certe epoche, di appena due Partiti) o tripartitismo (in questo caso tra il 1918 e il 1935, per esempio).

Quanto alle implicazioni del Sistema Elettorale sul bipartitismo, Maurice Duverger scarta buona parte delle spiegazioni fornite da altri attori sulle ragioni per le quali il dualismo si diffuse tra i Paesi anglosassoni ed è fallito nell'Europa continentale, tranne alcune eccezioni. Tra quelle, nonostante non le giudichi totalmente false, sono rifiutate le variabili relative al "temperamento" dei popoli in questione, allo "spirito antisportivo" degli inglesi (lotte politiche come incontro di gruppi rivali) o alla pianta architettonica dei Parlamenti (ad emiciclo o rettangolari). Preferisce la spiegazione storica, considerandola più seria. Così, l'abito secolare del bipartitismo in Inghilterra e negli Stati Uniti è un fattore evidente per la pratica. Ma perché è così? L'autore attribuisce al Sistema Elettorale scelto: il modello Maggioritario a turno unico tende al dualismo dei Partiti "(...) *i paesi dualisti sono maggioritari*

e i paesi maggioritari sono dualisti".

Secondo Duverger, classificare il pluripartitismo non è un compito semplice, tenendo in considerazione la gamma di variabili; sono diverse le possibilità di accordo con i Paesi esaminati. Tuttavia, alcuni tratti comuni sono tracciati dell'autore, in modo da formare uno schema teorico che parte dal carattere naturale del dualismo e dalla constatazione che questa tendenza può essere alterata da due fenomeni: il frazionamento interno delle opinioni e la sovrapposizione dei dualismi. In questo contesto, indica che il frazionamento occorre perché dentro i Partiti ci sono molte divisioni e quando queste diventano insuperabili il bipartitismo è messo sotto scacco e cede il posto al pluripartitismo. Riferisce il caso della Svizzera, quando il bipartitismo iniziato nel 1948 venne rotto a partire dalla scissione dei radicali e dei liberali, facendo sorgere il tripartitismo e il quadripartitismo in sequenza. Il frazionamento genera Partiti centristi, anche se l'autore, inizialmente, da importanza all'inesistenza di una opinione di centro, una tendenza o una dottrina distinta, per natura, dall'ideologia di sinistra o di destra, ma appena l'indebolimento di queste. In seguito, fa l'esempio, se un Partito liberale (a destra in un sistema dualista) si scinde in liberale e radicale, il primo si trasforma in un Partito di centro.

Giovanni Sartori discorda da Duverger e indica un altro tipo di classificazione per il Sistema dei Partiti Europei, consistente in pluralismo semplice (bipartitismo), pluralismo moderato e pluralismo estremo. Il criterio numerico, considerato isolatamente, secondo Sartori, non è l'ideale, per cui ne addiziona un altro, quello ideologico, anche se un sistema monopartitico non può essere specificato e qualificato senza intensità ideologica, al passo che il sistema pluralista non può essere differenziato se il numero di partiti non è messo in relazione con la distanza ideologica.

Anche se riconosce difficoltà nel ricorrere a criteri soltanto numerici, Sartori presenta la seguente classificazione, in sostituzione di quelle tricotomica: Partito unico; Partito egemonico; Partito predominante; Bipartitismo; Multipartitismo moderato; Multipartitismo polarizzato; Atomizzazione.

Secondo Alan Ware, è possibile identificare due dimensioni a riguardo delle approssimazioni fatte dagli autori classici: la prima disse a rispetto dei fattori che sono stati identificati come determinante per i Partiti o per Sistema dei Partiti, tali come i sociologici (fenomeni sociali che stanno alla base degli avvenimenti politici), istituzionali (alterazioni

delle regole politiche possono influenzare la natura di altre istituzioni e come la Politica è condotta – modello di finanziamento dei Partiti) e di competizione (Partiti isolatamente considerati competono con gli altri, e il Sistema dei Partiti riflette la logica di questa competizione); già la seconda, ad essere considerata insieme a questi tre fattori, è correlata a quanto responsabili sono i Partiti e i Sistemi dei Partiti per i cambiamenti di forze che hanno portato ad essere come sono.

Oltre alle classificazioni di Duverger e di Sartori, l'autore propone la seguente classificazione di Sistemi di Partiti, dinanzi alle altre variabili che influenzano lo sviluppo di queste ultime e data l'importanza che tali classificazioni assumono dinanzi all'impossibilità di dominare il grande elenco di caratteristiche dei Partiti Politici nei regimi democratici liberali. I fattori considerati sono quattro, cioè: 1) estensione dell'inserzione nella Società; 2) ideologie; 3) posizione in merito alla legittimità del regime; 4) numero di Partiti nel sistema.

Quanto al primo quesito, Ware indica la distanza che intercorre tra elettori e Partiti, essendoci una scarsa identificazione. D'altro lato, i Partiti possono essere coinvolti nella vita sociale in molti modi. Questo succede, secondo l'autore, per due ragioni: a) quanto minore la penetrazione nella Società, più facile sarà per la nascita di nuovi Partiti e la competizione con gli altri (e questo spiega la profusione di Partiti all'inizio degli 90 in Europa – nonostante la legislazione elettorale possa delimitare la sua creazione); b) quanto maggiore la penetrazione sociale dei Partiti, più loro saranno tentati di mantenere l'appoggio di quelli che gli sono leali, e ciò porta stabilità al sistema.

Infine, per quanto riguarda lo Stato delle Parti (*Parteinstaat*), Mezzaroba sottolinea che deriva dall'incapacità del modello di rappresentanza politica liberale di garantire la rappresentatività. In questo contesto, i Partiti Politici, in quanto soggetto collettivo, sarebbero il centro di costruzione della volontà generale dello stato, con il Parlamento sullo sfondo. In quanto entità che perseguono l'egemonia delle loro idee, dovrebbero essere guidate dalla democrazia e dalla disciplina intrapartitica, essendo cresciute come garanti del regime democratico.

Altro punto rilevante quando si studiano i Partiti Politici è la chiamata Democrazia Interna. Nella lezione di J. J. Gomes Canotilho, si presuppone: "la proibizione del principio del capo (*Fuhrerprizip*), l'esigenza di formare la volontà a partire dalle basi, il diritto dei membri di partito ad agire effettivamente dentro il partito, il diritto alla libertà di espressione,

il diritto all'opposizione, il diritto all'uguaglianza di trattamento di tutti i membri".

Alcune delle cause strutturali per il deficit democratico delle cupole di partito sono indicate da Duverger. La sua analisi parte dalla premessa che in tutta la comunità umana sono presenti due forze antagoniste: le credenze e le necessità pratiche. Così, come le altre associazioni, sindacati e società commerciali, i Partiti possiedono anche un carattere: "*di un'apparenza democratica e di una realtà oligarchica"*.

Le conseguenze di tale deficit democratico, secondo Luigi Ferrajoli, sono gravi: nella migliore delle ipotesi, crea una macchina elettorale al servizio dei capi e, nella peggiore delle ipotesi, in gruppi di interessi privati esposti ad "*inquinamenti mafiosi*". A proposito, si deve ricordare, e la lezione è antica, che il potere politico tende ad essere conservato nelle mani di quelli che lo posseggono – o dei suoi successori. Si tratta di un vero "istinto ereditario", come dice Robert Michels.

Come agenti del processo democratico, i Partiti Politici sono all'epicentro della denominata crisi di rappresentatività, a causare naturale usura. La scossa che è sentita dagli elettori mette alla prova la legittimità del sistema politico, facendo eco alla voce antisistema, che predicano asepsi del modello senza sapere come e in che modo sarà occupato il luogo, dato che non ci sono spazi vuoti di potere. Ma, nelle Democrazie, l'adempimento del potere soltanto può occorrere con il rispetto dello Stato di Diritto, delle minoranze e della pluralità di pensiero.

E se nel corso della Storia i Partiti Politici si sono interposti tra elettori ed eletti, rompendo la relazione diretta prima esistente tra rappresentanti e rappresentati, altre due relazioni sono sorte: tra elettori e Partiti, così come tra Partiti ed eletti. D'accordo con Bobbio, l'intermediazione operata dalle associazioni semplificò il sistema di rappresentatività, al contrario di quello che pensavano i suoi critici. Inoltre ha alterato, cercando di evidenziare che la relazione Partiti/eletti passa ad essere ogni colta meno caratterizzata dal libero mandato, poi vi è stato gradatamente il rinforzo della disciplina di partito e l'abolizione del voto segreto. In questo senso, nel negare il potere totale dei deputati, afferma Bobbio: "Sovrani sono i partiti, la cui direttrice politica orienta, dirige e vincola il gruppo parlamentare".

Da qui viene quella che è stata chiamata "Partitocrazia", il cui termine deve essere compreso senza qualsiasi tono peggiorativo ad esso associato. Si tratta di un

prodotto della Democrazia di massa (intesa come quella decorrente dall'universale). Anche così, i Partiti posseggono sovranità limitata dalla volontà dell'elettore, che nella sua piccola dimensione (isolatamente considerato) deve "incontrare luoghi di maggiore aggregazione", ovvero, nei Partiti.

L'importanza dei Partiti per le Democrazie è riconosciuta dagli studiosi del tema. Si comprende che la sua funzione primordiale è quella di agire come "agenti del processo democratico". Tuttavia, tanto antica quanto crescente è l'insoddisfazione popolare verso l'istituzione "Partito Politico". La francese Simone Weil dichiarava, nei primi anni del 1940, la soppressione dei Partiti, che secondo lei, posseggono ter caratteristiche: 1) il partito è una macchina per fabbricare passione collettiva; 2) è un'organizzazione costruita in modo da esercitare una pressione su ognuno dei suoi membri; 3) il fine di ogni partito è la sua crescita, senza limiti.

È possibile non essere d'accordo con Weil, ma l'opera è provocante ed è stata citata per dimostrare che, se da una parte la crisi è grave, dall'altra, non è nuova. E ancora: dimostrano la grande insoddisfazione con la Politica.

Lo scenario non favorevole alla classe politica non si verifica soltanto in Brasile. Luigi Ferrajoli indica un fenomeno molto simile in Italia quando parla di una questione costituzionale di fondo, di una profonda crisi dei Partiti e di un "collasso" della rappresentatività politica, citando anche un sondaggio in cui appena il 3% degli italiani, nel 2014, avevano fiducia nelle associazioni politiche, che sarebbe una percentuale irrilevante, "equivalente a zero", ed il cui discredito è trasferito alle istituzioni rappresentative.

D'altro canto, sino al presente momento, non abbiamo conoscenza di una grande Democrazia del mondo occidentale che abbia una sua rappresentatività popolare e azione parlamentare senza l'esistenza di Partiti Politici.

La soppressione può trarre gravi rischi alla Democrazia, come avverte Molina: "*Se la ciudadania cuestiona el sistema de partidos y pierde confianza en el entremado institucional del Estado, entonces entre todos seremos culpables de haber empujado la primera de las fichas que ocasionará un devastador efecto dominó"*.

In maniera obiettiva, Mauro Volpi riferisce che la crisi è di natura triplice: funzionale, ideale e strutturale. Da qui la difficoltà dei Partiti nella tradizionale funzione di

intermediazione tra società e Stato – dinanzi ai molteplici interessi e nuovi canali di espressione e comunicazione, così come l'abbandono degli ideali, riducendosi a strumento di gestione del potere (perpetuazione della presenza nel Governo), e, infine, la crisi strutturale dinanzi ad un apparato oligarchico e professionale che prende decisioni fuori da procedimenti e controlli democratici.

Oreste Massari indica alcune delle dimensioni dei cambiamenti occorsi nei Partiti Politici, sentita anche per la perdita di affiliati e di partecipazione, diminuzione dell'identità partitica e aumento della volatilità elettorale: a) crisi del sistema di mediazione politica, di cui i Partiti tradizionali erano protagonisti, ma che passano a competere con nuovi attori (gruppi di interesse e movimenti sociali); b) la copertura mediatica della Politica che colpisce la struttura organizzativa dei Partiti; c) come effetto, la personalizzazione della Politica con il conseguente svuotamento delle associazioni. Si aggiunga, nel caso europeo, un altro segnale caratteristico che sta alla base del conflitto causato dall'unificazione europea *versus* identità territoriale e culturale, e anche per la crescente sfiducia verso l'*establishment*: la crescita del populismo a destra dello spettro ideologico; a sinistra, i Partiti affrontano la concorrenza e la contestazione dei movimenti sociali (antiglobalizzazione e pacifisti).

Altra causa che sta alla radice della crisi di rappresentatività dei Partiti è l'appropriazione da parte di questi per fini particolari, sottraendoli all'interesse pubblico, nonostante sia di lunga data l'avvertenza fatta da Johann Caspar Bluntschli, ancora nel Sec. XIX, nel senso che il Partito giammai dovrebbe sovrapporsi agli interessi dello Stato.

L'assenza di Democrazia Interna nei Partiti Politici, come si è visto, porta anch'esso al discredito delle associazioni, specialmente in merito agli affiliati che non riescono ad oltrepassare gli ostacoli imposti, e in questo modo, restano soggetti a decisioni prese, molte volte, in modo arbitrario.

Così, si possono elencare una serie di cause per la crisi dei Partiti Politici, come: casi di corruzione; gestione patrimoniale; mandato come strumento di ascesa sociale; assenza di trasparenza degli atti amministrativi, che genera poco o nessun controllo della Società civile; mancanza di Democrazia Interna nei Partiti; personificazione di politici a scapito dei programmi di partito; discorso ripetuto fino all'esaurimento: media (criminalizzazione della politica) e opinione pubblica (assorbe e genera consenso – potere delle reti sociali).

Ma la lettura non può essere fatta senza la necessaria visione di mano doppia, come quella enfatizzata da Ferrajoli. Secondo l'autore, c'è anche un collasso in senso civico, nella misura in cui sentimenti di sfiducia nelle istituzioni, deprezzamento della cosa pubblica, paura, razzismo e egoismo sono crescenti. Tali problemi sono connessi a quelli causati dalla propria classe politica. In questo modo, si rompe l'identità collettiva, la quale, alleata al vuoto rappresentativo, porta alla regressione della soggettività individuale e alla disgregazione sociale.

Tanti problemi e così gravi che le origini non potrebbero passare inosservate. Le conseguenze di un Sistema Politico che respira con difficoltà riguardo alla sua legittimità insieme ai cittadini sono molte, essendo possibile citare le seguenti, con esame specifico di alcune di loro più avanti (o già analizzate nei capitoli precedenti): a) alienazione dell'elettore; b) mancanza di interesse nel partecipare effettivamente alla Politica; c) fiscalizzazione effettiva sempre minore da parte dei cittadini, che delegano questi compiti appena agli organi ufficiali di controllo (Corte dei Conti, Ministero Pubblico, Potere giudiziario, tra gli altri); d) alti indici di astensione (assenteismo), voti bianchi e nulli; e) demonizzazione o criminalizzazione della Politica: movimenti antisistema si diffondono con progressione geometrica, spinti dalle reti sociali; f) produzione legislativa restrittiva al diritto di candidatura (Parlamento sotto pressione popolare, *v. g.,* Legge della "Ficha Limpa" in Brasile, che impone maggiori restrizioni ai diritti politici); g) attivismo giudiziario (il Potere Giudiziario invade la sfera dei Poteri Legislativo ed Esecutivo).

Non si dimentichi il Populismo come importante conseguenza. Il suo concetto non è uniforme o libero da controversie, sia nella letteratura politica o giuridica, soprattutto se si considera il contesto storico nel quale è inserito. Con l'avvertimento di Bobbio, Matteucci e Pasquino, si sa che il Populismo "non conta effettivamente con una elaborazione teorica organica e sistematica", essendo una "sindrome", e non una dottrina precisa.

Come categoria politica, è possibile definire come populisti, secondo gli autori sopraccitati: "le formule politiche la cui fonte principale di ispirazione e il termine costante di riferimento è il popolo, considerato come aggregazione sociale omogenea e come esclusivo depositario di valori positivi, specifici e permanenti".

Secondo Mudde e Kaltwasser, il Populismo nella Democrazia liberale può

presentare effetti positivi e negativi, essendo importante citarli. **Effetti positivi**: può dare voce ai gruppi che non si sentono rappresentati dalla elite politica; può mettere in movimento diversi settori esclusi dalla società, migliorando la sua integrazione al sistema politico; può migliorare la capacità di risposta del sistema politico (fomentando politiche pubbliche per gli esclusi); può aumentare la *accountabilitty* democratica. **Effetti negativi:** può usare l'idea e la pratica della regola della maggioranza per aggirare i diritti delle minoranze; può usare l'idea e la pratica della sovranità popolare per corrodere le istituzioni di protezione dei diritti fondamentali; può promuovere l'istituzione di una nuova scissione politica che impedisce la formazione di coalizioni politiche stabili; può portare ad una moralizzazione della politica in cui accordi diventano estremamente difficili, se non impossibili.

Reybrouck afferma che il populista si promuove rappresentante diretto del popolo e incarna il senso comune contro i propri politici, essendo quello che sta vicino all'uomo e alla donna della strada, che dice e pensa quello che deve essere fatto. In effetti, l'autore critica i politici che agiscono in questo modo, poi tutta la Società ha le sue diversità, essendo la nozione che qualcuno può stare in sintonia con i valori e i desideri delle masse, una credenza che tende più al misticismo che alla politica. Si tratta soltanto di marketing, avverte.

Per l'autore belga, quindi, non si può semplicemente scartare il Populismo come una forma di antipolitica, poi nella sua accezione migliore, è un tentativo di affrontare la crisi della Democrazia, anche se attraverso un semplice e drastico intervento: "sangue nuovo nella politica, una trasfusione, tanto completa quanto possibile, e il resto si prenderà cura di se stesso".

Il senso in questa relazione (dalla crisi della Democrazia per il Populismo) non è unico, poi occorre anche il contrario, nella forma già identificata da Maurizio Oliviero, che osserva che questi (crisi e Populismo) sono causa ed effetto l'uno dell'altro. Ha anche avvertito a rispetto del pericolo delle politiche legislative difensiviste, di Diritto Penale, che passano a servire come barriere non fisiche per separare i popoli. Sono misure locali che non riusciranno a risolvere i problemi globali che le nazioni affrontano attualmente.

Un altro filone del Populismo opera nelle reti informatiche. L'italiano Alessandro Dal Lago ha denominato questo fenomeno come Populismo Digitale. Rinforza anche l'ipotesi che, nelle reti sociali, il cambiamento dell'opinione pubblica può essere repentina:

"*Nella dimensione virtuale o digitale della politica, nuovi attori possono salire rapidamente alla ribalta grazie alla loro capacità di influenza nei social media*".

Sulle alternative per superare la crisi dei Partiti, Luigi Ferrajoli propone di restituirle alla Società, essendo necessario, poi, separarle dallo Stato. Adduce, inizialmente, che si deve distinguere tra la forma di militanza e di partecipazione dei cittadini nella vita pubblica dalle forme di organizzazione sociale della rappresentatività politica. Quella occorre in diversi settori della vita sociale, come nelle associazioni o movimenti. Tuttavia, è nei Partiti che si gioca il ruolo costituzionale di organizzare i cittadini che si presenteranno alla vita politica. Ed è giustamente senza Partiti organizzati che la Democrazia non funziona

Oggi, i Partiti già non compiono più tale funzione, essendo necessarie modifiche legislative che garantiscano due ordini di diritto: a) Democrazia Interna nei Partiti; b) autonomia delle istituzioni rappresentative, ovvero: "*l'alterità e la separazione tra rappresentanti e rappresentati, idonea a garantire la rappresentatività e la responsabilità dei primi rispetto ai secondi e il rapporto di indirizzo politico dei secondi nei confronti dei primi*".

A partire dalla realtà italiana, l'autore indica gli effetti della crisi, consistenti nella personalizzazione e statalizzazione dei Partiti. Senza le garanzie citate (Democrazia Interna e autonomia), l'antico sistema dei partiti è stato sostituito da un altro con tendenze autocratiche. Allo stesso tempo, l'antica centralità del Parlamento è sostituita dall'Esecutivo, a partire dagli anni '80, con lo svuotamento del Legislativo. C'è stata una personalizzazione nella figura del Presidente del Consiglio.

C'è stata una inversione nella "gerarchia democratica", nella misura in cui i poteri economici e finanziari sono passati a guidare la Politica delle istituzioni rappresentative, in sostituzione di quella esercitata anteriormente dalle forze sociali, dal baso verso l'alto. Il finanziamento delle campagne, le *Lobby* e i grandi casi di corruzione sono soltanto ciò che si può vedere della subordinazione politica al potere economico.

L'autore cita la necessità iniziale di discutere il falso dilemma dell'autonomia o eteronomia nella disciplina dei Partiti. Se è certo che i Partiti hanno bisogno di autonomia, questa sarà raggiunta dall'assenza di regole o, paradossalmente, da regole di garanzia. L'inesistenza di regole è stata una caratteristica dei tempi della nascita dei Partiti ed è quella che giustifica la resistenza delle associazioni alla eteronomia della regolamentazione. Per Ferrajoli, quindi, l'autonomia dei Partiti è stata sconfitta, nella misura in cui il Partito l'ha

utilizzata per allontanarsi dalla Società, statalizzandosi. E per quanto sembri paradossale, il Partito oggi non difende la sua autonomia dallo Stato per agire a favore della Società, ma per sigillare la sua unione con lo Stato e i privilegi che ne derivano. Difende che l'autonomia esterna e la Democrazia Interna dei partiti siano garantite dall'eteronomia della legge. Ad esempio della separazione dei poteri, la Democrazia non è fenomeno naturale e necessita di regole e tecniche di garanzia (sole non bastano, ma sono necessarie). Non fu, tuttavia, quello che accadde ai Partiti, che proseguirono senza tale regolamentazione.

Per quello che si è detto a rispetto della Democrazia Interna, le regole devono essere più precise, approcciando i seguenti diritti e garanzie: a) uguaglianza e dignità dei membri; b) rispetto per la divergenza, critica e opposizioni interne; c) sistema proporzionale nelle elezioni degli organi decisori; d) assemblee che vincolino o orientino le decisioni della cupola; d) pubblicità e trasparenza di tutte le decisioni; e) in caso di previsione di realizzazione di "primarie" per la scelta dei candidati, che tali regole siano specifiche. Ferrajoli propone anche un'altra misura, che è l'istituzione del finanziamento pubblico delle campagne politiche, con il necessario controllo, al fine di evitare l'interesse del settore privato e la corruzione.

Nessuna delle misure anteriormente citate, afferma, è tanto importante quanto quella di riconoscere l'incompatibilità tra funzioni partitiche e funzioni pubbliche, includendo quelle elettive. Soltanto una nuova relazione dei Partiti Politici con la Società e con le istituzioni pubbliche sarebbe capace di condurre la rifondazione delle associazioni. Insomma, allontanarsi dallo Stato e mettere radici nella Società. L'autore riconosce che tale proposta non sarà ascoltata nell'ambiente politico, ma rinforza la sua proprietà teorica, nel ricordare la separazione dei poteri di Montesquieu.

A seguire, una delle conseguenze che possono essere sentite a partire dal discredito dei Partiti: la nascita dei Movimenti Politici. Conforme Jean Charlot, quello che diversifica Partiti Politici da Movimenti Politici con obiettivi specifici e delimitati è che questi formano organizzazioni fluide e per un periodo di tempo certo, come nel caso dei gruppi di interesse e pressione, la cui influenza è esterna

Il disincanto con la Politica ha causato modifiche e cambiamenti nella forma in cui le persone si manifestano, attraverso nuove tecnologie (reti sociali, principalmente) o in modo più tradizionale, con proteste in strada. Molti si interessano nella partecipazione

effettiva, ma hanno spazio o non vogliono aderire ai mezzi conosciuti, attraverso la militanza di partito. Così, una delle maniere più utilizzate per attirare l'attenzione di altri scontenti, lì davanti, degli elettori, come rappresentanti di un sentimento di cambiamento (con un valore di "opposizione"), è l'azione attraverso i chiamati Movimenti Politici.

Nascono a partire dal vuoto di legittimità lasciato dai Partiti Politici, con la pretesa di dare una risposta alla domanda formulata da Innerarity: "Come si relazionano le istituzioni e le strade in un mondo senza intermediari?"

Alcuni dei Movimenti si sono trasformati rapidamente in Partiti istituzionalizzati, come sarà visto a seguire con i casi del Movimento 5 stelle (Italia) e di *En Marche!* (Francia).

In Brasile, due dei più importanti movimenti sono: "Movimento Brasil Livre" (MBL) e "Vem Pra Rua", che sono sorti in un momento di grande tensione politica del Paese, sulla scia di grandi manifestazioni popolari che avvennero nel 2013, quando gruppi di studenti scesero in strada per manifestare contro l'aumento di venti centesimi di real del biglietto dell'autobus nella città di São Paulo. È necessario citare il valore, nella misura in cui, con l'adesione da parte di altri gruppi, lo slogan diventò: "non sono soltanto i 20 centesimi", per indicare che esistevano altre rivendicazioni, ed erano molte. Ciò che era specifico divenne generico e ha dato il fianco al discorso antisistema.

Verso la conclusione di questa Tesi, alcune interviste con integranti del MBL che sono state pubblicate dalla stampa. È pertinente l'esame per l'autocritica che è stata fatta, specialmente in merito alla **retorica aggressiva** praticata dal Movimento, in una rivolta che ha sfidato la Teoria della Democrazia studiata nel Capitolo 1. Il coordinatore del movimento, Renan Santos, ha affermato che lui ed i suoi colleghi "hanno aperto il vaso di Pandora di un discorso polarizzato", che hanno promosso la "spettacolarizzazione della politica, e questo ha funzionato per affrontare i nemici." Con la perdita di circa 400.000 seguitori nelle reti sociali (circa il 10% del totale), il MBL, adesso, ha abbassato i toni. Nel trattare sull'ambiente politico, Santos ha affermato: "(...) abbiamo avuto demeriti nel farlo diventare più tossico. Oggi, gran parte delle persone vogliono chiudere il Congresso. È sbagliato. Abbiamo errato anche in questo".

Anche un altro leader del MBL, adesso eletto come assessore a São Paulo, Fernando Holiday, fa autocritica: "Credo che la gente ha aiutato a semplificare il dibattito politico in una forma pericolosa, riassumendo tutto in slogan virali e aumentando la tensione

politica".

Dal punto di vista accademico, è importante concludere, e la storia è piena di esempi, che il dibattito politico esige autocontrollo da parte dei suoi interlocutori, senza la pretesa di diffondere le proprie opinioni come verità assolute che non rispettino il dissenso. Quando questo non avviene, si aprono le porte per i rischi istituzionali, il che non è desiderabile dal punto di vista della stabilità democratica.

Altri movimenti brasiliani si presentano di forma salutare alla Democrazia, come formatori di nuove leadership politiche. Nonostante siano sorti recentemente, anche nel calore della crisi politica, posseggono proposte con le quali pretendono, in accordo con le sue concezioni, migliorare la qualità del sistema politico brasiliano, senza radicalismo teorico. Sono in questo gruppo: Agora!, Renova BR e Livres. Quanto ai principi di azione, il Movimento Agora! li sintetizza in quattro punti: a) impegno per interesse e servizi pubblici; b) rispetto per il dialogo democratico, avverso alla polarizzazione e agli estremismi; c) ricerca di soluzioni concrete per le sfide del Paese d) impegno innegoziabile per l'etica.

Si evidenzi l'esistenza di movimenti che agiscono com radicalismo retorico a sinistra, che eccedono i limiti dell'autocontrollo democratico, ma che non hanno avuto la stessa proiezione o importanza negli ultimi anni come citato in questo punto della ricerca. Come affermato da Daniel Innerarity (Capitolo 1), intorno o negli estremi dei Partiti si sono costituiti *tea parties* (movimenti radicali di pressione polare che indeboliscono la Democrazia per la pratica continua di depoliticizzazione) "che si promuovono come protettori di valori, rappresentanti delle vittime, porta voce delle folle o di alcuna rivoluzione pendente".

Nel finale di questo capitolo, si fa necessario lo studio dei nuovi Partiti Politici sorti nelle Democrazie occidentali, mettendosi in evidenza quelle di maggiori rilievo, considerate le proposte innovatrici e il risultato elettorale. Prima, si spiega che il termine "nuovi" non significa riconoscere una nuova forma di azione politica, ma soltanto per essere stati creati nell'ultimo decennio.

In Spagna, nel 2011, il Movimento degli Indignati, conosciuto anche come 15-M, è sceso nelle vie di Madrid con i giovani protestando contro le strutture politiche, la crisi economica, la polarizzazione, la mancanza di trasparenza, tra gli altri temi. "Ha permesso la ripoliticizzazione delle persone", disse il manifestante Jon Aguirre Such. Era una chiamata contro la Politica tradizionale.

E nella scia di tale movimento è sorto “Podemos”, nel 2014, un fenomeno elettorale nel primo anno, conquistando cinque seggi nel Parlamento Europeo, consacrandosi come la terza grande forza politica spagnola. E nel suo programma per le ultime elezioni, sul tema Democrazia e Partecipazione, così come sul Sistema Elettorale, si evidenziano i seguenti propositi, con i suoi numeri originali: 102. Proibizione per i Partiti di finanziare le campagne elettorali attraverso crediti bancari (chi paga da ordini e le banche non possono dare ordini ai Partiti, dice la loro giustificazione); 111. Regolamentare la *Lobby* e rendere trasparente la sua incidenza politica (ogni volta che la *Lobby* com interessi economici si riunisce com autorità pubbliche o politiche, la cittadinanza deve saperlo); 112. Plano Nazionale contro la Corruzione (lotta all’arricchimento illecito di occupanti di incarichi politici, traffico di influenza, frodi, dentro gli altri delitti commessi attraverso i Partiti Politici. Il piano prevede una serie di altre misure:); 114. Eliminare i privilegi degli incarichi elettivi (per politici in attività e che abbiano già concluso il mandato; revisione di spese di rappresentanza, indennizzi, *et cetera*); 115. Riforma della legge elettorale per soddisfare il principio “una persona, un voto” e aumentare la proporzionalità del sistema (cambiare la formula D’Hont per quella di Sainte-Laguë, più proporzionale – *vide* Capitolo 3, art. 3.6); 116. “Lista cerniera” in tutti i processi per garantir la presenza delle donne nelle istituzioni (sarebbe la completa uguaglianza di genere per incarichi pubblici – per ogni incarico occupato da un uomo, una donna – o al contrario); 117. Riformare la legge elettorale per rendere il Senato più proporzionale (adozione di un sistema similare al Congresso – proporzionale, non maggioritario); 123. Democratizzare i Partiti (la parità di genere deve occorrere anche negli organi dei Partiti Politici, così come rendere obbligatorie le primarie per la disputa degli organi esecutivi dei Partiti); 143. Creare un Osservatorio Cittadino di Valutazione delle Politiche Pubbliche e Responsabilità (al fine di evitare opere non necessarie o che possano essere abbandonate).

Nonostante il grande successo elettorale iniziale, attualmente i Podemos hanno difficoltà come Partito Politico e infatti hanno perso forza nelle ultime elezioni regionali, e anche il controllo della capitale Madrid. Passa per divergenze interne e affronta interrogativi sulla sua verticalizzazione, ovvero, senza spazio per le critiche ai membri della cupola.

In Francia, il Movimento che si presentava come differente, per non essere di destra e nemmeno di sinistra, è stato *La République En Marche!* (En Marche!, LaREM ou EM!). È stato fondato da Emmanuel Macron, un filosofo che ha studiato Macchiavelli e che

aveva occupato posti di rilievo nel governo di François Hollande.

Ancora identificato come Movimento nel suo sito ufficiale, *En Marche!* è stato fondato nell'aprile del 2016 e ha ottenuto una sorprendente vittoria nelle elezioni del 2017, dopo una strategia differente e che può aver contributo al buon esito: la Grande Marcia. È stata un'azione realizzata da circa cinquemila volontari che hanno percorso il territorio francese per fare ciò che molti politici non fanno: ascoltare le persone. Sono stati raccolti centomila deposizioni che sono serviti come base per il programma del candidato Macron nelle Elezioni del 2017. Nella sua presentazione, *En Marche!* si definisce come: "un movimento politico che persegue un'ambizione: mettere i francesi nel cuore della vita politica. Questo movimento non è una somma di individui, ma l'incontro di persone impegnate che condividono una base di valori e la volontà di affrontare la realtà per poterla trasformare in meglio". Non è chiaro che cosa significhi, ma l'esame delle proposte che ha portato il Movimento alla vittoria può aiutare nella ricerca, in merito all'area di interesse di questa Tesi.

In primo luogo, è stata fatta una diagnosi della vita politica francese, che ha rilevato i seguenti segnali: mancanza di fiducia nella Politica; mancanza di efficacia della Politica (ritardo nell'esecuzione di progetti); scarsa partecipazione femminile nell'Esecutivo; lunga permanenza dei deputati nei mandati (il 40% sono deputati da oltre 10 anni); pochi giovani nelle confederazioni sindacali (appena il 5% possiede meno di 30 anni). Posteriormente, a partire dai suggerimenti raccolti durante la Grande Marcia, sono state presentate le seguenti proposte, nei suoi punti principali: 1) una equipe politica che rappresenti i francesi: rinnovo delle elite (al massimo tre mandati; abolizione del regime speciale per il pensionamento dei parlamentari, passando alla regola generale; apertura ai cittadini perché possano contribuire al servizio dello Stato; audizione dei ministri da parte dei Comitati Permanenti dell'Assemblea, responsabili per l'area); 2) elite più responsabili: rendiconto (presentazione dei risultati nazionali ed europei una volta all'anno; creazione di meccanismi di valutazione del lavoro parlamentare; onestà in Politica (lotta al nepotismo e controllo dei sussidi – i fondi del gabinetto saranno inclusi negli stipendi e tassati; fedina penale pulita per i candidati ad incarichi elettivi); 3) elite più efficaci: modernizzazione delle istituzioni (proibizione della ripresentazione di modifiche già bocciate in commissione, rendendo il procedimento parlamentare più celere; più tempo per l'attività parlamentare di valutazione delle azioni di governo; voto elettronico nel 2022; riduzione del numero di

parlamentari nel Senato nell'Assemblea Nazionale).

Passati circa due anni dalla sua elezione, *En Marche!* affronta un'ondata di proteste realizzate dai colletti gialli (*gilets jaunes*) sin dal 2018, quando gruppi sai di sinistra che di destra (anche gli estremisti di entrambi) si sono uniti contro l'alto prezzo del *diesel*. L'agenda delle rivendicazioni è aumentata: adducono "esaurimento" decorrente dalle difficoltà economiche, criticano il carico fiscale, chiedono la protezione dell'industria francese e persino la rinuncia di Macron. Il movimento si dichiara apartitico e non vuole legami con politici e sindacati.

Infine, merita di essere analizzato il caso del Movimento Cinque Stelle (M5S), che è nato in Italia nel 2009, fondato dal comico Beppe Grillo e dall'imprenditore Gianroberto Casaleggio, e che si opponeva alla Politica tradizionale. Si dichiaravano "non partito". Con 14 eurodeputati, 88 deputati e 35 senatori, il Movimento si è istituzionalizzato, e Beppe Grillo si è allontanato dal Partito, portando via con lui l'idea di lasciare l'Unione Europea. Nonostante abbia già affrontato problemi nell'amministrazione di Roma e Turino, dove governa, il M5S sembra che non si lasci scuotere facilmente: "Sono immuni a qualsiasi disturbo proveniente dalla realtà. Siccome sono beneficiati da un voto di opinione, la realtà passa ad essere vista come una campagna elettorale di partiti rivali", ha affermato Massimiliano Panarari. Sempre secondo il professore italiano che studia il M5S, "uno dei suoi vantaggi è attrarre un voto post ideologico basato sull'idea che sono gli unici politici onesti".

Sul suo sito web, il Partito presenta "Il programma per l'Italia scritto per gli italiani". Gli obiettivi e le proposte per i temi costituzionali, e che hanno pertinenza com la presente ricerca: a) tagliare le spese della Politica e lottare contro i privilegi (tetto per stipendi e rimborsi parlamentari); b) lotta contro il cambio di Partito, obbligando a restare fedeli al mandato (stabilire penalità per coloro che non compiono quanto detto, attraverso la riduzione di finanziamenti e di persone); c) impedire il conflitto di interessi, finanziari o meno; d) rendere trasparente l'attività finanziaria delle fondazioni politiche, al fine di evitare il finanziamento dei politici e delle loro campagne; e) istituire la Commissione Parlamentare di Controllo (con integranti della maggioranza e dell'opposizione), con l'obiettivo di valutare i risultati delle implementazioni legali; f) modifiche nella legislazione elettorale: esclusione dei piccoli partiti, ad eccezione dei partiti regionali forti; incentivi per la stabilità intrapartitica; facilitare la creazione di maggioranze stabili; rafforzamento dell'opposizione parlamentare.

Sotto la conduzione di Luigi Di Maio, il M5S ha formato una coalizione con la Lega Nord di Matteo Salvini, per governare l'Italia sin dalle elezioni del 2018. Com il miglior risultato della Lega nelle elezioni del Parlamento Europeo nel 2019, com il 34% dei voti *versus* il 17,1% del M5S, che è restato persino dietro al Partito Democratico (PD), c'è stata la necessaria apertura per la ridistribuzione delle forze nel Consiglio dei Ministri dell'Italia. I disaccordi tra Salvini e Di Maio sono diventati costanti e la coalizione oggi affronta rischi, a causa del pessimo rapporto dei leader. Il risultato contrassegna l'ascesa della estrema destra in Italia, cosa che preoccupa l'Unione Europea, nella misura in cui Salvini è contrario alla permanenza dell'Italia nell'Unione. Intanto, il M5S ha subito una grande sconfitta, perdendo il 17% dei voti nelle elezioni del 2019. Con la situazione economica che non migliora, l'usura colpisce principalmente Di Maio, vice premier e ministro del Lavoro e dello Sviluppo Economico.

Alla fine del tema analizzato, è possibile verificare la fragilità del "nuovo" in Politica, che in verità non passa, nella maggioranza dei casi, di un nuovo vestito per attrarre l'elettore. Anche se alcuni degli esordienti sono stanchi della politica tradizionale e voglio migliorare il dibattito politico, le difficoltà del governo, con la pochezza delle risorse e l'enormità di problemi da risolvere, causano logorio. Inoltre, alcune delle proposte sono da dimenticare o partono da premesse equivoche, anche se appoggiate dal populismo di voler ricorrere al popolo come fonte e destinatario di tutte le preoccupazioni, senza ce appiano risultati pratici. Il popolo crede, aspetta il cambiamento, senza sapere esattamente come sarà, stanco di vedere diritti morendo e senza molte prospettive in un mondo globalizzato, con il reddito che si concentra sempre più nelle mani di Paesi ricchi e agglomerati economici, prova, vota in chi "non è ancora stato al potere", aspettandosi che faccia qualcosa, qualcosa di diverso, qualcosa di nuovo. Anche così, è possibile estrarre alcune idee interessanti da questi "nuovi" Partiti oggetto della ricerca, e questo sarà l'obiettivo del successivo ed ultimo capitolo, insieme alle altre proposte (anche di Ferrajoli - inclusive) e le conclusioni che si possono estrarre a partire dallo studio dei Partiti Politici.

CAPITOLO 5
PROPOSTE PER IL MIGLIORAMENTO DEI SISTEMI POLITICO E DEI PARTITI

In questo capitolo saranno elaborate alcune proposte che tendono a minimizzare gli effetti della crisi di rappresentatività dei Partiti Politici e della propria Democrazia. Quindi è necessario l'esame teorico e legale, come dalle esperienze pratiche di Controllo Sociale, *Accountability*, sottomissione dei Partiti alla Legge di Accesso all'informazione, Pubblicità e Trasparenza nell'Attività Politica, (im)possibilità di una Politica senza Partiti (candidature indipendenti, Movimenti Politici), forme di incentivo alla Partecipazione Popolare e Democrazia realmente Rappresentativa (partecipazione dei negri e donne in Politica).

Una delle forme di controllo del potere, essenziale nei regimi democratici, al fianco della uguaglianza e della libertà, come visto nello studio della Teoria della Democrazia (Capitolo 1), è attraverso *l'accountability*, intesa come rendiconto a cui ogni agente pubblico è obbligato in merito agli atti praticati in nome dello Stato.

All'inizio del Secolo XXI (2003), l'Assemblea Generale approvò la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, stabilendo nel suo articolo 1º, come una delle finalità: "c) Promuovere l'integrità, obbligo di rendiconto e la dovuta gestione degli argomenti e dei beni pubblici". (non evidenziato nell'originale). Come misure destinate ad ampliare l'informazione pubblica per aumentare la trasparenza, è prevista, nell'art.10, tra le altre cose: "a) l'instaurazione di procedimenti o regolamentazioni che permettano al pubblico in generale, di ottenere, quando possibile, informazioni sull'organizzazione, il funzionamento e i processi di adozione di decisioni della sua amministrazione pubblica (...)".

Il concetto di *accountability* non è consenso della dottrina, data la sua gamma di elementi caratterizzanti. Così, si intende come pertinente la proposta elaborata da Molina, che enfatizza: "(…) *la* accountability *puede describirse como un proceso dinámico que afecta a quienes están obligados a rendir cuentas a terceros actores. Se trata de un intercambio em el que se pone en juego el derecho a saber y la exigencia de explicar.*" L'autore indica principi che informano l'idea di *accountability*: *Responsibility* (competenze e facoltà per amministrare e decidere); *Responsiveness* (conseguenze politiche dinanzi alle aspettative dei cittadini); *Enforcement* (legittimità per imporre sanzioni– non soltanto del Poter Giudiziario); *Liability* (con sanzioni in distinti ordinamenti giuridici), e; *Answerability*

(capacità di contestazione da parte dei cittadini, incluso indagare e generare informazioni a livello individuale o collettivo).

Per quanto riguarda le dimensioni della *accountability*, la dottrina le classifica in orizzontale e verticale. La prima, nella definizione di Guillermo O'Donnell, è caratterizzata dalla: "esistenza di agenzie statali che hanno il diritto e il potere legale e che sono di fatto disposte e abili per realizzare azioni che vanno dalla supervisione di routine sino all' *impeachment* (...)". È, per esempio, l'azione della Giustizia Elettorale in merito al rendiconto dei Partiti Politici. Già la dimensione verticale è correlata, in accordo con O'Donnell, al fatto che: "attraverso elezioni ragionevolmente libere e giuste, i cittadini possono punire o premiare un rappresentante votando a suo favore o contro, lui ed i candidati che lo appoggeranno nelle elezioni future". In questo caso, sottostante, come condizioni fondamentali, ci sono le libertà, l'informazione e la stampa libera. Esiste inoltre la *accountability societal*, quella in cui la dimensione verticale è addizionata alle organizzazioni non governative, associazioni, movimenti social, fondazioni e mezzi di comunicazione. È fondamentale, poi, che vi sia libertà perché possano agire.

Capacità di Risposta e Responsabilità sono temi decorrenti dalla tensione tra le aspettative del cittadino in merito alle politiche pubbliche che devono essere sviluppate dall'amministratore (Capacità di Risposta) e quelle che possono essere adottate al momento, anche se contro la volontà dei governati (idea di Responsabilità). Questa tensione, a partire dalla realtà europea, è aggravata da cambiamenti delle condizioni interne di un governo basato in Partiti e dalla crescente importanza dei vincoli e altri livelli di *governance*.

La crisi della Democrazia Rappresentativa e dei Partiti Politici, causa e effetto impossibili da mettere in ordine, visto che entrambe sono concorrenti, può essere spiegata in buona parte (senza escludere altri fattori) dalla difficoltà verificata in questa relazione tra Capacità di Risposta e Responsabilità.

Su *Answerability* e *Enforcement*, si evidenzi che il primo si traduca nella capacità di contestazione da parte del cittadino e il secondo nella legittimità delle istituzioni al fine di imporre sanzioni. In reazione verso l'assenza del compimento degli obblighi politici, ci deve essere la rispettiva capacità di imporre sanzioni.

Pertanto, l'idea di *accountability* non finisce appena con la verifica del compimento dei suoi principi informativi. È necessario coniugarli, come avverte Molina, com

i requisiti sistematici, che posso essere così riassunti: a) chi è responsabile?; b) per chi? c) che tipo di informazioni darà?; d) quando?; e) quale la natura della spiegazione, volontaria o forzata?; f) esiste una sanzione?

Come visto, la lotta alla correzione necessita di strumenti che rendano possibile la fiscalizzazione degli atti praticati da agenti pubblici. Uno di essi è la Legge di Accesso all'Informazione (in Brasile, Legge n. 12.527/2011). Si tratta di un vero pilastro della Democrazia, nella misura in cui l'informazione è strumento essenziale per tutti i cittadini, siano privati o collettivi gli interessi in gioco. È soltanto a partire da questa, da ottenere com la massima affidabilità, che si può esercitare qualsiasi controllo minimo sulla cosa pubblica. In questo senso, prevede l'art. 3º della Legge di Accesso all'Informazione (LAI) che una delle sue direttrici è giustamente lo sviluppo del **controllo sociale** della amministrazione pubblica (inciso V).

Nonostante non siano considerati "organi pubblici", i Partiti posseggono natura giuridica diversificata e la sua attività è vitale per il processo democratici brasiliano. Data la sua importanza e peculiarità, ricevono finanziamenti pubblici per dare continuità alle loro attività, e quindi devono rendere conto dell'origine e dell'impiego di tali finanziamenti alla Giustizia Elettorale. Inoltre, per allontanare qualsiasi possibile dubbio a riguardo, l'art. 2º della Legge n. 12.527/2011, cita espressamente che le sue disposizioni applicate "agli enti privato senza fini di lucro che ricevano, per la realizzazioni di azioni di interesse pubblico, risorse pubbliche direttamente dal preventivo (...)".

L'autonomia dei partiti, sin qui utilizzata come scudo protettivo per pratiche arbitrarie, non prescinde dalle regole, così come la propria Democrazia. È diritto del cittadino e delle organizzazioni non governative l'accesso ad una informazione chiara e precisa su quello che viene fatto con il denaro pubblico, di forma semplice e diretta. L'attesa per l'azione degli organi ufficiali di controllo, che di regola, occorre in un momento successivo, non può essere impedimento alla vigilanza dell'elettore.

Non si tratta, in alcuna ipotesi, di controllo ideologico delle attività di partito, ma appena in merito all'entrata e uscita delle risorse pubbliche dal suo conto, in modo che si verifichi se, di fatto, sono utilizzate per gli obiettivi per cui sono stati destinati.

Nel caso brasiliano esistono pubblicazioni di conti di partito che sono nel sito web del TSE. Si tratta, con la dovuta *venia*, di un lungo cammino sino ad arrivare a documenti formali contabili. Oltre a questa difficoltà, altre sorgono, nella misura in cui la contabilità

viene resa disponibile in forma dettagliata in voci specifiche (totale di 7). In ogni voce, c'è una specificazione per Partito (35 per la ricerca), e questo genera, per visualizzare tutti, un totale di 245 schermate differenti (35 x 7).

A titolo di confronto, si prenda come esempio uno dei Paesi con il miglior indice nel *ranking* democratico (*vide* Capitolo), la Norvegia, e si verifichi che le principali informazioni sui conti dei partiti sono pubblicate su un sito web specifico, sotto la responsabilità del Governo, a partire da una pagina con statistiche, a disposizione di tutti i cittadini. I fondi sono, in gran parte, pubblici ed è possibile identificare i donatori.

Sulla *Compliance*, il tema è relativamente nuovo. In Brasile è sorto sulla scia delle operazioni di polizia che hanno svelato l'approssimazione illecita tra i Partiti Politici e le Aziende, soprattutto in merito al finanziamento illegale della campagne elettorali, "cassa due" e corruzione. Con la caduta ancora più grande dell'immagine dei Partiti insieme all'opinione pubblica, si è pensato in meccanismi che potessero servire come pronta risposta agli scandali, il che, per un lato positivo, rivela la preoccupazione con la necessità di preservare le associazioni, a causa della importante funzione che devono avere in una Democrazia.

In Brasile, le due proposte più importanti sul tema sono il PLS n. *60/2017 e il PLS n. 429/2017, evidenziando il primo di questi*: a) responsabilità oggettiva dei Partiti Politici per la pratica di atti contro l'amministrazione pubblica da parte dei suoi dirigenti, in questa condizione; b) applicazione delle pene, tenendo in considerazione l'esistenza di meccanismi interni di integrità, controllo e incentivo alla denuncia di irregolarità e applicazione effettiva di codici etici e di condotta nell'ambito del Partito Politico. Quanto al secondo: a) *esigenza del programma di integrità, in obbedienza ai seguenti parametri: impegno da parte della direzione di tutti gli organi di Partito; modelli di condotta, codici etici, politiche e procedimenti di integrità che si applicano a tutti gli affiliati, collaboratori e terzi;* indipendenza, struttura e autorità dell'istanza interna responsabile per il programma di integrità; canali di denuncia di irregolarità, di preferenza esterni, con sigillo sull'identità; misure disciplinari nella comprovata ipotesi di violazione del programma di integrità, assicurata la ampia difesa, potendo il partito procedere all'espulsione degli infrattori; diligenze appropriate per contratto; b) previsioni di sanzioni che trattano la sospensione del ricevimento del Fondo al Partito, da tre a dodici mesi.

A riguardo di tali proposte, sono sorte le prime critiche, così sintetizzate: a) può rappresentare l'estinzione dei Partiti minori o con difficoltà economiche, a causa delle

strutture richiesta dalla Legge, caso venga approvata; b) può compromettere il sostentamento della direzione comunale (meno strutturati rispetto ad altri); c) la Giustizia Elettorale ammette di consegnare la dichiarazione di assenza di movimenti finanziari per la direzione comunale, non essendo ragionevole che la legge se ne faccia carico; d) l'applicazione di "gravi sanzioni pecuniarie" può portare ad un controllo esterno dell'autonomia del partito e offendere il pluripartitismo; e) offende anche la garanzia di autonomia dei Partiti e la valutazione della efficacia dei programmi di integrità da parte della Giustizia Elettorale, senza criteri obiettivi previamente stabiliti dalla legge, generando una discrezionalità illimitata; f) i conti bancari dei partiti sono già esaminati dalla Giustizia Elettorale, essendoci previsioni ripetute nel progetto in merito alle regole esistenti; g) i procedimenti previsti forniscono una eccessiva burocratizzazione: h) i passaggi sulle donazioni di alto valore possono far fuggire eventuali donatori, facendo in modo che i Partiti dipendano ancora di più dai fondi pubblici.

Ci sono poi critiche in merito a quello che non è stato affrontato nei progetti, come ad esempio: i) il punto di attenzione della *Compliance* deve essere il controllo dei soldi provenienti dai fondi pubblici ricevuti dai Partiti o anche da persone fisiche o persino la trattativa di imprese e terziarizzati?; j) la Democrazia Interna, la rappresentatività di genere negli organi di direzione ed il controllo dei nomi di coloro che si dispongono alla candidatura devono essere oggetto della *Compliance*?; k) il modello deve essere obbligatorio (PLS *n. 429/2017)* o facoltativo, con una responsabilizzazione obiettiva dei Partiti e attenuanti per quelli che vi aderiscono (PLS *n. 60/2017)*?; l) in quale misura le regole di *Compliance* partitica influiscono sull'autonomia di partito prevista dalla Costituzione (articolo 17, § 1º, CRFB/88)? È possibile imporre regole senza violare detta garanzia, sapendo che non è "sovranità" o "scudo" verso i valori costituzionali?

Così, a partire dall'esame delle proposte e delle critiche formulate, vengono presentate alcune considerazioni e conclusioni sui punti di maggior rilievo.

I – In merito al fatto che la Giustizia Elettorale già pratica, con procedimento giuridico, il controllo dei conti dei partiti

Come visto, spetta alla Giustizia Elettorale tale missione, e questa viene praticata, ogni volta di più, con rigore da parte del corpo tecnico e, posteriormente, dagli organi giudicanti. Quindi, in merito al necessario Controllo Sociale delle attività di Partito (senza ferire l'autonomia), è fondamentale che si amplino i meccanismi di Accountability, per una maggiore trasparenza e un miglior accesso da parte della Società ai dati, in modo

intelligibile, e che renda possibile il controllo. Il modo in cui accade oggi, dentro la tecnica contabile e attraverso la piattaforma giuridica, com migliaia di dati non sistematizzati per l'elettore, rende impossibile tale standardizzazione. Si conclude, allora, per la pertinenza dell'adozione di regole convincenti per la disponibilità dei dati da parte dei Partiti Politici, accessibili a tutti e con regolarità (tempo reale, settimanale o mensile), fatta salva la presa in considerazione da parte della Giustizia Elettorale. Infine, si ricordi la possibilità che le regole riguardanti possano dispensare l'informazione relativa a spese di valori considerati irrisori, ad esempio di quanto occorre in Norvegia.

II – Il conflitto autonomia di partito *versus* intervento. Quale il modello ideale: facoltativo o impositivo?

L'autonomia dei partiti è di grande importanza per i Partiti Politici, in quanto assicura, tra le altre cose, le garanzie di libertà ideologica e amministrativa. Il suo regime giuridico speciale, intanto, possiede lacune che devono essere riempite. Si osservi, ad esempio, l'inesistenza di qualsiasi regolamento sulla forma di contrato dei Partiti Politici quando usano fondi pubblici (oggi quasi la totalità delle risorse). Come si sa, l'Amministrazione Pubblica deve osservare per i contratti la Legge delle Licitazioni (Legge n. 8.666/93), la cui incidenza ricade sui "fondi speciali", conforme articoli 1º, paragrafo unico, ma nessun Partito è obbligato a licitare prodotti e servizi, anche quando sono utilizzati fondi pubblici.

Ma non è questo che si pretende (licitazione), almeno per ora. I progetti in corso trattano del fatto di aver stabilito una maggior trasparenza e un meccanismo di prevenzione alla corruzione, non potendo parlare, pertanto, di interferenza non dovuta nella autonomia di partito, che, come ben ricordato da Bucchianeri, non è "sovranità" o "scudo" a rispetto dei valori istituzionali (nel caso, si aggiunga, il corretto impiego delle risorse pubbliche come vettore fondamentale ad essere considerato).

In più, con Ferrajoli è possibile concludere che i Partiti Politici hanno bisogno di regole nello stesso modo che la Democrazia è subordinata ad esse.

Quanto alla standardizzazione del programma di integrità adottato dal Partito Politico da parte della Giustizia Elettorale, si deve osservare con cautela, nella misura in cui si può, di fatto, rappresentare interferenza indebita nell'autonomia di partito autonomia con l'ampiezza di discrezionalità eventualmente attribuita al Giudiziario (caso del PLS n. 429/2017). In primo luogo, per il caso di imposizione obbligatoria della *Compliance*, è

necessario che siano stabiliti i criteri che devono essere seguiti dai Partiti nell'implementazione del programma.

In una certa misura, il PLS n. 429/2017 prevede tali requisiti, ma attribuisce alla Giustizia Elettorale la funzione di "autorità certificatrice" dei modelli scelti dai Partiti. Inoltre, non c'è in questa proposta qualsiasi previsione di sanzioni per il Partito che, pur compiendo le regole del programma di integrità, non è riuscito ad evitare l'illecito praticato. D'altro lato, l'adozione facoltativa del programma, d'accordo con il PLS n. 60/2017, che prevede sanzioni e limita, basicamente, le ipotesi di responsabilità oggettiva a situazioni di vantaggio indebito (corruzione) e ostruzione della giustizia, può non avere l'effetto desiderato sui Partiti esattamente perché diminuisce le ipotesi tipificate. In altri termini, è necessario che l'associazione, dinanzi ad una gamma maggiore di possibilità di responsabilizzazione, sia stimolata ad aderire, volontariamente, alla Compliance, come evidenzia Bucchianeri.

Esiste, quindi, un impasse, caratterizzato dalla forma di adozione del programma (volontaria o impositiva), per l'azione della Giustizia Elettorale e, ancora, per la necessità o no di dare benefici ai Partiti che hanno implementato effettivi programmi di Compliance (premi).

La soluzione suggerita da Bucchianeri è l'adozione del modello spagnolo, un sistema misto che prevede l'obbligatorietà dell'istituzione del programma, ma che, dall'altro lato, stabilisce premi per coloro che abbiano adottato la Compliance, la cui standardizzazione sarà fatta esclusivamente dalla Giustizia nel momento del giudizio di una eventuale responsabilità oggettiva dei Partiti, ovvero per vie legali propriamente dette, senza interventi anteriori, di natura amministrativa, nelle associazioni. In Spagna, questo modello restò conosciuto come "palos y las zanahorias" (bastone e carote).

Ana Claudia Santano difende l'obbligatorietà del programma di Compliance, a partire dall'esame della natura giuridica dei Partiti, che deve essere costitutiva (accogliendo il filone dottrinario). Così, dovuto alle funzioni costituzionali e legali, posseggono un regime distinto dalle associazioni. Sono conseguenza politica e sociale del diritto di associazione, ma le sue funzioni sono attribuite dalla Costituzione. Per questi motivi, in Democrazia, sono obbligati ad essere trasparenti e a dare il rendiconto, con la penalità di essere escluso dal suo status di Partito. I meccanismi e procedimenti sull'integrità non possono, pertanto, restare nella sfera di libertà delle libertà delle associazioni o della sua discrezionalità.

III – Burocratizzazione eccessiva e controllo di alti valori

Nel contesto in cui si desidera una maggior trasparenza e controllo Sociale sulle spese realizzate dai Partiti Politici, è naturale che regolamenti e meccanismi di controllo sorgano, di modo che ci sarà un aumento della burocrazia, che non sempre è un impedimento. È il prezzo per la gestione dei fondi pubblici, per evitare l'eccessiva vicinanza tra capitale e politica, con effetti nocivi che casi di corruzione hanno denunciato con frequenza. Inoltre, è passata l'ora dei Partiti utilizzare sistemi informatici che permettano di raccogliere e fornire dati riguardanti i movimenti finanziari. Non c'è più posto per pratiche soltanto cartacee.

Per il fatto che l'analisi di valori maggiori di donazioni può allontanare i propri donatori, con la dovuta *venia*, ciò che si pretende è lasciare tutto trasparente. Se esiste un posto dove non possono esserci segreti o informazioni nascoste è nel finanziamento della Politica. Inoltre, le risorse destinate alle associazioni brasiliane sono provenienti, basicamente, dai fondi pubblici.

Non si può affermare, e nemmeno negare, che i Partiti Politici, così come sono concepiti, siano prossimi alla fine. È probabile che altri modelli verranno, che saranno composti da persone, e avranno altri nomi, istanze e strutture organizzative. Si insista: è necessario avere disponibilità per intravvedere tali trasformazioni, senza sentimentalismi o bagni nostalgici. La Società è dinamica e nulla sembra essere più antico del "nuovo" in Politica.

È poi il momento di pensare nelle trasformazioni, che non esiste eternità dinanzi alla dinamica delle relazioni politiche e sociali, e ancor meno verità assolute. Tuttavia, in accordo con tutte le Teoria dei Partiti Politici e della Democrazia già studiate, non è possibile arrivare alla soppressione dei Partiti, come predicato da Simone Weil. Nonostante tutti i mali vissuti quotidianamente, i Partiti hanno importanza vitale per la Democrazia, incluso, e magari la più importante missione, frenare gli impeti populisti e autocratici. È nel pluralismo politico che si costruiscono i consensi minimi per garantire la coesione del tessuto sociale.

A rispetto delle denominate candidature indipendenti, al contrario di altri Paesi, il Brasile non le permette. È certo che la campagna solitaria affronta infinite difficoltà per il candidato, ma rappresenta anche la libertà di poterla fare senza i legami di una struttura di partito che, di solito, come già visto, deve ammodernarsi.

In Brasile, il più recente dibattito sul tema è avvenuto nel 2017, sulla scia dei casi di corruzione che hanno fatto peggiorare la fiducia dei cittadini nei Partiti Politici. Nell'opera

specifica sul tema, Ana Claudia Santano evidenzia argomenti favorevoli e contrari alle candidature avulse. Tra i primi: a) il fatto che i Partiti già non sono più capaci di dare una risposta soddisfacente alle necessità della Democrazia; b) non ci sono organizzazioni contro i Partiti, ma appena ricerca di uno spazio che è negato a persone e gruppi; c) i Partiti tendono a realizzare cambiamenti nelle sue strutture e nei suoi procedimenti, il che sarebbe buono per la Democrazia; d) il diritto di candidature, per essere fondamentale, deve essere ampliato e non ristretto; e) viene violato il precetto dell'uguaglianza con imposizione dell'affiliamento al partito. A rispetto degli argomenti contrari si parla circa: a) maggiore frammentazione del sistema politico; b) diluizione delle identità ideologiche; c) promozione di politiche individuali e personalismi; d) necessità di contenere gli outsiders.

Santano analizza entrambi gli argomenti, a seguire sintetizzati, per concludere con la inattuabilità di candidature avulse: a) nonostante non rappresenti una minaccia per i Partiti, le candidature indipendenti sono movimenti casuali, anonimi, temporali, non organizzati, essendo fini a se stesse, limitando la partecipazione democratica; b) è necessario combattere il deficit di Democrazia Interna nei Partiti, al fine di offrire maggiore partecipazione tramite i Partiti; c) c'è un disincanto com la propria Democrazia, in modo che non si può attribuire la crisi attuale appena alle associazioni; d) le candidature avulse sarebbero forme personalistiche di agire o addirittura apolitiche; e) l'affiliazione al partito indica che il candidato si impegna con un programma, il che rappresenta una informazione in più per l'elettore; f) la struttura di partito facilita la realizzazione delle campagne elettorali; g) in un primo momento, l'affiliazione obbligatoria sembra ferire l'uguaglianza, non ci sono momenti che deve esserci la differenziazione (non ingiusta), motivata per la difesa del sistema democratico attraverso lo Stato di Partiti, nonostante si sappia che i Partiti sono creati o "affittati" appena per riempire il requisito legale della filiazione; h) lo svuotamento dei Partiti impedisce il lavoro del suo rafforzamento affinché tornino le sue funzioni originarie e crea miti sulle candidature avulse che non saranno capaci che non saranno capaci di compiere le sue aspettative.

Dopo aver descritto le situazioni che coinvolgono le candidature avulse, non è possibile com sicurezza, affermare per la sua totale irrealizzabilità, nemmeno che questo possa essere il modello ideale. Alcune considerazioni possono essere fatte al fine di favorire ancora di più il dibattito accademico a riguardo.

Non si può, con la dovuta *venia*, spostare in ogni momento il problema della

mancanza di Democrazia interna dei Partiti per impedire la candidatura indipendente. Basterebbe cambiare il punto di vista: alcuni com pretese politiche dovrebbe sperare la detta Democrazia Interna per esercitare, da dentro, il suo diritto di candidatura? Come si è visto, l'assenza di Democrazia Interna e le oligarchie di partito sono storiche, per quale ragione sarebbe differente nella attuale quadro? È giustamente per la mancanza di spazio nelle associazioni che si opta per la candidatura indipendente. Quanto ai filtri dei partiti imposti ai candidati (la cui funzione è escludere i radicali e gli inetti del suffragio popolare, il che è salutare, lo si dica), si osservi il controllo del Parlamento sui suoi propri membri (per il caso di deputato indipendente), così come sul capo dell'Esecutivo (nell'ipotesi di Presidente senza Partito). Per questo, come del resto non si potrebbe immaginare, il sistema dei freni e dei contrappesi deve funzionare in maniera soddisfacente. Soltanto con gli ormeggi costituzionali, forze istituzionali e disposizione politiche per compierle è che si può immaginare un sistema di candidature indipendenti. Ma non si dimentichi, tuttavia, che non sempre Partiti e meccanismi istituzionali riescono a frenare i dittatori (Germania nazista, per esempio. Sulla frammentazione che occorrerebbe con gli indipendenti, senza contenuto programmatico, nel caso del Brasile tale fatto già è esistente, con Partiti tra i quali non si può identificare una linea ideologica o una azione coerente. Non di rado, sorgono anche i politici (già con i mandati) che si dicono "indipendenti" dagli orientamenti di partito, mettendo in evidenza anche la questione della fedeltà.

Altro tema affrontato nel presente Capitolo disse a rispetto della necessaria partecipazione popolare com forma per migliorare la Democrazia. L'avviso perché si lasci l'immobilismo viene da Robert Dahl: "non siamo semplici vittime delle forze cieche sulle quali non abbiamo alcun controllo. Con una buona comprensione di quello che la democrazia esige e la volontà di soddisfare queste esigenze, possiamo agire per soddisfare le esigenze, per preservare e portare avanti le idee ed i costumi della democrazia".

John Stuart Mill affronta il tema sotto un'altra ottica, a partire dall'analisi del carattere degli individui, specialmente di due tipi: attivo e passivo. Il primo di questi è caratterizzato dalla lotta contro i mali, al passo che il secondo per l'accettazione. Adduce che la maggioranza è tra i passivi, ma che "il miglioramento degli argomenti relativi agli umani è opera esclusiva dei caratteri insoddisfatti e, oltre a ciò, è molto più facile che una mente attiva acquisisca le virtù della pazienza piuttosto che una mente passiva acquisisca le virtù dell'energia".

D'altro lato, per una Democrazia realmente Rappresentativa, è necessario che

esista nei nuclei di potere, nella forma più fedele possibile, il riflesso della Società. È di John Stuart Mill l'avvertenza che "in una democrazia realmente paritetica, qualsiasi sezione avrebbe una rappresentanza proporzionata", concludendo che, non essendo così, c'è un governo diseguale e di privilegio, governato appena da una parte, in violazione all'idea di uguaglianza come base e origine della Democrazia. Il fenomeno occorre com diversi gruppi, sociali, etnici, di genere, il che sovverte la propria idea di Democrazia Rappresentativa.

Per quanto riguarda la popolazione negra, nel caso del brasiliano, non c'è nulla che impedisca l'ascesa del negro all'elite di persone che prendono le decisioni, ma basta guardare i dati statistici per constatare che in realtà l'accesso è ristretto, per la maggior parte, alla popolazione bianca.

Quindi, si è creata in Brasile l'idea che esiste una Democrazia razziale, secondo cui ogni brasiliano è frutto di una mescolanza di razze (bianchi, negri, gialli), e questo allontanerebbe l'idea che ci sia un gruppo etnico superiore, con il disequilibrio che sarebbe appena di natura economica.

Le conseguenze sono state bene osservate da Daniel Teixeira, nell'affermare che l'idea della democrazia razziale "compie una funzione di naturalizzazione e di silenziamento dei conflitti e della violenza, storicamente instaurati, sin dal periodo della schiavitù".

Secondo il Tribunale Superiore Elettorale, nel 2014, il totale dei candidati negri (mulatti e negri) è stato del 44,26%. Il numero è inferiore alla percentuale di negri della popolazione brasiliana nello stesso anno (2014), che era del 53,6%. Ma è il risultato dell'elezione che dimostra la disparità nella rappresentanza politica, nella misura in cui appena il 24,1% dei candidati eletti nel 2014 sono negri (21% mulatti e 3,1% negri). Già i bianchi hanno sommato il 54,95% dei candidati e il 75,6% degli eletti, per una popolazione del 45,5% del totale dei brasiliani.

Nel 2018 i candidati Negri sommarono il 46,56%. Il numero di eletti negri alla Camera dei Deputati è salito di quasi il 5% rispetto al 2014, passando da 103 a 125 (2018), ma è ancora molto inferiore ai deputati bianchi (385), pur essendo la maggioranza della popolazione brasiliana.

D'altro lato, quando si osservano i dati relativi all'educazione, rendita pro capite e popolazione carceraria, si vede che i negri sono in grande svantaggio. Nonostante l'aumento significativo negli ultimi anni, nel 2014, appena il 45,5% dei negri con età tra i 18 e i 24 anni frequentavano l'università. Per quanto riguarda i bianchi, la percentuale è del

71,4%. Il reddito dei bianchi è due volte quello dei negri; il reddito domiciliare pro capite dei bianchi arriva a R$ 1.097,00, mentre quello dei negri è di R$ 508,90. Infine, quanto al terzo parametro analizzato, quello della popolazione carceraria, risulta che nel 2005 i negri erano il 58,4% dei detenuti. Nel 2012, la percentuale arrivava sino al 60,8%.[1136]

In altre parole, quando le variabili considerate riflettono le opportunità social e politiche, i bianchi sono sempre molto davanti ai negri, i quali, a loro volta, hanno il peggiore risultato quando si tratta di marginalizzazione ed esclusione.

Anche con l'entrata in vigore dello Statuto di Uguaglianza Razziale (Legge n. 12.288, del 20 luglio 2010) e della dichiarazione di costituzionalità delle azioni affermative (quote razziali del 20% nel servizio pubblico) da parte del Supremo Tribunale Federale (ADC n. 41), i progressi sono ancora timidi, specialmente in Parlamento, dove non esiste nessuna politica di quote.

La Proposta di Emendamento alla Costituzione n. 116 del 2011, che prevedeva l'elezione di candidati auto dichiarati come negri (tra il 20 e il 50% dei posti), nonostante l'approvazione presso la Commissione di Costituzione e Giustizia, benne archiviata alla fine della legislatura.

D'accordo con Friedrich Müller, l'esclusione di grandi gruppi della popolazione dalla partecipazione porta ad una "reazione a catena di esclusioni", così come la "povertà politica". Prosegue l'autore tedesco nell'annotare due gravi distorsioni nel campo dello Stato di Diritto: da un lato si ricorre alla maggior parte della popolazione, dall'altro non gli si attribuiscono diritti; da un lato è "integrata" nella condizione di "obbligata, accusata, richiesta", dall'altra non è inclusa nel ruolo di richiedente, di "titolare di diritti".

In questo contesto, è necessario conferire efficacia alle **azioni affermative e** come programma di correzione delle disuguaglianze social e promozione per le pari opportunità.

In una situazione molto somigliante a quella vissuta dai negri sono le donne, che nonostante rappresentino il 52% degli elettori, secondo i dati del Tribunale Superiore Elettorale. Scartate dal processo politico, conquistarono il diritto di voto soltanto nel 1932, e ancora così con molte restrizioni (con concessione del marito o con rendita propria).

[1136] BRASILE. **Ministero dei Diritti Umani**. Mappa di incarcerazione indica: la maggioranza della popolazione carceraria è negra. http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/junho/mapa-do-encarceramento-aponta-maioria-da-populacao-carceraria-e-negra-1. Accesso il 18.07.2017.

Secondo il *ranking* elaborato da *Inter-Parliamentary Union*, il Brasile è in 132ª posizione, con il 15% di donne della Camera dei Deputati (in Brasile, 77 dei 513 assenti). Al Senato, la rappresentatività dei brasiliani è del 14,8% (12 di 81 posti). Il Paese sudamericano con la migliore posizione nell'indice è la Bolivia, in terza posizione, con il 53,1% di rappresentanza femminile alla Camera e il 47,2% al Senato, seguito da Argentina, al 19º posto, con 38,8% (Camera) e 30% (Senato) e dall'Equador, in 23ª posizione, con il 38% (Congresso Unicamerale).

I risultati hanno una ragione: a) la Bolivia ha adottato, nel 2009, la parità di genere: per ogni eletto (a), il successivo sarà di genere diverso; b) l'Argentina è sto il primo Paese ad adottare quote femminili per il Congresso, nelle elezioni del 1993 (legge del 1991). In una nuova svolta politico-istituzionale, il Paese ha adottato la parità nel 2017, con validità per le elezioni del 2019, il che lo porterà nei primi posti del *ranking*; l'Equador ha stabilito quote per le candidature femminili nel 1997 (20%), con aumento, nel 2000, per 30%, e con 5% ad ogni elezione sino alla parità.

In Brasile, ci sono stati alcuni miglioramenti nella rappresentanza femminile presso la Camera dei Deputati, passando dal 9,94% nel 2014, al 15% ne 2018. Nella prima legislatura sotto l'egida della nuova Costituzione, erano appena il 5,1%. Ma il progresso è lento per la Democrazia Rappresentativa. Stati come l'Amazzonia, Maranhão e Sergipe non hanno mai eletto deputati federali.

Nel 2009, la Legge 12.034 ha istituito la promozione e la diffusione della partecipazione politica femminile attraverso una propaganda gratuita in radio e televisione, in una percentuale definita dalla direzione nazionale del Partito (occupata, generalmente, da uomini), osservato il minimo del 10%.

Nell'ambito della Legge delle Elezioni (Legge n. 9.504/97), la sua redazione originale prevedeva, nel suo articolo 10, § 3º, che ogni Partito o coalizione avrebbe dovuto "riservare" un minimo di 30% e un massimo di 70% per le candidature di ogni sesso. E dinanzi ad uno scenario prevalentemente maschile: avrebbe dovuto esserci una riserva di 30% per le candidature femminili, il che non ha avuto effetto, tenendo conto della bassa imperatività del comando. Così, nel 2009, attraverso la Legge n. 12.034, è stato alterato il verbo "riservare" per "riempire", mantenute le percentuali del 30% e 70% per ogni genere. Siccome la legge, da sola, non basta, specialmente quando non è alleata alla volontà politica per compierla, è stato necessario stabilire regole per il finanziamento della campagne politiche femminili. In questo modo, la Legge n. 13.165/2015 ha stabilito, con

l'art. 9º, percentuali che variano dal 5% al 15% del Fondo dei Partiti destinato a campagne para a per le candidature femminili.

Per trattarsi di una previsione che non risponde a precetti di uguaglianza, specialmente perché non ci sono limiti di spesa per le candidature maschili (che in pratica potrebbe arrivare al 95%) e anche per contrariare la determinazione al "riempimento" del 30% del totale delle candidature per donne, il Supremo Tribunale Federale ha votato (ADI n. 5617), per l'incostituzionalità delle percentuali previste, dinanzi alla ingiustificata distinzione di genere e ha determinato il rispetto della soglia del 30%, per equiparazione contenuta nella Legge n. 9.504/97 (articolo 10, § 3º, visto altrove).

Ancora lontano da parametri accettabili per le Democrazie già consolidate in merito alla rappresentanza femminile, il Brasile ha adottato, con un processo lento e frutto dello sforzo delle donne, il sistema di quote per "riempimento" di "candidature", quando l'ideale sarebbe stato di "posti".

Senza il compimento delle norme che stabiliscono le quote, senza educazione e cultura politica, senza riaffermazione dei precetti democratici più elementari, soprattutto di uguaglianza, non si avanza istituzionalmente. Il Brasile, firmatario della Convenzione sopra l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne, deve affrontare i suoi deficit rappresentativi, in modo da essere minimamente coerente all'immagine di diversità che ancora non si riflette in Parlamento.

Alla fine del capitolo, sono state presentate alcune proposte per migliorare i Partiti, senza la pretesa di considerarli perfetti. Sono state strutturate in tre punti:

I) *Accountability* e Controllo Sociale: agenda pubblica di autorità e regolamentazione di *Lobby*; effettiva applicazione della Legge di Accesso all'informazione ai Partiti; creazione del sito web amministrato dalla Giustizia elettorale che tratti, in modo semplice e comprensibile, dei conti dei partiti con aggiornamento mensile; i capi dell'Esecutivo, a tutti i livelli, devono presentarsi una volta all'anno in Parlamento per dare conto della loro gestione, giustificando quello che non è stato compiuto del loro programma di governo; politiche di incentivo alla creazione, da parte della Società, di osservatori indipendenti per l'esercizio del Controllo Sociale in merito ai Partiti Politici e all'attività parlamentare;

II) *Compliance* dei partiti: codici etici, trasparenza e buon governo per i Partiti;

organo indipendente interno per appurare le irregolarità (*Compliance officer*); regole di Democrazia Interna come criterio di standardizzazione del programma di *Compliance* adottato; obbligo di istituire *Compliance* di partito. Con la sanzione che è analizzata soltanto nella fase di giudizio di un eventuale illecito;

III) Sistema Elettorale e Riforma Politica (per una Democrazia effettivamente Rappresentativa): divieto di accumulare incarichi di partito com qualsiasi funzione pubblica; aumento delle quote di genere esistenti e istituzione di quote razziali, attraverso liste alternate o mediante percentuali progressive di riempimento dei posti, non appena di candidature; estinzione della figura del senatore supplente, con la convocazione di una nuova elezione in caso di posto vacante; istituzione di candidatura indipendente (o avulsa), con numero minimo di sostenitori, in diversi Stati; aumento dell' uso di strumenti di Democrazia Diretta (consultazioni popolari); istituzioni di elezioni primarie per la scelta dei candidati, per tutti gli incarichi, e anticipazione del periodo di registro della candidatura, per rendere possibile uno scrutinio previo da parte dell'elettore (vita pregressa); manutenzione del sistema elettorale proporzionale; correzione del "malapportionment"; adozione del sistema delle liste chiuse (o flessibile, quando l'elettore ha la possibilità di cambiare l'ordine precedentemente stabilito); rifiuto di qualsiasi proposta di restituzione delle coalizioni alle elezioni proporzionali.

CONCLUSIONI

Nella **sintesi delle conclusioni della presente ricerca**[1137], si verifica che il **primo capitolo** ha compiuto il suo proposito di studiare in profondità i fondamenti della Democrazia. La difficoltà di concettualizzarla è stata risolta con l'adozione della definizione di Luigi Ferrajoli, che la intende come un modello articolato in diverse dimensioni, le quali coinvolgono garanzie politiche, civili, di libertà e sociali, dando un carattere sostanziale al concetto.

Lo studio della sua classificazione ha reso possibile individuare una gamma aperte di varianti, mettendo in evidenza le Teorie Normative della Democrazia, con il contributo degli autori classici per la comprensione delle sue qualità essenziali: rappresentatività, partecipazione, freni e contrappesi, concorrenza, decentralizzazione, uguaglianza, libertà, discussione e giustizia (Canotilho).

La ragione per la quale ci si è dilungati nello studio della Democrazia è la sua centralità per lo Stato di Diritto e per la Società: senza di essa perde significato l'esistenza dei Partiti Politici.

La vitalità e la dinamicità del fenomeno democratico, con le sue lotte e gli infiniti interessi in gioco, risiedono nella disposizione di ogni persona nell'occupare il suo posto nell'arena politica, di rivendicare o accettare restrizioni alla libertà, all'uguaglianza (sociale ed economica), alla correttezza nell'ambito della cosa pubblica, al controllo del potere come base nella "chiara comprensione" (Dahl), a praticare o meno la tolleranza. Terreno delle libertà, la Democrazia possiede obiettivi costituzionali ed istituzionali che non possono essere oltrepassati, e tra questi il rispetto per le minoranze, la pluralità e la diversità di pensiero. Preservare la Democrazia è una lotta quotidiana, una eterna vigilanza, per dirla alla Thomas Jefferson. L'autocontrollo deve essere praticato dai politici (Levitisky e Ziblatt). Queste lezioni hanno guidato tutto il lavoro che ora si conclude.

Nel **secondo capitolo** è stata affrontata, in particolare, la tematica della Crisi della Democrazia Rappresentativa. Si è constatato che, nel corso della storia, il termine "Crisi" è sempre stato associato alla Democrazia. Si è visto con David Held che la Crisi può

[1137] La sintesi delle conclusioni della Ricerca non ripete integralmente i riferimenti utilizzati per la sua costruzione, i quali constano tuttavia nel testo integrale.

essere vista sotto due angoli: associata a cicli politici, con flessioni economiche (Crisi parziale), o come potenziale trasformatore della Società (serio interrogativo politico e sociale), essendo questo, quindi, il più preoccupante.

Le crisi poi derivano dalle promesse non mantenute da parte della Democrazia, generando delusione nei cittadini che non raggiungono l'ideale di una buona vita desiderata. Le conseguenze sono gravi, nella misura in cui generano l'antipolitica attraverso la radicalizzazione e la depoliticizzazione, tutto potenziato dal potere distruttivo delle reti sociali (Innerarity).

Tra gli altri fattori, la delegittimazione dei Partiti Politici è decorrente, nel caso brasiliano e italiano, di grandi casi di corruzione politica (*Tangentopoli* e Lava Jato). Si aggiunga il potere occulto delle *Lobbies* e il risultato è l'influenza indebita del Potere Economico sulla Politica. Così, si conclude per la necessità di regolamentazione delle *Lobby*, al fine di dare la dovuta trasparenza ai rapporti tra aziende, gruppi di pressione e autorità politiche, incentivando la stampa ed i cittadini ad esercitare la loro funzione di fiscalizzazione, senza pregiudizio dei meccanismi istituzionali ufficiali.

L'analisi del discorso antisistema ha reso possibile la conclusione che anche la Politica realizza la sua autofagia, nella misura in cui gli *outsiders* che si presentano come "non politici" non sono altro che politici in cerca di spazio. Paradossalmente, attaccano la Politica e le istituzioni, aprendo in questo modo il Vaso di Pandora degli estremismi perniciosi alla Democrazia (tanto di sinistra come di destra).

Il **terzo capitolo** ha compiuto anch'esso il suo proposito nel dimostrare le sfumature dei Sistemi Elettorali e di come essi influenzino la Democrazia Rappresentativa. Piccoli cambiamenti nei calcoli elettorali possono modificare significativamente la rappresentatività nel Parlamento.

Le funzioni dei Sistemi Elettorali (legittimazione del Sistema Politico, rappresentanza, integrazione del pluralismo sociale e costruzione della volontà comune, istituzione di una opposizione capace di controllare *et cetera*) hanno dimostrato la loro importanza per l'ambiente democratico e per la validità del processo di scelta di governanti e rappresentanti.

Sulla classificazione dei Sistemi, Maggioritari, Proporzionali, Semi proporzionali

o “Misti”, si è verificato che il modello adottato per ogni Paese è legato a diversi fattori (sociali, economici e politici, tra gli altri), a parte il fatto che ognuno di loro possiede virtù, ma anche difetti: i Maggioritari per disprezzare tutti gli altri voti dati ai non eletti, i Proporzionali per facilitare il frazionamento dei Partiti e la necessità di formazione di governi di coalizione. Non esistono quindi Sistemi Elettorali perfetti o superiori agli altri (Oliviero).

Quanto al modello tedesco, sempre citato in Brasile come “soluzione”, è necessario comprenderlo senza la semplicità suggerita da molti. Sfumature e complessità contrassegnano il Sistema che è predominantemente Proporzionale, ragione per cui è necessario, in qualsiasi dibattito sul tema, un maggior approfondimento.

Il modello brasiliano per il Parlamento, attualmente Proporzionale con lista aperta, ha bisogno di alcuni aggiustamenti, ma non è così malvagio come si dice. Inoltre, le riforme o mini riforme che sono state realizzate o che si vogliono realizzare impediscono che il proprio Sistema Elettorale e Politico possa stabilizzarsi.

Si conclude, quindi: che venga corretto il denominato *malapportionment* (sproporzione del peso del voto degli elettori di Stati differenti); che venga adottato il sistema com liste chiuse (o flessibili, quando l’elettore ha l’opzione di alterare l’ordine previamente stabilita), al fine di fortificare i Partiti Politici (parallelamente, è imperiosa la democratizzazione interna, sotto la pena di un controllo arbitrario delle liste per la cupola); venga rigettata la proposta tendente al ritorno delle coalizioni para le elezioni proporzionali; che venga rigettata qualsiasi proposta di adozione di Sistema Maggioritario per il Parlamento, poi disprezza grande parte dei voti, diminuisce la diversità nella rappresentatività politica, genera personalismi e indebolisce i Partiti Politici.

Anche il **quarto capitolo** ha compiuto il suo intento, quello di investigare i Partiti Politici, la loro origine, sviluppo e classificazione, così come la Crisi per la quale passano, le cause e le conseguenze. E inoltre, la decisiva contribuzione di Luigi Ferrajoli e la funzione dei Movimenti Politici attuali.

Quanto alla Democrazia Interna, si sono constatati gravi problemi. C’è una tendenza alla oligarchia (Ostrogorski), che è necessaria per adottare misure che minimizzino o estirpino il problema denunciato di forma unanime dalla dottrina. L’autonomia dei partiti non può servire da scudo protettore per le pratiche arbitrarie.

Quanto alla Crisi dei Partiti Politici, si è concluso che si manifesta per i bassi indici di fiducia da parte della popolazione in diversi Paesi. E ha un rapporto diretto con la Crisi della Democrazia Rappresentativa. Quindi, è possibile concludere che è la Crisi dei Partiti, causata da casi di corruzione, dominio del Potere Economico, distanza dalle basi sociali *et cetera* che contamina la Democrazia. Inoltre, questa gode dei migliori indici di affidabilità rispetto ai Partiti, come si è dimostrato.

Come conseguenze della Crisi dei Partiti si possono annotare: l'allineamento dell'elettore, poca fiscalizzazione (Controllo Sociale); assenteismo crescente; criminalizzazione della Politica; nascita dei Movimenti antisistema; restrizione a diritti politici; attivismo giuridico (in parte per l'inerzia del Parlamento). In modo più dettagliato, è stato identificato il Populismo come grave conseguenza che colpisce attualmente diverse nazioni, il che può portare, in alcuni casi, a **estremismi** indesiderabili per una Democrazia. Il problema presenta contorni ancora più preoccupanti a causa del denominato Populismo digitale, operato nelle reti sociali (Dal Lago).

Infine, l'importante contributo di Luigi Ferrajoli. L'autore propone che venga rivisitato il falso dilemma dell'autonomia dei partiti, in modo che se da un lato essa è necessaria, dall'altro non può giustificare l'assenza di regole (eteronomia e regolamentazione). Il Partito si è servito dell'autonomia (che ne è uscita sconfitta) per allontanarsi dalla Società e, così, statalizzarsi. È servita, quindi, per sigillare la sua unione con lo Stato, e non con la Società. Quindi, le regole che Ferrajoli propone, relativamente alla Democrazia Interna, trasparenza e proporzionalità nell'elezione di organi deliberativi, tra gli altri, devono essere sommati a quella che prevede l'incompatibilità tra le funzioni di partito e le funzioni pubbliche. Insomma: allontanarsi dallo Stato e mettere le radici nella Società. Le sue proposte per il sistema italiano sono possibili per il modello brasiliano, il quale sembra avere gli stessi vizi.

Il **quinto e ultimo capitolo** ha dimostrato l'importanza dei meccanismi di Controllo Sociale per la Cittadinanza, al fine di poter sapere e fiscalizzare gli atti amministrativi. Il controllo del Potere è una delle caratteristiche delle nazioni veramente democratiche, come descritto nel Capitolo 1, e i Partiti Politici, indipendentemente dalla loro natura giuridica, esercitano una funzione pubblica. Inoltre, nel caso del Brasile, ci si serve basicamente di risorse pubbliche per il suo funzionamento e per le campagne elettorali, e questo genera automaticamente l'obbligo di rendere conto alla Giustizia Elettorale.

La conclusione a cui si giunge è che tale controllo non deve essere esercitato soltanto da organi ufficiali (*Accountability* orizzontale), e nemmeno deve essere esercitato dal Cittadino appena in occasione delle elezioni (*Accountability* verticale). Quello che si difende è l'effettiva implementazione del Controllo Sociale sui Partiti Politici. La proposta è che i Partiti possano essere controllati dal cittadino, e non appena mediante rendiconto annuale presso la Giustizia Elettorale, la cui forma (notarile) di presentazione e complessità impediscono l'analisi da parte del cittadino comune, della stampa e della Società Civile.

Meccanismi di *Accountability* e *Compliance* e l'effettiva applicazione della Legge di Accesso all'informazione ai Partiti Politici possono aiutare in questo tentativo di migliorare l'ambiente dei partiti, con una maggiore trasparenza e democratizzazione delle sue pratiche, altro punto centrale per l'esito qui proposto. Sulla *Compliance*, si percepisce come migliore la soluzione di imposizione obbligatoria, ma com premi ai Partiti che adottino realmente il programma, la cui analisi sarà fatta dall'organo giuridico soltanto e quando vi sia un illecito da considerare. In questo modo si evita l'intervento preventivo del Potere Giuridico per verificare il programma di integrità implementato.

Quanto al **problema** inizialmente suscitato, si è indagato: è possibile una nuova forma di azione e/o l'istituzione di un Controllo Sociale dei Partiti Politici, al fine di ampliare la sua Legittimità, a beneficio della Democrazia Rappresentativa? La risposta è positiva, nella misura in cui c'è una gamma di strumenti che rendono possibili il miglioramento delle prestazioni dei Partiti Politici, così come il Controllo Sociale sulle associazioni.

Le risposte alle ipotesi formulate inizialmente sono state trovate, anche se non sono conclusive, dato che sono molte le variabili in essere.

La prima, "la Politica realizzata attraverso i Partiti è saturata dal punto di vista della su Legittimità popolare?" trova risposta affermativa nei casi brasiliano e italiano, dove i sondaggi indicano il grado di fiducia molto basso, ed in alcuni momenti quasi nullo.

La seconda, "esiste alienazione da parte del popolo in merito alla Politica?" anch'essa trova risposta affermativa, dato che le persone sono stanche e deluse, o questo genera alienazione e allontanamento.

La terza, "è possibile una nuova forma di fare politica di partito che possa superare l'attuale ostacolo esistente tra Partiti e Cittadini?" Come abbiamo visto, ci sono

cammini che indicano tale possibilità. Quindi, i Partiti che. Devono fare una seria e necessaria autocritica, al fine di riformulare le loro pratiche.

La quarta, “i modelli politici di partito europei e nordamericani possono servire come modello per la Democrazia brasiliana?” trova, ancora una volta, risposta affermativa, ma in termini, visto che ogni nazione possiede caratteristiche specifiche che impediscono l’importazione pura e semplice di modelli. Tuttavia è possibile adottare misure che possono essere adattate alla realtà brasiliana. Così, i meccanismi di trasparenza e regolamentazione di *Lobby*, l’adozione del voto com liste chiuse, l’aumento della rappresentatività com l’istituzione di quote, l’adozione di elezioni primarie e l’anticipazione dei registri di candidatura e o delle campagne elettorali (queste due ultime secondo il modello nordamericano) sono esperienze, per esempio, che posso essere approfittate in Brasile.

La quinta, “è possibile l’istituzione di un Controllo Sociale dell’attività politica dei partiti?” Sì, e ha relazione con il problema iniziale formulato. Meccanismi di *Accoutability*, *Compliance* e Controllo Sociale sono applicabili ai Partiti Politici, soprattutto perché finanziati, basicamente, con risorse pubbliche (è il caso del Brasile).

Quanto alla novità e all’originalità, requisiti di una Tesi di Dottorato, si pretende che essi siano presenti per la seguente ragione: a) la forma come è stata affrontata la Teoria della Democrazia, con i fondamenti teorici estratti dai principali autori moderni e contemporanei che si sono occupati del tema, da Thomas Hobbes a Luigi Ferrajoli e David Held, passando per autori classici come Alexis de Tocqueville e Norberto Bobbio, sommando venti autori (appena nella categoria Democrazia) riuniti in una sola opera, la quale potrà servire come fonte di future ricerche; b) l’esame della proposta di Luigi Ferrajoli per i Partiti Politici, un’incursione sino ad oggi sconosciuta nel contesto brasiliano; c) il raggruppamento di enunciati di *Accountability*, Controllo Sociale, *Compliance*, Sistema Elettorale e Riforma Politica, i quali, una volta compattati in una stessa proposta, possono ausiliare nel miglioramento dell’ambiente politico nazionale; d) la difesa dell’implementazione delle quote razziali (o etniche) nel Parlamento, tema che è passato molto lontano dal dibattito politico nazionale.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

DOUTRINA

ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: o processo jurisdicional como um locus da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

ACHEN, Christofer H; BARTLES, Larry M. ***Democracy for realists****: why elections do not produce responsive government.* New Jersey: Princeton, 2016.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALBERTAZZI, Daniele; McDONNELL, Duncan. ***Populists in Power****. New York:* Routledge, 2015.

ALMEIDA, Helga do Nascimento de; GOMES, Larissa Peixoto. **Mais exóticos que jabuticabas?** Os sistemas eleitorais brasileiros. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALVIM, Frederico Franco. **Cobertura política e integridade eleitoral**: efeitos da mídia sobre as eleições. Florianópolis: Habitus, 2018.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máximo X Cidadania Mínima**: Códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BACHMANN, Steve; DÍAZ, Jorge (Ilustrações)*.* ***U. S. Constitution for Beginners***. *Danbury: For Beginners*, 2012.

BARBACETTO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. **Operação mãos limpas:** a verdade sobre a operação italiana que inspirou a lava jato. Tradução de Alexis Caprara et al. Porto Alegre: CDG, 2016. Título original: *Mani Pulite: La vera storia*. Formato digital.

BARDI, Luciano. ***Deficit Democratico, Euroscetticismo e Partiti nell'Unione Europea***. *In*: ***Una certa idea di scienza*** **politica**. *Saggi in onore di Gianfranco Pasquino*. (*A cura di* Angelo Panebianco). Bologna: Il Mulino, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Título original: *Here, there and anywhere: human dignity in contemporany law and in the transnacional discourse*. Tradução Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a outra modernidade. Tradução de Sebastião

Nascimento. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2011. Título original: *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*.

BINKLEY, Wilfred E. **Partidos Políticos Americanos**: Sua História Natural. Tradução de João Távora. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, [1961]. Título original: *American Political Parties: Their Natural History*.

BIOGRAPHIES OF US PRESIDENTES, BOOK 3. **Thomas Jefferson: *A Life From Beginning To End***. Hourly History, 2016. Edição do Kindle. Obs.: a obra é parte de uma coleção e não faz menção ao seu autor e ao local de edição.

BLASI, Ana Cristina Ferro. **Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para a sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.

BLUNTSCHLI, Johann Caspar. ***Dottrina dello stato moderno. Parte Terza. La politica come scienza***. Tradução do alemão para o italiano de Giuseppe Trono. Napoli: Dottor Leonardo Vallardi Editore, 1879. Sem menção ao título original.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13. ed. Tradução de Carmen C. Varriale *et al*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Título original: *Dizionario di politica*.

BOBBIO, Norberto. **O filósofo e a política**. Antologia. SANTILLÁN, José Fernández (Org.). Tradução de César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. Título original: Norberto Bobbio: *el filósofo y la política*.

_____. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Título original: *Il futuro della democrazia*.

_____. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. Título original: *Teoria Generale della Politica*.

BOLOGNESI, Bruno; BABIRESKI, Flávia Roberta. **Posicionamentos ideológicos dos partidos políticos de direita no Brasil**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 100. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.

BOWEN, Jeff; ROSE-ACKERMAN, Susan. ***Partisan Politics and Executive Accountability: Argentina in Comparative Perspective***. Referência indicada originalmente: "*10 Sup. Ct. Econ. Rev. 157 2003*" p. 156. Acervo digital HEINONLINE.

CAMPOS NETO, Raymundo. **Democracia Interna e o fenômeno da oligarquização dos Partidos Políticos**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 341. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. Almedina: Coimbra, 2003.

CHEUNG, Jocelyn. ***Police Accountability***. *The Police Journal*. Vol 78 2005. Acervo digital HEINONLINE

CHOMSKY, Noam. ***Le Dieci Leggi del Potere****. Requiem per il sogno americano*. Tradução para o italiano de Valentina Nicolì. Milano: Ponte alle Grazie, 2017. Título original: *Requiem for the American Dream*.

CROUCH, Colin. ***Postdemocrazia***. Tradução para o italiano de Cristiana Paternò. Bari: Gius, Laterza & Figli, 2003. Título original: *Post-democracy*.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. Título original: *On democracy*.

DAL LAGO, Alessandro. ***Populismo Digitale***: *la crisi, la rete e la nuova destra.* Milano: Raffaello Cortina Editore, 2017.

DOS SANTOS, Rafael Padilha; DAL RI, Luciene (org). **Pressupostos Históricos e Teóricos para o Estudo da Democracia e os Novos Desafios na Era da Globalização**. Perugia: *Università Degli Studi di Perugia*, 2016.

DUVERGER, Maurice. ***I Partiti Politici***. 3 ed. Tradução para o italiano de Mariejosé Cambieri Tosi. Milão: *Ediziono di Comunitá*, 1971. Título original: *Les partis politiques.*

FARIA, Fernando de Castro. **A perda de mandato eletivo**: decisão judicial e soberania popular. Florianópolis: Conceito, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. ***Poderes Salvajes***. *La crisis de la democracia constitucionali.* Tradução de *Perfecto Andrés Ibánez*. Madrid: Minima Trotta, 2011. Título original: *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*.

_____. *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società.* ***Lo Stato Rivista semestrale di Scienza costituzionale e teoria del diritto***, a. IV, n. 6, genn./giugno 2016.
FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Disponível em <http://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen/>. Acesso em 18.07.2018.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Tradução de Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. Título original: *The end of history and the last man*.

GALLI, Giorgio. ***Storia dei partiti politici europei***. Milano: Rizzoli, 1990.

GALSTON, Willian A. ***Anti-Pluralism: The Populist Threat to Liberal Democracy***. New Haven/London: Yale, 2018.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. Tradução de Maria

Luiza de Carvalho. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. Título original: *Le Gardien des Promesses*.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

GONZÁLEZ, Renato Garin. ***El lobby feroz y la sociedad de las influencias***. Santiago: Catalonia, 2016. Edição do Kindle. Formato digital.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

GREPPI, Andrea. ***La democracia y su contrario****: Representación, separación de poderes y opinión pública*. Madrid: Trotta, 2012.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**. Entre facticidade e validade. Rio de Janeiro, Tempo brasileiro, 1997. Título original: *Faktizität und Geltung*. 2 v.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. 3 ed. Tradução para o espanhol de María Hernández Díaz. Madrid: Alianza Editorial, 2009. Título original: *Models of Democracy*.

HETT, Benjamin Carter. ***The Death of Democracy. Hitler's Rise to Power***. Willian Heinemann: London, 2018.

HOBBES, Thomas. **Leviatã:** ou matéria, forma e poder de uma República eclesiástica e civil. Tradução de João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Claudia Berliner. Edição brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título original: *Leviathan*.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**: a frustração popular e os riscos para a democracia. Tradução de João Pedro George. Rio de Janeiro: LeYa, 2017. Título original: *La política em tempos de indignación*.

JEFFERSON, Thomas. ***Jefferson on Freedom****: Wisdom, Advice, and Hints on Freedom, Democracy, and the American Way*. *New York: Skyhorse Publishing*, 2011. Edição do Kindle. Formato digital.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução dos originais em alemão: Vera Barkow; em inglês: Jeferson Luiz Camargo e Marcelo Brandão Cipolla; em italiano: Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KÜHNE, Thomas. ***Il caso tedesco****.* PIRETTI, Maria Serena (a cura di). ***I Sistemi Elettorali in Europa***. *Tra Otto e Novecento.* Tradução para o italiano de Emmanuel Keats. Roma-Bari: Laterza & Figli Spa, 1997.

LANCHESTER, Fulco. ***Sistemi elettorali e forma di governo***. Bologna: *il Mulino, 1981*.

LAPAROMBALA, Joseph. ***Democrazia All'italiana***. Tradução para o italiano de Laura Noulian. Milano: Arnaldo Mondadori Editore, 1988. Título original: *Democracy, Italian Style*.

LAUCHS, Mark. ***Rational Avoidance of Accountability***. 7 *Queensland U. Tech. L. & Just*.

J. 295 2007 pp. 295-304. Acervo digital HEINONLINE.

LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Título original: *How democracies die*.

LIJPHART, Arend. ***Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos***. Tradução de Fernando Jiménez Sánches. Madrid: Centro de Estudos Constitucionales, 1995. Título original: *Electoral Systems and Party Systems*.

LLOSA, Mario Vargas. **A civilização do espetáculo**. Tradução de Cristina Rodriguez e Artur Guerra. Quetzal Editores: Lisboa, 2012. Título original: *La civilización del espectáculo*.

LOCCHI, Maria Chiara. ***Il sistema maggioritario a due turni per le elezioni dei deputati all'Assemblea nazionale* francese.** *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. Torino: G. Giappichelli, 2007.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. *E-book. LeBooks*, 2018. Título original: *Concerning Civil Government, Second Essay*. Formato digital.

MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. **RIL**, v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41>. Acesso em 04.07.2017.

MASSARI, Oreste. ***I partiti politici nello democrazie contemporanee***. Roma-Bari: Laterza, 2004.

MERKEL, Wolfgang. **A Democracia Está em Crise?** A Democracia Europeia (sem menção ao organizador). Tradução de João Reis Nunes. Alfragide: Dom Quixote, 2015. Título original: *Is There a Crisis of Democracy?*

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MICHELS, Robert. ***La sociologia del partito politico***. 2. ed. Tradução da segunda edição alemã para o italiano de Enrico M. Forni. Bologna: Il Mulino, 1966. Título original: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&PM, 2018. Título original: *Considerations on Representative Government*.

MOLINA. Juan Jesús Mora. ***Calidad y Democracia****: del sistema electoral a la rendición de cuentas*. Madrid: Tecnos, 2013.

MONTESQUIEU, Barão de. **O espírito das leis:** as formas de governo, a federação, a divisão de poderes. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 8 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004. Título original: *L'esprit des lois*.

MOREIRA, Adilson José. Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/43559/29061>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MORO, Sergio Fernando. Considerações sobre a operação *Mani Pulite*. **R. CEJ**, Brasília, n. 26, jul./set. 2004.

MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. ***Populism****: A Very Short Introduction*. *New York*: *Oxford University Press*, 2017. Formato digital. Posições 663 e 746.

MÜLLER, Friedrich. **Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?** Tradução de Peter Naumann. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, 2000. Sem menção ao título original.

_____. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann; rev. trad. Paulo Bonavides. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Título original: *Wer ist das Volk? Die Grundfrage der Demokratie – Elemente einer Verfassungstheorie VI*.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político**: Subsídios para a Análise dos Sistemas Partidário e Eleitoral Brasileiros em Face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2006.

NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales del Mundo***. Tradução para o espanhol de Ramon Garcia Cotarelo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981. Título original: *Wahlsysteme Der Welt – Daten und Analysen.* (*Coleccion Estudios Politicos*)

NUNES, Geórgia Ferreira Martins; SOARES, Lorena de Araújo Costa. **Candidatas de fachada: a violência política decorrente da fraude eleitoral e do abuso de poder e as respostas jurídicas para a efetivação dos grupos minoritariamente representados**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Constitucional Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Tratado de Direito Eleitoral, v. 1.

OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di*). ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. Torino: G. Giappichelli, 2007.

OLIVIERO, Maurizio. ***Costituzionalismi, Crisi Della Democrazia e Populismi***. *In* MORAIS, Alexandre Morais da *et al* (org.). Para Além do Estado Nacional: dialogando com o Pensamento de Paulo Marcio Cruz. Florianópolis: EMais, 2018.

OLIVIERO, Maurizio. ***I sistemi elettorali***. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di*). ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. Torino: G. Giappichelli, 2007.

_____. Palestra proferida por ocasião do **4º Seminário Internacional de Democracia e Constitucionalismo: Novos desafios na era da globalização**. Auditório Prof. Dr. Orlando Ferreira de Melo – PPCJ/Univali. Em 29.03.2017.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de; PASOLD, Cesar Luiz (Org). **Duas teses de Telmo Vieira Ribeiro**. Joaçaba: UNOESC, 2015.

ORWELL, George. **1984**. Tradução de Alexandre Hubner e Heloisa Jahn. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

PANEBIANCO, Angelo. ***Una certa idea di scienza politica****: Saggi in onore di Gianfranco Pasquino: A cura di Angelo Panebianco.* Bologna: Mulino, 2016.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo.** 4. ed. rev. amp. Itajaí: Univali, 2013. Disponível em: <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>.

_____. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 13. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Conceito Editorial, 2015.

PIERINI, Andrea. ***I sistemi elettorali nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America***. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di)*. ***Sistemi Elettorali e Democrazia****.*

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei nºs 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal, em busca de um modelo efetivo**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.

PORTA, Donatella Della; VANNUCCI, Alberto. ***Corrupt exchanges****: actors, resources, and mechanisms of political corruption*. New York: Aldine de Gruyter, 1999.

PORTA, Donatella Della. ***The Emergence of European Movements? Civil Society and the EU****. European Journal of Legal Studies*. Vol. I, n. 3. pp. 58-59. Acervo digital HEINONLINE.

POSNER, Richard A. **Fronteiras da teoria do direito**. Tradução de Evandro Ferreira e Silva, Jeferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

RANIOLO, Di Francisco. ***Le transformazioni dei partiti politici***. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2004.

REYBROUCK, David Van. ***Against Elections****: The Case for Democracy*. Tradução de Liz Waters. London: The Bodley Head, 2016. Título original: *Tegen Verkiezingen*.

RIBERO, Pedro Floriano *et al*. **Da previsão legal ao aprendizado institucional: intervenções internas e comissões provisórias nos partidos brasileiros**. *In* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 383. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Ridendo Castigat Moraes: sem menção ao local ou ao ano de edição. *E-book Kindle*. Formato digital. Título original: *Du Contract Social: Ou Principes du droit politique*.

SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**: Teoria geral e experiências no direito comparado. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

_____, Ana Cláudia. ***Una propuesta de medidas jurídicas anticorrupción para los partidos políticos***. No prelo.

SARTORI, Giovanni. ***Democrazia e definizioni***. [S.l.]: Il Mulino, 1980.

_____. ***Teoria dei partiti e caso italiano***. Milão: SugarCo Edizioni, 1982.

SCHEDLER, Andreas. ***¿Qué es la rendición de cuentas?*** *Cuadernos de transparencia 03.* Publicado originalmente por Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 13-28, com autorização. Sem menção ao nome do tradutor. Título original: *Conceptualizing Accountability*.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Título original: *Capitalism, Socialism and Democracy*.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa.** *Qu´est-ce que le Tiers État?* 4 ed. Aurélio Wander Bastos (Org). Tradução de Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Sistemas Eleitorais**: tipos, efeitos jurídicos-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999.

SMITH, James Barclay. ***Government Accountability***. *Villanova Law Review*. Vol. 2. Rev. 16, 1957. p. 26. Acervo digital HEINONLINE.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**: Lei de Introdução e Parte Geral. 12. ed. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia/São Paulo: Universidade de São Paulo, 1987. Título original: *De la Démocratie em Amérique*.

TRUCCO, Lara. ***Democrazie Elettorali e Stato Costituzionale***. Torino: G. Giappichelli Editore, 2011.

TUCK, Richard. Introdução à obra **Leviatã:** ou matéria, forma e poder de uma República eclesiástica e civil, de Thomas Hobbes. Tradução de João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Claudia Berliner. Edição brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

VENTURA, Sofia. ***La Scienza Politica per Riformare L'Italia***. *In* ***Una certa ideia di scienza politica****. Saggi in onore di* Gianfranco Pasquino*. (a cura di* Angelo Panebianco*)*. Bologna: Il Mulino, 2016.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

VOLPI, Mauro. ***Diritto Costituzionale Italiano e Comparato***. Monduzzi. Editore: Bologna, 1995.

WARE, Alan. ***Political parties and party sistems***. Oxford University Press: New York, 1996.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18 ed. São Paulo: Cultrix, 2011. Título original: *Wussenschaft Als Beruf e Politik Als Beruf*.

WEIL, Simone. **Pela Supressão dos Partidos Políticos**. Tradução de Lucas Neves. Editora Âyiné: Belo Horizonte, 2016. Título original: *Note sur la suppression générale des partis politiques: la personne et sacré*.

ZAMPAGNI, Gabriele. ***I sistemi elettorali in Italia***. *In* OLIVIERO, Maurizio; VOLPI, Mauro (*a cura di*). ***Sistemi Elettorali e Democrazia***. Torino: G. Giappichelli, 2007.

DOUTRINA *ON-LINE*

ALEXANDER, A.; INGLEHART, R.; WELZEL, C. (2012). ***Measuring Effective Democracy: A Defense***. *International Political Science Review 33.* Disponível em <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSPublicationsPapers.jsp>. Acesso em 28.03.2019.

ANDERSON, Perry. **Agitação anti-sistema na Europa e nos Estados Unidos**. Disponível em <https://pt.mondediplo.com/spip.php?article1176>. Acesso em 28.06.2018.

ARAÚJO, Gabriela. **Aspectos polêmicos do projeto de lei 429/17 e o compliance para partidos políticos**. Portal Migalhas. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI301375,81042-Aspectos+polemicos+do+projeto+de+lei+42917+e+o+compliance+para>. Acesso em 06.08.2019.

AVANCINI, Márcia. Democracia racial. Mito de não existe racismo no Brasil dificulta movimentos reivindicatórios. **Revista Pré-Univespi. n. 61, UNIVERSO**. Dez 2016 | Jan 2017. Disponível em <http://pre.univesp.br/democracia-racial#.WW9mOYSrrZ4>. Acesso em 18.07.2017.

BARROSO, Luís Roberto. Cotas raciais são legítimas com parâmetros razoáveis. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-abr-25/politica-cotas-raciais-legitima-parametros-razoaveis>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BAKER, Carl *et al*. *General Election 2017*: *full results and analysis*. ***UK Parliament Website***. Disponível em <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7979>. Acesso em 13.11.2017.

CONRFIELD, M. *In* Gomes, Wilson *et al.* Revista de Sociologia e Política. Rev. Sociol. Polit. Vol.17. n. 34. Curitiba, outubro de 2009. *On-line version* ISSN1678-9873. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-

44782009000300004#nt01>. Acesso em 29.04.2017.

ESTUDO dos Indicadores Socioeconômicos da População Negra da Grande Florianópolis. **Ceres Inteligência Financeira.** Março de 2012. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/09_04_2012_17.15.23.8da1b09262509a280c6a6c8d0d680f03.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Educação em Direitos Humanos**. Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Disponível em <http://https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/index>. Acesso em 21.11.2017.

_____, Fernando de Castro. **A sub-representação da população negra nas esferas de poder**. Apresentado no 5º Seminário Internacional "Democracia e Constitucionalismo: novos desafios na era da globalização". Disponível em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/article/download/13034/7449> pp. 125-139.

GALVÃO, Eduardo. ***Lobby* 2.0**: Regulamentação, ética e transparência. Portal LinkedIn. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/lobby-20-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-%C3%A9tica-e-transpar%C3%AAncia-eduardo-galvao>. Acesso em: 30 ago. 2017.

MACHADO, Gabriel *et al.* **Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada**. Rev. Estud. Fem. v. 24 n. 2. Florianópolis, maio/agosto de 2016. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/1805-9584-2016v24n2p417>. Acesso em 12.08.2019.

MARTINI, Diandra Avila. **Cotas partidárias e sub-representação feminina na América do Sul: Um estudo comparado entre Brasil e Bolívia**. UFRGS. Disponível em <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/DIANDRA-MARTINI.pdf>. Acesso em 12.08.2019.

NERI, Marcelo. **Percepções da Crise**. Fundação Getúlio Vargas Social e EPGE/FGV. Disponível em <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/slides/SLIDE_Neri_Percepcoes-Da-Crise-FGV-Social.pdf>. Acesso em 20.07. 2019.

O 'DONNELL, Guillermo. ***Accountability horizontal* e novas poliarquias.** *Lua Nova* [online], 1998, n.44, p.40. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>. Acesso em 03 de agosto de 2019.

PANKE, Luciana. Palestra proferida no Seminário Reforma Política e Eleitoral no Brasil. **Canal da Justiça Eleitoral**. Data: 24.03.2017. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=L4-ZhINItIU>. Acesso em 24.03.2017.

PEREIRA, Wagner Pinheiro. **O poder das imagens:** cinema e propaganda política nos Governos de Hilter e Roosevelt (1933-1945). Disponível em <http://anais.anpuh.org/wp-ontent/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.1602.pdf>. Acesso em 29.04.17.

SALGADO, Eneida Desiree. **A Lei de Acesso à Informação e os partidos políticos**. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/a-lei-de-acesso-a-informacao-e-os-partidos-politicos-221mso5irinoos93luxhem1ji.> Acesso em 23 de jun.

2016.

SARMENTO, Daniel. **A liberdade de expressão e o problema do "hate speech"**. Disponível em <http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/18-a-liberdade-de-expressao-e-o-problema-do-hate-speech/a-liberdade-de-expressao-e-o-problema-do-hate-speech-daniel-sarmento.pdf>. Acesso em 29.04.2017.

SILVA, Tatiana Dias. **O Estatuto da Igualdade Racial**. 1712: texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1712.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2017.

SGHERZA, Alessio. ***Rosatellum bis**: la nuova legge elletorale. Ecco come funziona (la scheda)*. Disponível em <https://www.repubblica.it/politica/2017/09/22/news/rosatellum_bis_scheda-176193741/?refresh_ce>. Acesso em 29.04.2019.

LEGISLAÇÃO e DECISÕES JUDICIAIS

ALEMANHA. *Parteiengesetz,* de 24.07.1967, com emenda de 31.01.1994. Tradução para o inglês de *Inter Nationes*. Disponível em <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=235>. Acesso em 19.07.2019.

BRASIL. Camara dos Deputados. Projeto de Lei n. 1202/2007. Disponível em <https://forms.camara.leg.br/ex/enquetes/353631/resultado>. Acesso em 27.08.2019.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 4.781/2013. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao;jsessionid=433554752BE453F21929213A3E77E16F.proposicoesWeb2?idProposicao=2079868&ord=0. Acesso em 23 de jun. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 6.467/2013. Disponível em http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/472258-PROPOSTA-CRIA-MECANISMO-DE-ACESSO-A-INFORMACAO-DE-PARTIDO-POLITICO.html. Acesso em 23 de jun. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 116/2011. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529275>. Acesso em 25.07.17.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 12.08.19.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002. "Promulga a Convenção sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984".

_____. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. "Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências".

_____. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Presidência da República: Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. "Estabelece normas para as eleições".

_____. Lei n. 12.527/2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

_____. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. "D*ispõe* sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências".

_____. Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.

_____. Lei n. 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis n º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.

_____. Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis n º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. Mapa do encarceramento aponta: maioria da população carcerária é negra. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/junho/mapa-do-encarceramento-aponta-maioria-da-populacao-carceraria-e-negra-1>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. Presidência da República. Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002. "Promulga a

Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c"". Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm> Acesso em 02.08.2019.

_____. Presidência da República. Decreto n. 9.142, de 22 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9142.htm>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei n. 336/2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578>. Acesso em: 04 jul. 2017.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei n. 429, de 1º de novembro de 2017. “Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade”.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 41). Relator Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADC 4650). Relator Min. Luiz Fux. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>. Acesso em 13.05.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5617. Relator Ministro Edson Fachin. Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 08.03.2019 - ATA Nº 24/2019. DJE nº 46, divulgado em 07/03/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADI 186). Relator Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar (SL 623). Relator Min. Ayres Britto. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp> Acesso em: 30.06.2016.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Cálculo de vagas (deputados e vereadores). Disponível em <https://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/calculo-de-vagas-deputados-e-vereadores/index.html>. Acesso em 18.05.2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Ac de 27.3.2018 na PC nº 22997, rel. Min Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Disponível em http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto (Partido Político - Prestação de contas). Acesso em 02.08.2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Ac de 20.2.2018 no RPP nº 141796, rel. Herman Benjamin, rel. designado Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. *Disponível em* <

http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 16.07.2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. RESPE nº 10380 , rel. Min. Luiz Fux. Disponível em <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/coligacao-e-convencao/convencao-coligacao-e-escolha-de-candidato/autonomia-partidaria>. Acesso em 10.08.2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. de 6.10.2016 no RPP nº 17211, rel. Min. Luiz Fux. *Disponível em* < http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto> Acesso em 16.07.2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. de 3.10.2013 no RPP nº 59454, rel. Min. Laurita Vaz. *Disponível em* < http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto> Acesso em 16.07.2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. RPP Nº 84368 Ministro Jorge Mussi. Acórdão Publicado em Sessão (artigo 8º - da Resolução - TSE nº 23.172/2009). *Disponível em* < http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto> Acesso em 16.07.2019.

CUBA. *Constituición de la República de Cuba*. Disponível em <https://www.presidencia.gob.cu/es/>. Acesso em 06.08.2019.

CHINA. *Constitution of the People's Republic of China*. Disponível em <https://npcobserver.files.wordpress.com/2018/12/PRC-Constitution-2018.pdf>. Acesso em 06.08.2019.

INSTITUIÇÕES e ÓRGÃOS DE PESQUISA

AGORA! Sítio eletrônico. Disponível em <http://www.agoramovimento.com/quem-somos/>. Acesso em 28.07. 2019.

ALTO comissário da ONU alerta que direitos fundamentais correm risco. **ÉPOCA NEGÓCIOS**. Matéria não assinada. Agência EFE. Disponível em <http://epocanegocios.globo.com/Forum-Economico-Mundial/noticia/2017/01/alto-comissario-da-onu-alerta-que-direitos-fundamentais-correm-risco.html>. Acesso em 26.04.17.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministro da CGU defende a transparência como o melhor tratamento para o lobby. Matéria não assinada. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/08/ministro-da-cgu-defende-transparencia-como-o-melhor-tratamento-para-o-lobby>. Acesso em 27.08.2019.

_____. Ministério Público Federal. Entenda o caso. Grandes Casos. Disponível em <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em 15.02.2017

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2018: TSE divulga montante total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Matéria não assinada. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/eleicoes-2018-tse-divulga-

montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-1>. Acesso em 02.08.2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais 2016: Candidaturas. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em 12.08.19.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em 12.08.19. Dados de 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos Políticos Registrados no TSE. Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em 15.07.2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos receberam mais de R$ 437 milhões do Fundo Partidário no 1º semestre de 2019. Matéria não assinada. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Julho/partidos-receberam-mais-de-r-437-milhoes-do-fundo-partidario-no-1o-semestre-de-2019>. Acesso em 02.08.2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Pela primeira vez, eleitores podem consultar lista de doadores antes das eleições. Disponível em http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2012/Agosto/pela-primeira-vez-eleitores-podem-consultar-lista-de-doadores-antes-das-eleicoes. Acesso em 04 de jul. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de Contas. Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas/contas-anuais/arquivos/2018/tse-demonst-receitas-e-gastos-dem-2018>.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. TSE disponibiliza dados sobre filiados a partidos políticos no Brasil. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Maio/tse-disponibiliza-dados-sobre-filiados-a-partidos-politicos-no-brasil>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Voto da Mulher. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em 12.08.19.

DEMOCRACY RANKING ASSOCIATION. *The Democracy Ranking relies on the following conceptual formula for quality of democracy*. Disponível em <http://democracyranking.org/wordpress/theoretical-basis/>. Acesso em 24.10.2016

EN-MARCHE. Sítio eletrônico. Tradução livre. Disponível em <https://en-marche.fr/le-mouvement>. Acesso em 29.07. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. DECLARAÇÃO UNÂNIME DOS TREZE ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Portal Galego da Língua.** Tradução de Salvador Mourelo. GZe-

ditora. Disponível em <https://agal-gz.org/faq/lib/exe/fetch.php?media=gze-ditora:declaracao_da_independencia_eua.pdf>. Acesso em 10.01.19. Sem menção ao título original.

FRANÇA. Artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em <http://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen/>. Acesso em 18.07.2018.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 2016*. Disponível em https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016. Acesso em 24.10.2016

FÜHRERPRINZIP (Leader Principle). ***GLOBAL SECURITY***. Disponível em <https://www.globalsecurity.org/military/world/europe/de-fuhrerprinzip.htm>. Acesso em 09.09.2019.

HUMAN RIGHTS WATCH. Relatório Mundial 2017: Demagogos Ameaçam os Direitos Humanos. Disponível em <https://www.hrw.org/pt/news/2017/01/12/298861>. Acesso em 30.04.2017.

INTER-PARLIAMENT UNION. *Women in national parliaments*. Atualização: 1º de fevereiro de 2019. Disponível em <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em 12.08.2019.

INTOSAI. Sítio Eletrônico. Disponível em <http://www.intosai.org/about-us.html>. Acesso em 05.08.2019

LO NORGE. Sítio Eletrônico. Disponível em <https://www.lo.no/hva-vi-gjor/>. Acesso em 04.08.2019.

MOVIMENTO BRASIL LIVRE. Sítio eletrônico. Disponível em <http://mbl.org.br/>. Acesso em 28.07. 2019.

MOVIMENTO5STELLE. Sítio eletrônico. Disponível em <https://www.movimento5stelle.it/programma/index.html>. Acesso em 29.07. 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Sítio Eletrônico. Disponível em <http://osbrasil.org.br/como-funciona/>. Acesso em 05.08.2019.

OPENSECRETS. ***Environment***. Disponível em <https://www.opensecrets.org/lobby/indusclient.php?id=Q11>. Acesso em 30.08.2017.

_____. ***Oil & Gas***. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/lobby/indusclient.php?id=E01&year=2017>. Acesso em: 30 ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Nações Unidas. Escritório contra Drogas e Crime. 2003. Disponível em <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf> Acesso em 02.08.2019.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Documentos Institucionais. Disponível em <https://pt.org.br/nossa-historia/> Acesso em 15.07.2019.

PARTIDO SOCIAL LIBERAL. Estatuto. Disponível em <http://psl.org.br/estatutosNormas/EstatutoFormatoPDF_PSL2011.pdf> Acesso em 15.07.2019. Estatuto partidário de 21.12.2011 e aprovado pelo TSE em 09.05.2013.

PARTIFINANSIERING. Sítio Eletrônico. Disponível em <https://partifinansiering.no/en/annual-donations/>. Acesso em 04.08.2019.

PODEMOS. Sítio eletrônico. Disponível em <https://podemos.info/materia/democracia-participacion/>. Acesso em 29.07. 2019.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Disponível em <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 28.02.2019.

PROGRESSISTAS. Programa Partidário. Disponível em <http://www.progressistas.org.br/2056/Documentos/ProgramaPartidario_261600/> Acesso em 15.07.2019.

REINO UNIDO. *UK Parliament Website*. *How members are appointed*. Disponível em http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/. Acesso em 14.11.2017. Matéria não assinada.

_____. *UK Parliament Website*. *How MPs are elected*. Disponível em <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/electing-mps/>. Acesso em 13.11.2017. Matéria não assinada. Tradução livre do autor.

SANTA CATARINA. Ministério Público. Disponível em <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-fomenta-implantacao-de-observatorios-sociais-em-santa-catarina>. Acesso em 05.08.2019.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Disponível em <https://www.tjsc.jus.br/concurso/magistrados/edital2017/edital_20170002.pdf>. Acesso em 25.07.2017.

STATISTICS NORWAY. **Sítio Eletrônico**. Disponível em <https://www.ssb.no/en/valg/statistikker/partifin/aar>. Acesso em 04.08.2019. Próxima atualização em 5 de setembro de 2019.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Sítio Eletrônico. Disponível em <https://www.transparencia.org.br/quem_somos#missao>. Acesso em 05.08.2019.
_____. Sítio Eletrônico. Disponível em <https://www.transparencia.org.br/projetos>. Acesso em 05.08.2019.

_____. Sítio Eletrônico. Disponível em <http://www.achadosepedidos.org.br/pedidos?buscaFixa=partidos#>. Acesso em 05.08.2019.

YOUTUBE. Discurso de Adolf Hitler no poder 1933 Legendado. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=n7saCIiZTCU>. Acesso em 28.11.2017.

WORLD VALUES SURVEY. Disponível em http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp. Acesso em 26.03.2019

NOTÍCIAS *ON LINE*

ALLEGRI, Carlos. Já temos a palavra do ano: 'Pós-verdade'. **DN MUNDO**. Disponível em <http://www.dn.pt/mundo/interior/pos-verdade-e-a-palavra-do-ano-segundo-os-dicionarios-oxford-5501592.html>. Acesso em 29.04.17.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. I Encontro Nacional de Juízas e Juízes Negros. Disponível em: <http://www.amb.com.br/i-encontro-nacional-de-juizas-e-juizes-negros-tem-inicio-nesta-quarta-feira-10-em-brasilia/>. Acesso em: 19 jul. 2017.

BAKER, Carl *et al*. *General Election 2017: full results and analysis*. ***UK Parliament Website***. Disponível em <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7979>. Acesso em 13.11.2017.

BASILIO, Andressa. Os maiores escândalos de corrupção do Brasil. ÉPOCA NEGÓCIOS. Disponível em <http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2015/03/os-maiores-escandalos-de-corrupcao-do-brasil.html>. Acesso em 14.02.2017.

BERCITO, Diogo. Partido que nasceu como piada vira favorito em eleição na Itália. **FOLHA DE SÃO PAULO**. Disponível em < https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/03/partido-que-nasceu-como-piada-vira-favorito-em-eleicao-na-italia.shtml >. Acesso em 29.07. 2019.

BETIM, F. Holiday: "O MBL ajudou a simplificar o debate político de uma forma perigosa. Agora faz uma autocrítica". **EL PAÍS**. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/27/politica/1561649621_458153.html Acesso em 28.07.2019.

BOLDRINI, Angela. Moro não responde sobre encontro com setor de armas e alega direito à privacidade. **Folha de São Paulo**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/moro-nao-responde-sobre-encontro-com-setor-de-armas-e-alega-direito-a-privacidade.shtml>. Acesso em 29.03.2019.

BOUERI, Aline Gatto. Pioneira no mundo em adotar cotas femininas para o Congresso, Argentina terá eleições com paridade de gênero daqui a um mês. **GÊNERO E NÚMERO**. Disponível em <http://www.generonumero.media/paridade-genero-cotas-argentina/>. Acesso em 12.08.19.

BRAGON, Ranier. Rejeição ao trabalho do Congresso atinge recorde. **Folha de São Paulo**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1940936-rejeicao-ao-trabalho-do-congresso-atinge-recorde.shtml>. Acesso em 28.03.2019.

BREXIT precisa do aval do Parlamento, decide Suprema Corte. **DW Notícias**. Disponível em: <http://www.dw.com/pt-br/brexit-precisa-do-aval-do-parlamento-decide-suprema-

corte/a-37250792>. Acesso em: 29 jan. 2017.

CANÁRIO, Pedro; GALLI, Marcelo. Um terço dos acusados na operação “lava jato” foram presos, contabiliza MPF. **CONJUR**. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-jan-25/terco-acusados-operacao-lava-jato-foram-presos>. Acesso em 15.02.2017.

CARDOSO, Fernando Henrique. O sistema político-partidário no Brasil acabou: entrevista. [22 abr. 2017] Portugal: **Público**. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/04/22/mundo/noticia/a-lava-jato-destapou-o-que-estava-obscurecido-1769612>. Acesso em: 23 abr. 2017. Entrevista concedida a David Dinis e Rita Siza.

CHI ha vinto e chi ha perso: i seggi, gli eletti e la mappa del voto. **ITALIA 24 ORE**. Matéria não assinada. Disponível em <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-03-05/dai-collegi-uninominali-proporzionale-la-mappa-voto-144446.shtml?uuid=AETuiWBE&refresh_ce=1>. Acesso em 10.06.2019.

CIDADANIA da mulher: a conquista histórica do voto feminino no Brasil. **MIGALHAS**. Matéria não assinada. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI274136,51045-Cidadania+da+mulher+a+conquista+historica+do+voto+feminino+no+Brasil>. Acesso em 12.08.19.

CONFIANÇA da população negra no Judiciário e na polícia é menor que entre brancos, informa o Índice de Percepção da Cumprimento das Leis (IPCLBrasil). **FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**. Matéria não assinada. Disponível em <http://direitosp.fgv.br/noticia/confianca-populacao-negra-judiciario-policia-menor-entre-brancos-informa-indice-de-percepcao>. Acesso em 25 de abr. 2016.

DE BLAS, Elsa García; GÁLVEZ, J. J. Os ‘indignados’ da Espanha avaliam seu legado quatro anos depois. **EL PAÍS**. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/15/internacional/1431679318_951340.html> Acesso em 29.07.2019.

EL ROTO. ***Viñetas para el 15-M***. EL PAÍS. Disponível em <https://elpais.com/elpais/2015/05/15/album/1431680930_609813.html#foto_gal_1> Acesso em 29.07.2019.

FACEBOOK anuncia novas medidas contra notícias falsas. **UOL Mundo**. Matéria publicada originalmente no DW (*Deutsche Welle)*. Sem menção ao autor do texto e seu tradutor. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/01/1850094-facebook-anuncia-novas-medidas-contra-noticias-falsas.shtml>. Acesso em 29.04.2017.

FARIA, Flávia. Confiança na democracia sobe, mas insatisfação com seu funcionamento é de 58%. **FOLHA DE SÃO PAULO**. Pesquisa realizada pelo Barômetro das Américas (LAPOP). Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/confianca-na-democracia-sobe-mas-insatisfacao-com-seu-funcionamento-e-de-58.shtml>. Acesso em 20.07. 2019.

FERNANDES, Daniela. Como o movimento dos ‘coletes amarelos’ juntou direita e esquerda

contra Macron na França. **BBC**. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/geral-46444559>. Acesso em 29.07. 2019.

FRANCISCO, Wagner De Cerqueria E. O IDH dos países europeus. **Brasil Escola**. Disponível em: <http://brasilescola.uol.com.br/geografia/o-idh-dos-paises-europeus.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.

GENRO, Tarso. A questão democrática é a questão essencial que deve unir todos os brasileiros: entrevista. [05 nov. 2016]. Porto Alegre: **Correio do Povo**. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/blogs/dialogos/2016/11/870/tarso-genro-a-questao-democratica-e-a-questao-essencial-que-deve-unir-todos-os-brasileiros/>. Acesso em: 23 abr. 2017.

GÓES, Bruno; PORTINARI, Natália. Senado estuda reforma política e retorno da coligação proporcional. **O GLOBO**. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/senado-estuda-reforma-politica-retorno-da-coligacao-proporcional-23728352>. Acesso em 10.06.2019.

GOOGLE. Consulta à expressão "Operação Lava Jato". Disponível em <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=%22opera%C3%A7%C3%A3o+lava+jato%22. Acesso em 15.02.2017.

GUIMARÃES, Rodrigo Régnier Chemim. ***Déjà vu*****:** diálogos possíveis entre a Operação "Mãos Limpas" italiana e a realidade brasileira. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/docs/2016/artigo-rodrigochemim-maoslimpaserealidadebrasileira.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2017.

HERMES, Felipe. Os 10 maiores casos de corrupção da história do Brasil. **SPOTNIKS**. Disponível em <http://spotniks.com/os-10-maiores-casos-de-corrupcao-da-historia-do-brasil/>. Acesso em 14.02.2017.

HOLLANDE diz a Trump que protecionismo é "uma resposta sem saída". **UOL Notícias**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2017/01/28/hollande-diz-a-trump-que-protecionismo-e-uma-resposta-sem-saida.htm>. Acesso em: 30 jan. 2017.

JONES, Jeffrey M. *Americans' Trust in Political Leaders, Public at New Lows*. ***GALLUP***. Disponível em <http://www.gallup.com/poll/195716/americans-trust-political-leaders-public-new-lows.aspx>. Acesso em 30.04.2017.

KANG, Cecilia. Pizzaria sofre com acusação falsa de tráfico de crianças envolvendo Hillary. **UOL Mundo**. Matéria publicada originalmente no *The New York Times*. Sem menção ao tradutor. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1834466-pizzaria-nos-eua-sofre-com-acusacao-falsa-de-trafico-de-criancas.shtml>. Acesso em 29.04.2017.

LINHARES, Carolina; ZANINI, Fábio. MBL admite culpa por polarização no país e exagero em sua agressividade retórica. **FOLHA DE SÃO PAULO**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/mbl-admite-culpa-por-polarizacao-no-pais-e-exagero-em-sua-agressividade-retorica.shtml>. Acesso em 28.07.2019.

LISBOA, Vinícius. Mesmo com maior participação, negros ainda são 17,4% no grupo dos mais ricos. **Portal EBC**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-

12/negros-aumentam-participacao-entre-os-1-mais-ricos-no-brasil>. Acesso em: 18 jul. 2017.

MAIORIA na população, negros somam apenas 29% dos prefeitos eleitos. **UOL Eleições 2016**. Matéria não assinada. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2016/noticias/2016/10/07/maioria-na-populacao-negros-somam-apenas-29-dos-prefeitos-eleitos.htm>. Acesso em: 18 jul. 2017.

MÃOS ainda sujas. **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,maos-ainda-sujas,10000020828>. Acesso em: 13 fev. 2017.

MELLO, Patrícia Campos; TAVARES, Flávia. Nos EUA, lobistas seguem normas rígidas. **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,nos-eua-lobistas-seguem-normas-rigidas-imp-,609495>. Acesso em: 29 ago. 2017.

NARDELLI, Alberto. *A crisis of trust - and the rise of new political parties*. ***The Guardian***. Disponível em <https://www.theguardian.com/news/datablog/2014/nov/06/podemos-a-crisis-of-trust-and-the-rise-of-new-political-parties>. Publicada em 06.11.14. Acesso em 16.11.2017. A matéria jornalística cita como fonte de pesquisa o *site YouGov*, cujo endereço estava indisponível por ocasião desta consulta.

NO, non è colpa del Rosatellum se c'è questa situazione di stallo. **AGI. BLOG ITALIA**. Matéria não assinda. Disponível em https://www.agi.it/blog-italia/youtrend/rosatellum_elezioni_stallo_governo_maggioranza-3607184/post/2018-03-09/. Acesso em 10.06.2019.

NOVAES, Marina. Fenômeno na Espanha, Podemos inspira os descontentes no Brasil. **EL PAÍS**. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/21/politica/1419192854_929193.html> Acesso em 29.07.2019.

NOVO Parlamento alemão assume em meio a barulho da AfD. Matéria não assinada. **DW**. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/novo-parlamento-alem%C3%A3o-assume-em-meio-a-barulho-da-afd/a-41090780>. Acesso em 15 de maio de 2019.

PESQUISA do ICJBrasil avalia confiança nas instituições do Estado. **FGV Notícias** Disponível em: <http://fgvnoticias.fgv.br/pt-br/noticia/pesquisa-do-icjbrasil-avalia-confianca-nas-instituicoes-do-estado>. Acesso em: 22 abr. 2017.

PODEMOS perde força em eleições regionais na Espanha. Matéria não assinada. **O GLOBO**. Sítio eletrônico. Disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/podemos-perde-forca-em-eleicoes-regionais-na-espanha-23697027>. Acesso em 29.07. 2019.

POSIÇÃO do Brasil piora no ranking da corrupção. **UOL NOTÍCIAS**. Com informações da agência AFP. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2017/01/25/posicao-do-brasil-piora-no-ranking-da-corrupcao-da-transparencia-internacional.htm>. Acesso em 14.02.2017.

PRAZERES, Leandro. Estudiosos da Operação Mãos Limpas alertam: Lava Jato não é a cura do Brasil. **UOL NOTÍCIAS**. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/10/analise-a-operacao-lava-jato-nao-e-a-cura-do-brasil.htm>. Acesso em 15.02.2017.

PRESTES, Cristine. Pelo roteiro da Mãos Limpas, Lava Jato enfrenta agora suas maiores ameaças. **Portal Jota**. Disponível em: <http://jota.info/especiais/pelo-roteiro-da-maos-limpas-lava-jato-enfrenta-agora-suas-maiores-ameacas-10042016>. Acesso em: 08 fev. 2017.

REPRESENT.Us. Youtube Channel. ***5 Crazy Facts About Lobbyists**: Follow the Money*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=b4jdcdlquF0>. Acesso em: 05 jul. 2017.

RIBEIRO, João Ruela. Emmanuel Macron: o Maquiavélico que passou a vida a desafiar a sorte. **PÚBLICO**. Disponível em <https://www.publico.pt/2017/05/07/mundo/perfil/emmanuel-macron-o-maquiavelico-que-passou-a-vida-a-desafiar-a-sorte-1771204>. Acesso em 29.07. 2019.

RODRIGUES, Fernando. Conheça a história da compra de votos a favor da emenda da reeleição. **UOL NOTÍCIAS**. https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2014/06/16/conheca-a-historia-da-compra-de-votos-a-favor-da-emenda-da-reeleicao/. Acesso em 14.02.2017.

SALES, Robson. IBGE: acesso de negros à universidade cresce; maioria ainda é branca. **Valor Econômico**. Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/4342534/ibge-acesso-de-negros-universidade-cresce-maioria-ainda-e-branca>. Acesso em 18.07.2017.

SALGADO, Daniel; GRILLO, Marco. *Facebook* derruba rede de *fake news* usada pelo MBL. **O GLOBO**. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/facebook-derruba-rede-de-fake-news-usada-pelo-mbl-22917346>. Acesso em 28.07. 2019.

SARDINHA, Edson. Só 3% dos eleitos em 2014 se declaram negros. **Congresso em Foco**. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/so-3-dos-eleitos-em-2014-se-declaram-negros/>. Acesso em 18.07.2017.

SCHREIBER, Mariana. Lava Jato: por que nenhum político foi condenado pelo Supremo após 3 anos? **BBC Brasil**. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38951426>. Acesso em 15.02.2017.

TEIXEIRA, Mariane Mendes. Teoria das Cordas. **BRASIL ESCOLA**. Disponível em <https://brasilescola.uol.com.br/fisica/teoria-das-cordas.htm>. Acesso em 28.08.2019.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2016*. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em 14 fev. 2017.

TRENDING ECONOMICS. **Estados Unidos – Taxa de Crescimento do PIB.** Disponível em <https://pt.tradingeconomics.com/united-states/gdp-growth>. Acesso em 28.03.2019.

VERDÚ, Daniel. Extrema direita italiana ganha força na eleição europeia, mas manterá

coalizão. **O GLOBO**. Disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/extrema-direita-italiana-ganha-forca-na-eleicao-europeia-mas-mantera-coalizao-23695520>. Acesso em 29.07. 2019. Obs.: matéria publicada originalmente por El País e AFP.

VERDÚ, Daniel. Movimento Cinco Estrelas: o experimento da Itália com a nova política. **EL PAÍS**. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/19/internacional/1519044183_420082.html>. Acesso em 29.07. 2019.