DEMOCRACIA, DIREITO E LEGITIMIDADE. A CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO CONTEMPORÂNEO E OS NOVOS DESAFIOS DO CONTRATO SOCIAL

DEMOCRACY, RIGHT AND LEGALITY. THE CRISIS OF CONTEMPORARY REPRESENTATIVE SYSTEM AND THE NEW CHALLENGES OF SOCIAL CONTRACT

Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha*

Recebido para publicação em outubro de 2005

Resumo: Trata-se de análise sobre a crise do regime representativo e seus reflexos no Estado Contemporâneo. Para tanto, buscou-se discutir os novos contornos da democracia atual e suas premissas, surgidas à ilharga das revoluções liberais e que se constituem, ainda hoje, em valores fundamentais para o constitucionalismo ocidental. Temas como a liberdade, a autonomia coletiva e o sistema político-partidário são levantados, a fim de se avaliar a problemática da legitimidade na ordem jurídica do século XXI.
Palavras-chave: Partidos políticos. Sistema representativo. Democracia. Grupos de pressão. Estado liberal. Crise política.

Abstract: A crisis in the representative regime is appointed, as well as its impact on the Contemporary State. Focus is set in the outline of modern democracy and its premises, understood as those set by the liberal revolutions, still standing for the fundamental values of the constitutionalism of the Western World. The approach includes discussion on concepts such as freedom, political parties, representative system, aimed at an appraisal of legitimacy under the XXI Century State.
Key Words: Political parties. Representative system. Democracy. Lobby. Liberal State. Political crisis.

Introdução

O desenvolvimento do Estado Democrático de Direito vincula-se, indissociavelmente, às revoluções burguesas do século XVIII. Contestatórias e transformadoras, tais revoluções simbolizaram a negação a um determinado modelo de sociedade ao proporem a articulação de temas fundamentais tais como: a igualdade natural dos homens, a defesa do regime representativo e a limitação ao exercício da soberania fundada sobre os direitos subjetivos individuais.

Do Estado absolutista, de estrutura estamental rígida e divisão de classes marcantes, ao Estado de Direito, foram elaboradas profundas redefinições nas relações de poder.

A evolução da condição de súdito[1] para a de cidadão – síntese da ideologia iluminista - passou a atribuir ao Homem papel central na dinâmica histórica e o progresso a ser concebido como imanente e não transcendente ao indivíduo, resultado de sua racionalidade e inteligibilidade.[2] Sua representação na ordem social é, pois, ampliada e ao Estado cumpre promover o

* Mestra em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Católica Portuguesa. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora Universitária e Assessora Jurídica da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

bem-estar social, segundo os ditames legais.[3]

As idéias iluministas justificaram a contestação ao absolutismo monárquico e a construção do liberalismo burguês. Delas resultaram a Revolução Americana de 1776, movimento de independência que refutava a estrutura colonialista; e a Francesa de 1789, que se opunha à própria estrutura social do Estado absolutista. A liberdade era a característica tanto de um, quanto do outro movimento. No primeiro, destacava-se a liberdade de autodeterminação de um povo no processo histórico de construção de uma nação independente; no segundo, a liberdade do indivíduo ante as arbitrariedades do Estado, tendo na igualdade princípio contraposto aos privilégios gozados pela nobreza.[4]

A liberdade e a igualdade, surgidas à ilharga das revoluções liberais do século XVIII, constituiriam-se em valores fundamentais do pensamento Ocidental. Daí a designação "Estado burguês de Direito", juridicamente estruturado por uma Constituição que o controlará e imporá limites à atuação governamental.[5] A Revolução Americana e, posteriormente, a Revolução Francesa simbolizam, portanto, o marco inicial do constitucionalismo moderno, embora alguns queiram ver essa origem na Magna Carta inglesa de 1215.[6]

Visto sob este prisma, o constitucionalismo inaugurou uma determinada idéia de "poder" relacionada à necessidade de se assegurar as liberdades individuais e a autonomia coletiva, que implicou a elaboração de um verdadeiro aparato institucional com o objetivo de equilibrar a relação de dominação do Estado.[7]

Moldura do ordenamento normativo, a Constituição merecerá ser vista não apenas como a lei fundamental responsável pela formação do Estado, que, por meio dela, adquire estrutura jurídico-política e administrativa, mas também como um acordo entre governantes e governados, onde os primeiros aceitam a limitação de seus poderes em respeito a um conjunto de direitos e garantias reconhecidos àqueles últimos.

Juridicamente, a democracia funda-se na isonomia ao assegurar a todos a igualdade perante a lei e idênticos direitos aos cidadãos. No plano individual, o regime democrático adquire significado a partir da idéia de cidadania, enquanto no plano coletivo prevalece a idéia de povo, conforme se depreende da própria etimologia da palavra.[8]

Neste diapasão, a definição de "povo" para o Direito liberal somente adquire sentido a partir do processo constituinte, base consensual do poder - *consensus constitutionis* – a refletir-se na normatividade vigente. Liame entre a juridicidade, o político e a legitimidade, o processo constituinte expressa uma decisão individualizada a partir dos valores implícitos no pacto.[9]

Ao traçar os parâmetros normativos de sua existência, o povo constitui-se em nação una e indivisível. Entretanto, sua existência como ser político antecede à Constituição, e seu papel de titular do Poder Constituinte, elemento fundador da Carta *Magna*, tornou-se pressuposto fundamental da democracia. Quanto maior a participação popular na legislação e na organização do governo, mais efetiva a democracia. Nesse sentido, democracia é também a realização da vontade geral, donde decorre o caráter de homogeneidade implícito em sua definição.[10]

A concepção jurídica de povo abstrai qualquer noção de divisão de classes no interior da sociedade e desconsidera o fato de que o processo de elaboração de uma Constituição, ou de qualquer outra lei, é permeado por um intenso jogo de forças antagônicas. Na verdade, o pacto constitu-

cional não elimina as diferenças e divisões reais existentes no seio de uma sociedade, apenas organiza o embate a partir dos valores e princípios prevalecentes no contexto social, institucionalizando o acordo.[11] No caso das Constituições liberais burguesas, os principais valores são a liberdade, a igualdade e a autonomia coletiva. Diante de tal contexto, a Lei Fundamental legitima-se por meio de um procedimento que busca "conciliar os interesses antagônicos e evitar que as divergências se transformem em conflitos insolúveis"[12]

Ao contrário da perspectiva hegeliana onde a oposição, no interior do Estado, é totalmente neutralizada pela preponderância da lei em detrimento da vontade particular que pode ser de um indivíduo ou de um grupo determinado, na sociedade democrática não há consenso absoluto no que concerne às preferências particulares, mas, sim, modos de institucionalização dos conflitos, sendo estes, também, intrínsecos à democracia.[13]

A relação progressiva entre conflito, consenso e legitimidade, exatamente nessa ordem, encontra-se sempre presente quando se pretende entender as diversas formas que assumem as sociedades humanas. Isso se deve à constatação da existência de um poder inerente a qualquer organização societária. Desta circunstância decorre uma outra, a existência dos que governam e dos que são governados. Mas, para além da violência e da força, o poder de mando, apoiado no ordenamento jurídico, encontra sua razão de ser na consolidação, preservação ou alcance de determinados valores que são caros aos membros da comunidade que almejam o consenso.

O surgimento da idéia de supremacia da lei no século XVIII, e a maneira como esta foi conceituada pela filosofia positivista, inculcou nas mentalidades ser legítimo o sistema político que se apoiava na lei, esta última, resultado de um acordo. Legalidade e legitimidade eram entendidas como sinônimos, atribuindo-se-lhes uma acepção exclusivamente legalista.[14]

Contemporaneamente o *consensus* no qual se apóia o poder, transcende o direito positivo, libertando-se da frieza da *ratio* para almejar a justiça. Função primordial da norma impessoalizar a *potestas*, todos estão a ela subordinados. Desse modo, a legalidade implica e resulta no estabelecimento de uma situação de segurança nas relações dos indivíduos entre si e destes com o Estado.

Na realidade, o problema da legitimidade adquiriu um significado muito relacionado aos valores partilhados pelos membros da sociedade e que propiciam a adesão e a fidelidade ao poder instituído. O sistema político alcança uma estabilidade satisfatória quando é "capaz de criar e preservar um consenso em torno de interesses públicos e de legitimar as normas operacionais que regulam os conflitos, permitindo-o absorver mudanças sociais e adaptar-se as novas circunstâncias, sem perda de sua integridade."[15] Quanto menos o Estado precisar usar a força para garantir o respeito e a efetividade das normas jurídicas, tanto maior será seu grau de legitimidade.

Como a legitimidade pressupõe concordância de opiniões, urge indagar como aferi-la. Segundo alguns teóricos voltados para a questão, a sociedade industrial moderna em razão de sua complexidade, depara-se com impasses que impõem a necessidade de instituir-se novos mecanismos de legitimação das decisões do poder. Isso porque as funções do Estado se multiplicam e se especializam de tal forma que a consensualidade se torna mais difícil a cada dia. Por outro lado, a impossibilidade de permanência do modelo de democracia direta cria a necessidade de instauração de governos representativos. Nesse sentido,

José Eduardo Faria afirma: "o problema da legitimidade aparece de forma mais concreta à medida que as comunidades vão perdendo as possibilidades de governos diretos e imediatos, da mesma forma que a escolha dos governantes vai deixando de ser determinada por papéis sociais preponderantes."[16]

Ora, considerando que os antagonismos brotam em todos os aspectos da vida social, e diante da impossibilidade de qualquer forma de democracia direta a dificultar a concordância de opiniões e ameaçar a estabilidade das sociedades democráticas, criou-se o *consenso básico* entre os cidadãos.

Segundo Luhmann, no sistema político moderno, o consenso é estabelecido não sobre a decisão em si, mas em relação às premissas sobre as quais se apóia. É o procedimento que torna legítima a decisão uma vez ser impossível a avaliação individualizada para obter-se sua aceitação. A complexidade da sociedade moderna traduz-se na "generalização do reconhecimento das decisões."[17]

A legitimidade não se relaciona à crença individual na autenticidade das decisões, mas a um processo de institucionalização que se opera no âmbito da sociedade. Somente levando-se em conta esse fato pode-se entender como se dá a aceitação de uma decisão. Os indivíduos acatam as decisões quando as assumem "como premissas de seu próprio comportamento e estruturam as suas expectativas de acordo com isso."[18] Nesse processo pode ocorrer, até mesmo a recusa em aceitar a decisão, que acaba sendo assimilada num aprendizado onde o indivíduo alcança uma maneira de conciliação entre as antigas e as novas expectativas. Este aprendizado dá-se no contexto social, pois somente nele pode ocorrer a mudança estrutural das expectativas. Assim, a aceitação e a conseqüente mudança de expectativas não se esgotam no indivíduo, mas respondem a um impulso exterior.[19]

O Estado democrático de direito tem no processo eleitoral, por exemplo, um importante mecanismo de legitimação. Ele busca definir uma decisão, uma vez que todo o esforço feito para se chegar a um acordo tem sua razão de ser na tomada de decisão política.

No processo eleitoral, instaura-se o debate público em que todos os cidadãos participam, consoante as regras que limitam e organizam a forma como as divergências serão propostas e as expectativas expressas. O seu resultado tem o caráter de um consenso generalizado e estabilizador do sistema político.[20]

O conceito de povo adquire significado a partir da idéia de igualdade numa determinada comunidade, fazendo parte dele todos os cidadãos indistintamente.[21] A sociedade democrática funda-se na crença de que os homens são naturalmente semelhantes, supondo a existência de uma igualdade intrínseca aos indivíduos, que não se restringe aos cidadãos integrantes de uma organização política individualizada, mas alcança todos os seres humanos. Seu sentido é universalista. Por outro lado, a idéia de igualdade em si, somente se corporifica quando são estabelecidas as relações contratuais entre os homens, fundadores de uma determinada sociedade, pois ela se revela natural e intrínseca à condição humana.

Admissível reconhecer, a partir de tal compreensão, que o poder provém do povo e deve ser exercido em seu interesse, donde emana o pressuposto básico da legitimidade democrática, baseada na autonomia da vontade coletiva.[22]

A igualdade estabelecida pela ideologia liberal relaciona-se com a despersonalização do poder que não mais pode ser

exercido ao arbítrio do governante, cujas ações são controladas pelo Parlamento. O poder e as relações sociais em geral deixaram, neste novo ideário, de ser entendidos a partir de um fundamento transcendental, passando a ter sua legitimidade explicada com base na dinâmica interna. Por outras palavras, o poder passou a ser legitimado pelo princípio da autonomia coletiva ou soberania popular.

Segundo certos teóricos modernos da democracia liberal, a soberania popular não há de ser concebida como fora anteriormente pelos contratualistas clássicos. Tanto Rousseau como Kant, preconizavam a possibilidade de um consenso neutralizador de conflitos, consenso este, encarado como instaurador da unidade. Assim, a legitimidade democrática, para aqueles autores, repousava sobre a formação racional da vontade comum.

Philippe Gerard avalia que, na democracia liberal, o poder está associado à idéia de autoconstituição de um povo responsável por seu destino, o que gerou uma grande indeterminação sobre os conceitos de legitimidade e ilegitimidade, posto esta auto-instituição implicar uma situação de constantes conflitos.[23]

O eixo central desta colocação presume que o processo de legitimação democrática conjectura com a autonomia coletiva, mas esta não pode ser exercida sem a explicitação das oposições e contradições que lhe são inerentes em razão dos diferentes e conflitantes interesses individuais.

1. Liberdade e autonomia coletiva na democracia liberal

A dimensão axiológica do pensamento liberal ateve-se, nomeadamente, a garantir a liberdade do indivíduo contra a intervenção do Estado e a limitar a interferência da *majestas* pública na esfera privada como mecanismo de proteção.

Historicamente, a necessidade de afirmar e resguardar a liberdade perante o Estado teve origem na ação de uma classe organizada, a burguesia, que impôs uma nova dinâmica às relações econômicas no século XVIII. Inevitável reconhecer que a liberdade individual, contraposta à intervenção e ao arbítrio estatal, correspondeu aos interesses do terceiro estado. Daí, o regime democrático moderno ter forte conotação burguesa, em face da conexidade direta entre democracia e liberalismo.

O teor individualista da democracia burguesa operou a substituição do Estado monopolista e interventor pelo Estado liberal limitado por direitos e garantias individuais, dentre os quais se destacam a garantia de locomoção, a liberdade de expressão, o devido processo legal e, sobretudo, o livre exercício de atividade econômica e o direito à propriedade sem a interferência do poder público.

O modelo liberal de democracia fundamentou-se na idéia de "liberdade negativa", também chamada, "democracia de proteção". A ordem liberal pressupunha que os indivíduos detinham o direito de buscar a plena realização de suas necessidades, a traduzir-se na satisfação de seus interesses econômicos privados. Ao Estado cabia contê-los, quando a perseguição de tais interesses chegasse a níveis de competição comprometedores da própria estabilidade do sistema. Infere-se, portanto, que o Estado não se encontrava absolutamente impedido de intervir na liberdade do indivíduo, mas sua intervenção deveria fundamentar-se na lei. A concepção de liberdade dicotômica entre indivíduo e Estado[24], privado e público, esgotar-se-ia quando a estabilidade do sistema estivesse em jogo, abrindo espaço à "publicização" da ordem privada que dava prioridade à realização do "bem público", ao invés de apenas fundar as conveniências e os interesses dos indivíduos.[25]

A forma como a questão da liberdade individual se coloca na filosofia liberal, critério central do seu sistema valorativo, tem implicações no próprio conceito de cidadania. Na democracia moderna, a necessidade de proteção nasce pelo mecanismo de delegação do poder atribuído a uma minoria. Constitui-se uma separação entre indivíduo e cidadão que, ao delegar a gestão da coisa pública, fica livre para perseguir seus interesses privados, mas, ao mesmo tempo, o indivíduo necessita submeter-se à ordem pública onde é elaborada a cooperação necessária para o viver em sociedade. Esse fracionamento não ocorria na democracia romana, por exemplo, quando o exercício da cidadania era pleno, permitindo a realização do público no privado. "Nessa transferência – seja pela cessão tácita de direito ao soberano, como em Hobbes, seja pela delegação real por meio de um sistema de representação, como em Locke, Montesquieu e Benjamin Constant – distingüem-se, o público do privado, cabendo àquele a constituição do Estado de Paz"[26]

Com efeito, a democracia de proteção ou a liberdade negativa típica da sociedade liberal limita o conceito de liberdade democrática. Segundo esse modelo, a autonomia coletiva e a liberdade, embora sejam elementos essenciais na caracterização da democracia moderna, estão, de certa forma, dissociadas. Dimensionam-se, pois, duas realidades: aquela relacionada à esfera privada, que corresponde à garantia dos direitos individuais, e aquela relacionada à esfera pública, na qual a autonomia coletiva se realiza segundo o modelo representativo.

A rigor, a democracia moderna nasceu atrelada, ou mesmo subordinada à ideologia liberal, que orientou a elaboração das Constituições e a consolidação do Estado de Direito. Nela, o princípio da liberdade individual sobressai como premissa fundamental, enquanto a participação dos cidadãos decorre das pressões ao sistema. Pertinente a esta contradição, certos teóricos da democracia denunciam, por um lado, a incompatibilidade deste regime com o liberalismo, e sustentam, por outro, a interpretação de a liberdade individual constituir-se numa precondição para o exercício da autonomia coletiva, devendo o Estado assegurar as condições necessárias ao seu exercício.[27]

Na sociedade liberal, a participação política do indivíduo é valorada não apenas pela estrutura jurídica, característica do Estado de Direito, mas pelas condições econômicas determinadas pelo livre jogo do mercado.[28]

A conseqüência do estabelecimento dessa igualdade jurídica é o reconhecimento do direito de todos os cidadãos participarem do governo.[29]

Determinante para a liberdade humana, a despeito das críticas que se lhe possam opor, o ideário político burguês constituiu-se num "poderoso instrumento doutrinário de alteração das bases relativas à organização do Estado."[30] Contestando o absolutismo, teve como mérito principal, haver prognosticado "o começo longínquo do irreprimível diálogo democrático que impulsionou o progresso político e social" da Civilização Ocidental.[31]

2. O sistema representativo

Se for certo afirmar que do ponto de vista filosófico a democracia moderna se inspirou no pensamento liberal, no plano político ela é posta em evidência pelo sistema representativo. A exigência da participação do povo nas decisões políticas do Estado como garantia de efetivação do ideal de cidadania, recupera a tradição da democracia clássica, dando origem às teorias sobre esta forma de governo que se consti-

tuiu numa versão moderna do exercício da autonomia coletiva na sociedade.[32]

Historicamente, a elaboração do sistema representativo esteve relacionada à dinâmica de desenvolvimento das instituições políticas inglesas.[33] "A propósito da contenção ou limitação no que se refere à conduta do rei, basta consultar a "Magna Carta", assinada contra a vontade de João Sem Terra, que significou a reação da nobreza, do clero e da burguesia na defesa de suas liberdades fundamentais."[34]

É fato que desde o século XII o monarca inglês consultava uma espécie de *concilium* ou "parlamento", composto por prelados e barões, embrião da célebre Câmara dos Lordes, sendo a Câmara dos Comuns a porta voz dos interesses burgueses. O "Parlamento Modelo", integrado pelos três estados do reino - nobreza, clero e burguesia – pode ser considerado o embrião do sistema representativo, presente o fato de o desenvolvimento deste modelo haver resultado efetivamente, da atuação das duas Casas parlamentares.[35]

O desenvolvimento do sistema representativo na Inglaterra há de ser compreendido a partir da análise de suas peculiaridades culturais e vicissitudes políticas. Em princípio, as bases sobre as quais foram erigidas as relações feudais resultaram numa centralização do poder, bastante peculiar à formação social inglesa. O rei conseguiu impor uma centralização política precoce em relação à nobreza feudal. Em contrapartida, teve seu poder absoluto abalado pela associação entre a nobreza e os segmentos médios da sociedade que, organizados, foram conquistando, paulatinamente, o poder de legislar.[36]

Cumpre ressaltar que, embora o sistema representativo tenha se originado na Inglaterra, não ficou restrito àquele país. A necessidade de limitação do poder real tornou-se parte de uma dinâmica histórica que envolveu todos os Estados absolutistas ocidentais, guardadas as particularidades e circunstâncias sócio-políticas de cada um.

O fato é que, no século XIX, o sistema estava consolidado. Considerado como o único capaz de efetivar o ideal democrático da participação popular nos negócios de governo, simbolizava ele, utilizando a terminologia de Burke, a união de um corpo de homens, a serviço de um interesse nacional, fundado em um princípio ao qual todos aderem.

Severa crítica sofreu o modelo de democracia representativa até chegar a se impor como a única forma possível de participação do cidadão na gestão da coisa pública. A mais contundente delas foi perpetrada por Rousseau. Para ele, a representação da vontade geral não é possível por não poder a soberania ser outorgada e, menos ainda, alienada. Nestes termos, a lei que não for diretamente ratificada pelo povo será inválida. Dessa forma, a representação equivale à escravidão, pois "no momento em que um povo se dá representantes, não é mais livre; não mais existe".[37] A restrição rousseauniana ao sistema representativo limita-se ao poder legislativo, uma vez que o poder executivo deve agir de acordo com as determinações legais. O poder executivo, portanto, reproduz a vontade dos cidadãos na exata dimensão da aplicação da norma, o que, de certa forma, conduz à representação imperativa, em face da vinculação do governante e da limitação de sua atuação à lei, condicionando-o a pôr em prática o que for determinado pela vontade geral.[38]

Indo além, preconiza Rousseau que uma vez adotado o sistema representativo, o povo, mesmo consciente da restrição em sua liberdade democrática de expressão da vontade, deveria elaborar mecanismos de contenção da corrupção tais como, a prestação de contas aos eleitores e a renovação periódica dos mandatos.[39]

Contrariamente a Rousseau, Stuart Mill vislumbrava na representação a melhor forma de governo popular, vetor de desenvolvimento da civilização. Para que um povo estivesse em condições de adotar o governo representativo, imperativa a realização das seguintes condições: " (1) que o povo esteja disposto a recebê-lo; (2) que esteja disposto e seja capaz de fazer o que for necessário para preservá-lo; (3) que esteja disposto e seja capaz de cumprir com os deveres e desempenhar as funções que lhe impõe"[40] .

Embora reconhecesse que a democracia direta é a forma de governo ideal, Stuart Mill argumentava que, sendo "impossível a todos, em uma comunidade que exceda a uma única cidade pequena, participarem pessoalmente tão-só de algumas porções muito pequenas dos negócios públicos, segue-se que o tipo ideal de governo perfeito tem de ser o representativo"[41]

A despeito de o poder controlador pertencer ao povo que o exerce por seus representantes - os verdadeiros detentores da "supremacia prática no Estado" - [42] e, conquanto exista o perigo de uma classe governar segundo os seus interesses, de forma contrária ao bem geral da comunidade, existem meios de anular esse predomínio, organizando-se o sistema de modo a estabelecer um equilíbrio entre os interesses parciais, o que resultará na prevalência da justiça e do interesse geral.

Acorde a teoria democrático-liberal, a representação é um vínculo jurídico estabelecido entre eleitores e eleitos, estes últimos portadores da vontade comum, tendo por obrigação expressá-la. Os representantes adquirem, por meio de um processo de seleção de um procedimento eleitoral, legitimidade para agir em nome dos representados, num ato típico de transferência e/ou delegação de poder.

A faticidade do governo representativo como elemento de composição de uma sociedade democrática, onde a igualdade é entendida como valor fundamental, deu origem a uma determinada concepção de bem comum, expressa pela suposta existência de uma vontade coletiva e pela possibilidade de aferi-la. A escolha dos representantes do povo, embora deva ser efetivada respeitando-se a opinião individual do cidadão, não deve resultar da imposição de seu interesse pessoal. Daí a rejeição ao modelo de representação subordinado ao mandato imperativo. A ideologia liberal, ao buscar na teoria clássica do contrato social a justificativa para a negação da possibilidade do mandato imperativo, outorgou à concepção de coletividade um sentido absoluto.[43] Dessa forma, o mandato imperativo é encarado como a negação do interesse geral, à medida que rejeita a relação de reciprocidade entre a coletividade e o Estado e reduz o representante a um mero porta-voz das pretensões individuais de seus eleitores, obstando a realização do interesse público.

Quando o parlamentar legisla, dá forma e realiza, ao mesmo tempo, a vontade nacional. O eleitor influi apenas no momento da escolha de seu representante. Este, uma vez eleito, adquire independência decisória total em relação ao primeiro. Prevalece, portanto, a teoria da dualidade, na qual dois estágios são demarcados no processo de formação da vontade nacional: o primeiro verifica-se no momento da eleição quando o cidadão é chamado a participar da formação da assembléia legislativa; o segundo ocorre quando os representantes deliberam, consolidando uma concepção determinada do bem comum. O representante atuará, pois, como um catalizador da vontade do povo. Na verdade, o exercício de delegação da *voluntas* popular ao Parlamento pressupõe a delegação da própria idéia de bem comum. Aí reside, em última análise, o fundamento da legitimidade no contexto teórico da democracia liberal.

O deslocamento da soberania do povo para a nação resolveria, até mesmo, o problema jurídico da representação no âmbito dos poderes executivo e judiciário. Uma vez que ao povo cabia apenas eleger os membros da Assembléia Legislativa, impunha-se buscar novos conceitos que pudessem legitimar os demais poderes. A resposta encontrada foi a renúncia à conotação imperativa do mandato político e sua substituição pela idéia da representatividade, na qual se incluem todos os poderes do Estado.[44]

Na verdade, o problema central que permeia a questão do sistema representativo está na sua origem, no ato de redefinição do poder, marcado pelo deslocamento da soberania do monarca absolutista para o povo. Ocorre que a concepção de povo não se afigurava a mais apropriada para promover a estabilização do sistema político liberal. Fez-se necessária a elaboração de um conceito ainda mais abstrato - a nação - consolidada pelos processos constitucionais. "A titularidade do direito de soberania se deslocou do povo para a nação. Esta entidade ideal passou a concentrar o poder do Estado. Estava operada a translação que, por seus desdobramentos jurídicos garantia à burguesia o controle do poder político"[45]

Da noção da existência de duas vontades distintas, a do eleitor e a de seu representante, procede a teoria da duplicidade, ponto de partida para a elaboração do moderno sistema representativo estatuído nas Constituições liberais, por meio da qual se buscou impor a independência do representante em relação ao representado. "Com efeito, toma-se o representante politicamente por nova pessoa, portadora de uma vontade distinta daquela do representado, e do mesmo passo, fértil de iniciativa e reflexão e poder criador"[46]

Sem dúvida, o formalismo ao qual se encontra vinculada a teoria liberal revela o esgotamento do modelo representativo pela incapacidade de fornecer os elementos necessários à uma redefinição dos conceitos estruturadores do instituto. A interveniência da vontade coletiva diante da contemporaneidade do Estado há de ser considerada, não apenas sob o enfoque jurídico, mas levando em conta as dimensões política e sociológica. Assim, mister a superação da dicotomia mandato imperativo-mandato representativo.

Seguindo esta tendência, a análise de Luhmann acerca do procedimento eleitoral como forma de legitimação da democracia representativa aponta para a superação da dicotomia acima identificada. Segundo ele, o processo de democratização da política explica-se pelo mecanismo de positivação do direito que tornou o sistema político muito complexo e estruturalmente indeterminado. Esta indeterminação deu abertura ao sistema que, por isso, se encontra num processo permanente de legitimação. Por tal razão sustenta:

"Instituições invariavelmente legitimadas como a coroa e o altar não são complexas em si mesmas, e não são suficientemente móveis para poderem aproveitar e ordenar de forma convincente as novas possibilidades; elas não funcionariam como garantes do poder legítimo. São substituídas pelo fato de o apoio político se converter em problema permanente a ser resolvido pela organização e pelo trabalho cotidiano"[47]

Na verdade, a questão central não é a de se saber quem tem a soberania, mas, sim, de se entender a complexidade adquirida pelo poder, em razão da superação da sociedade hierárquica.[48]

A indeterminação ou frouxidão dos papéis dos indivíduos nas sociedades mais complexas conduz à necessidade de reelaboração do processo de decisão que serve como garantia de apoio político. O processo deve ser visto como englobando

dois planos: o técnico operacional e o simbólico, constituinte de sentido. A decisão reflete o resultado que envolve, ao mesmo tempo, uma operação técnica e uma simbolização do todo.

O processo eleitoral, nas sociedades democratizadas, expressa esta permanente elaboração devido ao potencial de conflitos presentes na coletividade, onde os papéis não estão mais previamente definidos. A posição do governante, por exemplo, não pode mais ser entendida em função de outro papel. "Numa sociedade que evolui, nesse sentido, para uma maior complexidade, processos dinâmicos de alistamento substituem as antigas ligações estáticas de papéis."[49] Portanto, tais processos são elaborados de forma a realizar três condições: "têm de ser especificáveis como funcionais e separáveis das outras relações de papéis; têm de poder produzir incerteza e alternativas, de acordo com a complexidade necessária; e têm de conter uma norma reguladora de apoio e controle, que permita que esses problemas sejam resolvidos"[50] Os critérios estabelecidos para o processo eleitoral contêm todas as condições acima, que podem ser identificadas na universalização do direito de voto e na igualdade de seu peso. Tudo isso concorre para a individualização do papel de eleitor.[51]

A produção de incertezas e alternativas é outra condição presente no processo eleitoral. A decisão nunca é definitiva, uma vez que o seu resultado perdura até o estabelecimento de novas eleições, servindo para solucionar o conflito naquele momento. A solução do conflito, contudo, explicita o fato de que "a incerteza permanece no primeiro plano como a dramaticidade artificialmente organizada dum acontecimento desportivo"[52]

A eleição traduz-se, portanto, numa etapa do processo político global de assimilação de conflitos. Daí Luhmann entender que o processo eleitoral rejeita a possibilidade do mandato imperativo: "a separação entre eleição política e imposição direta de interesses absorve conflitos da seguinte forma: em primeiro lugar, na eleição são distribuídos apenas lugares e competências e não, simultaneamente, a satisfação das necessidades"[53] O mandato imperativo, nesta contextura, torna-se impossível em face da complexidade e variabilidade da organização social, que não está sujeita a influências tão individualizadas, já que o próprio indivíduo mobiliza o sistema dentro de uma complexidade de papéis.

Luhmann conclui sua análise ressaltando que a eleição "é uma oportunidade de expressão da insatisfação sem risco para a estrutura (...). Nessa medida ela pertence aos mecanismos de absorção dos protestos, tal como os processos judiciais também desempenham essa função"[54]

O mesmo esforço em elaborar uma teoria sociológica da representação é encontrado em Sobolewsky. Ele estrutura suas avaliações acerca da representação política partindo dos conceitos desenvolvidos pela teoria marxista, situando o sistema representativo na esfera das relações entre governantes e governados.

A sociedade de classes referencia sua concepção de Estado, expressão dos interesses do grupo dominante. Ao definir-se a representação como um processo organizado que funciona para perpetuar as estruturas das relações de poder entre governantes e governados, restringe-se sua atuação como um mero mecanismo de "acomodação contínua que se estabelece entre as decisões políticas e as opiniões".[55] Contudo, a despeito de o Estado ser controlado por uma elite, esta não impede que os cidadãos exerçam influência sobre determinadas decisões.

Como se pode inferir das considerações acima expostas, para Sobolewsky,

a representação deve ser entendida como um processo inscrito numa dinâmica social de relações de poder estabelecidas entre a classe dominante e as massas, cabendo a estas últimas a percepção das brechas apresentadas pelo sistema de modo a favorecer o estabelecimento do socialismo.

3. Os Partidos Políticos

O surgimento dos partidos políticos esteve vinculado ao desenvolvimento da democracia representativa - pressuposto inquestionável do autogoverno do povo - tornando-se um dos elementos caracterizadores do Estado de Direito.[56]

No constitucionalismo moderno, as organizações político-partidárias integram-se à estrutura estatal, sistematizadas pelas Constituições e leis regulamentadoras, compondo o quadro das instituições democráticas.[57]

"A constitucionalização dos partidos políticos ou "incorporação constitucional dos partidos" (Hesse) implica que eles deixem de ser apenas uma realidade sociológico-política (...),"[58] para denotar a sua primazia na organização governamental contemporânea.

Três são, basicamente, os sistemas partidários, identificados por José Alfredo de Oliveira Baracho: o unipartidário, o bipartidário e o multipartidário, sendo possível ainda classificá-los pelo critério da competitividade como: sistemas competitivos e não competitivos. O sistema competitivo, por sua vez, comporta uma subsistematização em sistemas multipartidários, bipartidários e sistemas de partidos dominantes.[59]

Submetida às realidades nacionais, às ideologias e às estruturas sócio-econômicas, a situação partidária de um Estado encontra-se condicionada ao regime político adotado. Neste contexto, a conceituação de partido político adquire conotação variante, consoante o modelo ideológico sob o qual se alicerça a sociedade. Uma ordem legítima não constituiria, pois, pré-requisito necessário à atuação representativa dos partidos, institucionalizados como estão, "nos regimes autoritários, nos democráticos, nos Estados em desenvolvimento e nos industrializados."[60]

Por tal razão, elaborar um conceito de partido político unívoco, que englobe as diferentes realidades sociais - fator determinante para a explicitação de seu verdadeiro sentido - é tarefa árdua. Em termos gerais, "o partido político pode definir-se como um grupo de pessoas organizadas com o fim de exercer ou influenciar o poder do Estado para realizar total ou parcialmente um programa político de caráter geral."[61] Dito de outra forma, o partido político pode ser compreendido como uma organização, cujos membros partilham determinadas idéias que os vinculam e os identificam, levando-os a associarem-se com o objetivo de alcançar o poder e administrar a máquina estatal segundo suas concepções ideológicas.[62]

Considerado sob esta perspectiva, o conceito acima exposto gera controvérsias teóricas, mormente quando confrontado com a vontade geral de Rousseau. Tal controvérsia, contudo, atenua-se ao se considerar a distinção estabelecida entre partido e facção, tendo como elemento diferenciador a defesa, pelo primeiro, dos interesses nacionais, enquanto a última patrocina causas particulares e interesses individualizados. A idéia de facção reproduz, por assim dizer, a antítese, ou mesmo a verdadeira negação do partido político, que, num processo de degeneração, poderá ter sua natureza transfigurada, esfacelando-se em uma ou várias facções.[63]

O critério ideológico é fundamental, por revelar a filosofia político-partidária adotada, inerente e imperativa à sua consti-

tuição. "A criação de um partido ou a adesão a um partido não se pode conceber sem um conjunto de idéias políticas."[64]

Fruto de um esforço de aglutinação, o fato de ter como meta principal a conquista do poder objetivando implementar a concepção teórica que os animam, induz os partidos políticos a perquirir os interesses nacionais. Para que uma organização partidária se imponha, cresça e se fortaleça, mister um programa de governo que sensibilize parte considerável dos eleitores.[65]

Natural no sistema democrático de governo, o partido expressa o pluralismo das soluções possíveis no exercício da dimensão social, promovendo o equilíbrio do governo ao garantir a equânime representação das divergências.[66]Como instituição ligada ao desenvolvimento da democracia representativa, constitui-se num meio bastante eficaz para unir tanto eleitores quanto seus representantes.

Do ponto de vista jurídico, a partir do século XX, a definição conceitual de partido político não ofereceu mais problemas uma vez que sua estrutura e limites foram normatizados pelas Constituições.[67]

Sobre o tema, preleciona José Alfredo Baracho: "Considerados hoje como essenciais à democracia representativa, até há pouco tempo, a existência dos partidos desenvolveu-se fora da Constituição e mesmo das leis (...)" entendidos " como produto dos costumes e da tradição (...)"[68]

Deste momento em diante, não se questionou mais a necessidade ou legitimidade dos partidos, mas o âmbito de sua atuação.[69]

A pretensão da presente análise é avaliar a atuação dos partidos políticos no Estado democrático, buscando apreender aspectos relevantes da relação estabelecida entre os sistemas eleitorais e o conteúdo da representação por eles determinados.[70]

Entre os teóricos que se debruçam sobre o assunto é corrente o entendimento de que o sistema eleitoral exerce grande influência sobre o sistema partidário, embora seja destacada a assertiva de que referida influência não se encontra isolada de outros fatores relevantes, tais como, a realidade cultural e sócio-econômica. Efetivamente, ambos os sistemas compõem o governo democrático e, por conseguinte, asseguram a autenticidade da vontade política estatal. Verifica-se, tanto um processo de influências recíprocas, quanto um forte vínculo de continuidade entre eles, em razão de o sistema partidário promover a mobilização e organização da sociedade de acordo com as concepções políticas de seus integrantes. Faz-se mister que o sistema eleitoral propicie a expressão definitiva deste posicionamento ao fixar as regras que orientam o exercício do direito de voto.

Os sistemas majoritário e proporcional, cada qual a seu modo, promoveram o fortalecimento dos partidos políticos. O procedimento eleitoral estabelece o *modus faciendi* da realização do sufrágio, organizado de maneira a favorecer a composição de um governo coerente e estável. Nesta direção, quase unânime a postura favorável aos sistemas proporcional e majoritário em dois turnos por fomentar o multipartidarismo, ao contrário do sistema majoritário em um único turno, cuja atuação polariza os partidos, provocando o bipartidarismo.[71] Referida polarização implica uma representação insuficiente com relação às minorias que, conquanto participem do processo de votação, ficam destituídas de procuradores nas Assembléias. [72]

O regime democrático tem no pluralismo político um dos seus mais importantes alicerces, e o partido político constitui-se no mecanismo de expressão da vontade popular na escolha dos governantes. Veículo de comunicação entre a sociedade e o Estado, ele canaliza as reivindicações e anseios sociais, exercendo o importante

papel de inconsciente coletivo da nação.[73] E mais, ao possibilitar que os indivíduos se articulem em torno de uma ideologia definida, liberta-os de promessas de campanhas e qualidades pessoais dos candidatos à medida que "o eleitor moderno não pode mais confiar nas promessas de candidatos não comprometidos com a fidelidade a um programa e a um partido." [74]

Duverger assinala que o desenvolvimento dos partidos redefiniu as questões correntes em torno da representação, pois estes vieram a participar da relação já instituída entre representados e representantes. Ele sustenta: "Antes de ser escolhido pelos eleitores, o deputado é escolhido pelo partido: os eleitores só fazem ratificar essa escolha (...) Se se quer manter a teoria da representação jurídica, é necessário admitir que o eleito recebe um duplo mandato: do partido e dos eleitores."[75]

Em síntese, o Estado democrático de direito não pode prescindir dos partidos políticos, sobretudo após o estabelecimento do sufrágio universal, que incorporou as massas ao jogo político. A sociedade moderna adquiriu contornos de sociedade organizacional, e a conquista de direitos ou mesmo a realização de certos objetivos político-governamentais dependem, inexoravelmente, da capacidade de organização das forças populares.

4. A crise da democracia representativa

A reflexão filosófica que intente definir as razões e os fundamentos do sistema representativo necessita, *a priori,* identificar as diversas possibilidades interpretativas existentes: a jurídica, a sociológica e a histórica.

Em sua expressão jurídica, o sistema representativo cumpre satisfatoriamente a exigência de igualdade democrática, que pressupõe a participação de todos os cidadãos nas decisões de governo, através do direito de voto. Ocorre, contudo, que a interpretação deste instituto não há de ser vislumbrada, apenas, sob o aspecto formal. Importa considerar o fato de que o sistema representativo foi o mecanismo adotado pelos ideólogos do liberalismo na tentativa de identificar as relações de poder, mormente no que tange à questão política, com a democracia.[76]

A crise do sistema representativo deve ser entendida a partir de um processo global de questionamento dos valores democráticos e das práticas políticas neles fundamentadas. A democracia liberal, quando posta em prática, torna-se uma realidade de reestruturação do poder. Desvelam-se, nessa dialética múltiplas interpretações sociais.

A consolidação do sistema representativo, como foi dito, deu-se no interior de uma dinâmica de contestação ao absolutismo monárquico, num conflito que se espraiou pelo corpo social, graças ao esforço burguês em universalizar seu discurso e apresentar seus interesses de classe como sendo o do homem ecumênico. Não é casual a Revolução Francesa ter tido como referenciais ideológicos, a liberdade, a igualdade e a fraternidade, engendrando a destruição das referências simbólicas.[77]

Apresentado como a única possibilidade de efetivação de uma ordem política democrática, o instituto da representatividade, desde os seus primórdios, enfrentou a contestação ao Estado Liberal.[78]

Paulo Bonavides identifica três momentos demarcadores, nos quais a sociedade tentou redefinir o sistema representativo, tomando como base a tradicional dicotomia: princípio da dualidade *versus* princípio da identidade, segundo o critério da realização da vontade popular. Entende o autor ter havido uma decomposição progressiva da vontade una e soberana do povo, a ser observada nas seguintes fases:

a da representação proporcional, a da representação profissional e a dos grupos de pressão.

A representação proporcional, caracterizada essencialmente pelo elemento territorial, promoveu um esfacelamento da vontade geral, devido a expressão de variadas tendências políticas regionais no Parlamento. O representante eleito e vinculado à uma determinada região do país, de certa forma, contradizia o princípio da dualidade.[79]

O declínio da teoria da duplicidade no final do século XIX explicitou-se nos movimentos dos trabalhadores que, empreendendo organizar a classe operária, não contaram com o apoio do Estado liberal neutro em relação aos conflitos entre trabalhadores e patrões. A ação objetivava a institucionalização de direitos, reinterpretando o significado da atuação daquela classe na sociedade. Para o movimento operário, cabia ao Estado criar mecanismos de compensação dos contrastes sociais, promovendo o estabelecimento de uma sociedade mais justa. Era o prenúncio do Estado social, cujo caráter supostamente democrático implicava o abandono, pelo menos em parte, da tradicional concepção do livre jogo do mercado. Seu estabelecimento marcou a culminância de uma ordem de valores, denotando a inclusão das massas no processo de decisão política.

A representação profissional viria num segundo momento, introduzindo o corporativismo.A oposição ao princípio da duplicidade, aqui, revelar-se-ia pela prevalência dos interesses de um segmento determinado da sociedade: os trabalhadores, dando origem à representação classista nos Parlamentos.

A orientação fascista que determinou a adoção da representação profissional no Legislativo levaria à sua decadência. "O descrédito da representação profissional, pondo termo a essa segunda fase, adveio sem dúvida da vinculação ideológica com a doutrina política do fascismo."[80]

A grande inovação do movimento operário, contudo, foi demonstrar que a tão propalada "vontade popular", como elemento formador do ideal de bem comum jamais se realizou historicamente no sentido universalista que sempre lhe atribuíram. Fez-se necessária a mobilização dos trabalhadores a fim de obterem o direito básico sobre o qual o sistema representativo se assenta: o voto. O sufrágio censitário pôs à mostra o caráter aristocrático da democracia liberal.[81]

Frustrado pelo voto censitário, pela exclusão da participação feminina, por um Parlamento organizado em moldes aristocráticos, o Estado liberal expor-se-ia à sua própria vulnerabilidade.[82]

A luta pelo direito de votar foi a maneira encontrada pelos partidos ligados à classe operária para minar o sistema representativo dentro das próprias regras do jogo político. "Tal participação, ao mesmo tempo que reforçou o quadro institucional vigente, ao optar pela via reformista e não revolucionária, introduziu no sistema político elementos geradores de conflito"[83] Contudo, a incorporação das massas no processo decisório do governo, tendo forçado a abertura do sistema, não resolveu suas falhas.

Conclusão

A crise contemporânea do sistema representativo desencadeada pela atuação de grupos sociais que buscam perpetrar a defesa de interesses específicos tem origem na pacificação do Estado, cuja conseqüência foi a neutralização da cidadania e sua substituição por uma relação de clientela.[84]

Os grupos de pressão constituem uma forma perniciosa de organização da

sociedade civil que desmobiliza o sistema representativo tradicional e as casas eletivas [85] por reivindicarem a adoção, pelo Parlamento, de medidas que favorecem determinados segmentos de classe, em detrimento do restante da sociedade.[86]

Na verdade, a ficção de identidade que impregnou o sistema representativo descortina a imperiosidade de proceder-se a uma revisão crítica do próprio conceito de Estado, cujos acréscimos - Estado liberal, Estado social, Estado de partidos, Estado de justiça, Estado corporativo, *et caterva* – restam insuficientes para abranger toda a sua complexidade.[87]

Seu colapso patenteia a inobservância de condição básica inerente à teoria da representação: o controle das ações dos governantes[88], acarretando problemas que ameaçam seriamente as instituições democráticas dentre os quais se destacam, a descrença e a desmobilização dos cidadãos.

Nessa perspectiva, não se pode mais reduzir a democracia somente ao sufrágio devendo-se estendê-la à efetiva participação do indivíduo no processo de construção do Estado. A mudança política de valores e enfoques resulta de uma formação construtiva de vontades. Para Habermas, o núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro das esferas públicas. Por sua vez, esses "*designs* discursivos" formam uma caixa de ressonância que propicia um desatrelamento do código de poder, libertando o cidadão da política simbólica.

E é justamente neste contexto de atuação transformativa que os atores sociais, negligenciados, assumem um papel surpreendentemente ativo e pleno de conseqüências, quando tomam consciência da situação de crise.

Com efeito, apesar do enfraquecimento da esfera pública pela tecnocracia, da desintegração ética e moral dos aparelhos do Estado, da manipulação das opiniões pela sociologia da comunicação de massas, quando o público posicionado começa a vibrar, as relações de forças entre sociedade civil e sistema político podem e devem sofrer modificações.

Por esta razão, ao utilizarem-se conceitos jurídicos como "povo" e "nação", deve-se expurgar as ambigüidades e os exclusivismos reducionistas que encobertam diferenças estruturais e impedem a distinção entre a retórica ideológica e a democracia efetiva, na percuciente observação de Friedrich Muller.[89]

Só assim, sob esta dimensão de revitalização e aprofundamento das regras de legitimidade política se concebe a Democracia Contemporânea. Uma democracia viva, que não se resume apenas ao voto, mas à arena pública de discussão onde reside, de fato, a soberania de atitudes do Homem-Cidadão.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy, *Teoria geral do Estado*. Porto Alegre - Rio de Janeiro: Editora Globo, 1982, 21ª ed.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral dos partidos políticos*, *In*: Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, nº 50, janeiro de 1980.

_____. *Regimes políticos*. São Paulo: Resenha Universitária, 1977.

_____. *A revisão da constituição francesa de 1958. A permanente procura de uma constituição modelar*, *In*: Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, vol. 3, 1999.

BARTHÊLEMY, Joseph e DUEZ, Paul. *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris: Dalloz 1936.

BONNARD, Roger, *Précis élémentaire de droit public*, Paris, Recueil Sirey, 1932, 2ª ed.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, 2ª ed.

_____. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 1994, 10ª ed.

_____. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 1995, 3ª ed.

CANOTILHO, Joaquim Gomes. *Direito constitucional*, Coimbra: Almedina, 1991,5ª ed.

Dicionário de Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, tradução Carmem C. Varialle e outros, Brasília, Universidade de Brasília, 1991.

DUVERGER, Maurice. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: Presses Universitaires de France, 1973, 13ª ed, vol. 2: Le systeme politique français.

FALCON, Francisco José Calazans. *A época pombalina: política econômica e monarquia ilustrada*, São Paulo: Ática, 1982.

FARIA, José Eduardo. *Poder e legitimidade*, São Paulo: Perspectiva, 1978.

FRIEDRICH, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, vol. II.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, Madrid: Alianza Editorial S.A, 1984.

_____. *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editoral S.A, 1996, 2ª ed.

GÉRARD, Philippe. *Reflexions sur la legitimité du droit dans la société démocratique*, Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis, 1995.

HANDLIN, Oscar. *A verdade na história*, São Paulo: Martins Fontes – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

HAURIOU, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: Éditions Montchrestien, 1972, 5ª ed.

HECK, Luis Afonso. *O Tribunal constitucional federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais; contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã*, Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1995.

HIRST, Paul**.** *A democracia representativa e seus limites*, tradução de Maria Luiza X. de A. Borges, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992.

KELSEN, Hans. *A democracia*, tradução de Ivone Castilho Benedetti e outros, São Paulo: Martins Fontes, 1993

LAFERRIERE, Julien. *Manuel de droit constitutionnel*, Paris: 1947, 2ª ed.

LEITÃO, Cláudia, *A crise dos partidos políticos brasileiros – Os dilemas da representação política no Estado intervencionista*. Fortaleza: Gráfica Tiprogresso, 1989.

LOEWENSTEIN, Kart. *Teoría de la constitución***,** tradução de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona: Editorial Ariel S.A, 1986.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*, tradução de Maria da Conceição Côrte-Real, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direitos humanos na ordem jurídica interna,* Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 1991.

_____. *Poder Municipal. Paradigmas para o Estado constitucional brasileiro***,** Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MILL, John Stuart. *O governo representativo*, tradução de E. Jacy Monteiro, São Paulo: IBRASA, 1983, 2ª ed.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*, Coimbra: Coimbra Editora, 1988, tomos I , III e IV.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*, tradução: Peter Naumann, São Paulo: Max Limonad, 2000.

NEUMANN, Franz. *Estado democrático e Estado autoritário*, tradução de Luiz Corção, Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

PAIVA, Maria Arair Pinto. *Espaço público e representação*, *In*: Direito, Estado e Sociedade-Revista do Departamento de Direito da PUC-RJ, nº 7, julho/dezembro, Rio de Janeiro, 1995.

PRELOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: Dalloz, 1969.

_____. *Précis de droit constitutionnel*, Paris Dalloz, 1952, 2ª ed.

RADBRUCH, Gustav, *Filosofia do direito*, tradução de L. Cabral de Moncada, São Paulo, Saraiva & Cª, editores, 1937.

ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*, tradução de Maria Helena Diniz, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social,* tradução de Vicente Sabino Júnior, São Paulo: José Buskatsky, 1978.
RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Direito constitucional. Instituições de direito público*, tradução de Maria Helena Diniz, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.
SARTORI, Giovanni, *A política. Lógica e método nas ciências sociais*, tradução de Sérgio Bath, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
_____. *A teoria da representação no Estado representativo moderno*, *In*: Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1962.
SAUTEL, Gerard. *Histoire des institutions publiques, depuis de la révolution française*, Paris: Balloz, 1978, 4ª ed.
SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*, México: Editora Nacional, 1981.
SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, 6ª ed.
TOLEDO, Gastão Alves de. *Grupos de pressão no Brasil*, *In*: Revista de Direito Constitucional e Ciência Política, Rio de Janeiro, Forense, 1987, número especial.
VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, 2ª ed.
WAGNER, José Carlos Graça. *Partidos políticos: um estudo crítico*, *In*: Revista de Direito Constitucional e Ciência Política, publicação do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Rio de Janeiro, 1987, número especial.
WEBER, Max, *Economia e società*, Milano, Comunitá, 1961, vol. II.
WITKER, Alejandro. *Bibliografia latinoamericana de politica y partidos politicos*, México: Centro Interamericano e Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1988.

NOTAS

[1] "Ao rascunhar o texto da Declaração de Independência, Thomas Jefferson lançou-se a enumerar as queixas dos súditos de George III, como o fizera na Constituição da Virgínia. Durante o trabalho, porém, o revolucionário percebeu que a palavra"súdito" era imprópria para descrever os habitantes da nova Nação. Precisava de algum outro termo para aplicar aos homens livres que estavam em vias de fazer nascer a República. Procurando pelo substantivo que mais de perto exprimisse sua compreensão do *status* dos colonos em rebelião, inseriu a palavra "cidadão", que em sua mente se vinculava vagamente aos antecedentes romanos. Mais tarde, durante a Revolução Francesa, os súditos rebeldes de Luís XVI tomaram-na emprestada e disseminaram-lhe o uso pelo mundo" HANDLIN, Oscar. **A verdade na história**. São Paulo: Martins Fontes- Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982,pp. 159-160.

[2] "(...) le monde est intelligible à un observateur sincère, qu'il est organisé rationnellement et que, lorsqu'on détient les lois maîtresses gouvernant une serie de phénomènes déterminés, on en peut déduire un certain nombre de conséquences, qui se trouvent généralement vérifiées dans les faits". *In:* HAURIOU, André, **Droit constitutionnel et institutions politiques.** Paris: Éditions Montchrestien, 1972, 5ª ed., pp. 48.

[3] "Hume, Helvetius, d`Holbach, Morelly, cada qual à sua maneira, realizam o exame crítico do que existe, e propõem as soluções: leis melhores, mais racionais, próprias para produzir a felicidade dos homens." *In:*FALCON, Francisco José Calazans. **A Época Pombalina: política econômica e monarquia ilustrada**. São Paulo: Ática 1982, pp. 113.

[4] Ver, VIANNA, Luís Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, 2ª ed., p.12. Segundo este autor: "Sob o feudalismo não se pode propriamente falar em direito e sim numa regulamentação do sistema de desigualdades sociais existentes, face à ausência de um estatuto jurídico formal e comum a todos. A disciplina de uma hierarquia de privilégios não consiste num sistema jurídico, uma vez que se constitui numa forma de desigualar pessoas. O direito implica na existência de uma unidade de medida comum, formal e impessoal, não podendo subsistir igualdade formal entre indivíduos sujeitos a relações de dependência e de mútua lealdade". Ver também GÉRARD, Philippe**. Réflexions sur la legitimité du droit dans la société démocratique.** Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis, 1995, p. 114. "L'ordre social inégalitaire, la hiérarchie des ordres et des ranges, se justifiait en dernière

instance par référence à un fondement externe tel que la volonté divine ou, sous l'effet de la sécularisation de la politique, les principes de justice émanant de la Raison."

[5] "C'est à la fin du XVIII ème siècle, au moment des Révolutions américaine et française, que le mot "Constitution", avec son sens moderne, verra de jour, et que l'adjectif "constitutionnel" s'appliquera à des régimes tempérés, équilibrés, dans lesquels autorité et liberté se limitent mutuellement. L'expression "monarchie constitutionnelle" en particulier, signifie, par opposition à celle de "monarchie absolue", un régime dans lesquel l'autorité du monarque est limitée grâce aux libertés individuelles des citoyens et à la participation de ces derniers au gouvernement par l'intermédiaire d'assemblés représentatives". ANDRÉ, Hauriou. **Droit constitutionnel et institutions politiques** , *op. cit.,*p. 28.

Segundo José Alfredo de Oliveira Baracho, é indispensável para entender-se o Estado considerar seu relacionamento com o Direito. "Na evolução das instituições políticas ocidentais, a forma elaborada pela noção de Estado de Direito é fundamental para que se compreenda a posição que o Estado adquiriu, desde que sua conceituação é feita, tendo em vista certa ordem jurídica, com um sistema normativo. (...)

"A locução **Estado de Direito** serviu para expressar a realidade do Estado Moderno, reflexo de um ideal de racionalização jurídica da vida.

"É de se convir que está aí um sistema concreto de legalidade normativa, assentado ideologicamente nos pressupostos filosóficos-políticos da democracia liberal.

"Dentro dessa orientação, procurou-se caracterizar o **Estado de Direito**, com certas exigências básicas, sendo que a doutrina passou a eleger os seus elementos imprescindíveis, garantidos por instituições que pretendem assegurar:

- o império da lei;
- a separação dos poderes;
- a legalidade da administração e
- os direitos e liberdades fundamentais."

In: **Regimes políticos.** São Paulo: Resenha Universitária, 1977, p. 126. (grifos no original)

[6] "Partindo da idéia de um Estado Constitucional, como aquele que limita os poderes do Estado, organiza sua estrutura, distribui competências e declara e garante direitos fundamentais da pessoa humana, vamos encontrar uma de suas manifestações iniciais na Magna Carta de 1215, quando o Rei João Sem Terra, na Inglaterra, pressionado pelos proprietários ingleses, foi obrigado a reconhecer um texto de compromisso com os interesses reconhecidos então como direitos dos barões ingleses. Esse fato marca um ponto inicial do Estado Constitucional, que será a necessidade da limitação do poder do Estado por um texto legal maior que todos os poderes do Estado, reconhecendo direitos de outros grupos no ordenamento legal. Um segundo marco importante para a afirmação do Estado constitucional serão as revoluções burguesas do século XVIII, na América do Norte, em 1776, e na França, em 1789 (...) marcando a passagem para um modelo de Estado liberal constitucional, em que o poder do Estado é limitado e os direitos fundamentais, na época apenas os direitos individuais e políticos, são declarados nas Constituições (...)."MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal. Paradigmas para o Estado constitucional brasileiro**, Belo Horizonte,:Del Rey, 1999, pp.31-32.

Sobre a discussão acerca do papel da Magna Carta inglesa de 1215, como originária do constitucionalismo moderno ver SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**, México, Editora Nacional, 1981. pp. 52-53.

[7] Nesse sentido, Hauriou afirma: "Si, en effet, on prend comme points de départ l'Etat-Nation et le dualisme "pouvoir-liberté" on s'aperçoit qu'un certain nombre de consèquences suivent logiquement, qui sont, en fait, les caractéristiques du Droit constitucionnel occidental, particulièrement à l'époque classique: système représentatif, établissement des représentants comme censeurs des gouvernants, limitation dans le temps des fonctions représentatives, élections disputées, procédures majoritaires (...)" *In:* **Droit constitutionnel et institutions politiques**, *op cit.* ,p. 49.

[8] Atente-se que, os conceitos de povo e de cidadão considerados na presente análise, são os forjados na dinâmica de elaboração da democracia liberal burguesa.Portanto, as origens da democracia na Grécia e Roma Antigas, onde a formulação de povo era, de acordo com as circunstâncias históricas, antagônica àquela desenvolvida nas sociedades democráticas modernas, não será considerada. "O significado original do termo "democracia", cunhado pela

teoria política da Grécia antiga, era o de "governo do povo" (*demos* = povo, *Kratein* = governo). A essência do fenômeno político designado pelo termo era a participação dos governados no governo, o princípio de liberdade no sentido de autodeterminação política; e foi com esse significado que o termo foi adotado pela teoria política da civilização ocidental." *In*: KELSEN, Hans. **A democracia**, tradução de Ivone Castilho Benedetti e outros, São Paulo: Martins Fontes, 1993, p.140.

Na democracia liberal o povo é tomado como o conjunto de cidadãos, responsável pela legitimidade das instituições estatais. A cidadania, nos termos jurídicos-liberais, pressupõe o direito à participação política, reconhecido a todos igualmente. Daí, democracia querer dizer participação exercida pelo direito de voto, ato volitivo de vontade política, que exprime a atuação popular na tomada de decisão dos negócios do Estado.

[9] "El poder constituynte presupone el Pueblo como una entidad política existencial; la palabra "Nación" designa en sentido expresivo un Pueblo capaz de atuar, despierto a la consciencia política". Política existencial; la palabra "Nación" designa en sentido expresivo un Pueblo capaz de atuar, despierto a la consciencia política" *In:* SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**, *op cit,* p. 57.

[10] Na democracia liberal burguesa, povo, nação e Estado são conceitos interligados. "Un Estado democrático que encuentra los supuestos de su Democracia en la homogeneidad de sus ciudadanos, se corresponde con el llamado principio de la nacionalidad, según el cual una Nación forma un Estado y un Estado encierra dentro de sí una Nación. Un Estado nacionalmente homogéneo aparece entonces como lo normal; un Estado al que esa homogeneidad falta, tiene algo de anormal que pone en peligro la paz"SCHMITT, Carl, **Teoría de la constitución**, *op. cit*, p. 268.

[11] Paulo Bonavides diria: "O problema da legitimidade é basicamente um problema de consenso: pelo menos em se tratando de estabelecer uma ordem democrática e pluralista, onde o consenso aparece como a categoria central, o eixo da normatividade, o liame da juridicidade com a facticidade, o traço de união do constitucional com o real." *In*: **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 1995, 3ªed., p.215.

[12] FARIA, José Eduardo. **Poder e legitimidade**, São Paulo: Perspectiva, 1978, p. 47.

[13] "Aussi bien les failles que nous avons repérées dans les théories étiques sur l'universalisation constituent autant d'indices de l'impossibilité d'une conciliation absolue des préférences et des revendications individuelles, voire d'un consensus sur des prétentions de validité." *In:* GERARD, Philippe. **Réflexions sur la legitimité du droit dans la société démocratique,** *op.cit,* p. 107.

[14] Estigmatizado por seu caráter demoníaco, o Poder tende a corromper-se. "Con el fin de evitar ese peligro siempre presente, que es inmanente a todo poder, el Estado organizado exige de manera imperativa que el ejercicio del poder político, tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder, sea restringido y limitado. Siendo la naturaleza humana como es, no es de esperar que dichas limitaciones actúen automáticamente, sino que deberán ser introducidas en el proceso del poder desde fuera. Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder; esto es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo. Un acuerdo de la comunidad sobre una serie de regla fijas que obligan tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder, se há mostrado como el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder político por parte de sus detentadores." LOEWENSTEIN, Carl. **Teoría de la Constitución**, tradução de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona: Editorial Ariel S.A, SD, p. 29.

[15] FARIA, José Eduardo, *op. cit*, p 51.

[16] *Id.,*p 62

[17] LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**, tradução de Maria da Conceição Côrte-Real, Brasília: Ed. Universidade de Brasília,1980, p.33.

[18] *Id*., p.33.

[19] *Id.,* pp. 33-34.

[20] Nesse sentido, Faria afirma: "As campanhas eleitorais, que se processam sob certos procedimentos constitucionais, possibilitam o debate público e permitem (uma vez que o processo de criação do direito é missão da comunidade em seu conjunto e força, em suas múltiplas formas, tanto quanto em sua unidade) descobrir a me-

lhor maneira de agir em conjunto. FARIA, José Eduardo, *op cit*. p. 66.

É na supremacia da opinião pública que Roger Bonnard edifica sua doutrina de soberania nacional. Para ele, "Si on se place à un point de vue purement réaliste, la Souveraineté Nationale se conçoit de la façon suivante.

Elle consiste essentiellement dans la **suprématie de l'opinion publique**. Elle est ainsi le pouvoir de l'opinion publique de faire sentir une action de direction sur l'exercice des fonctions de l'Etat en vue d'assurer que cet exercice se fera conformément aux tendances de l'opinion. Ainsi la Souveraineté Nationale implique d'abord la **liberté de formation de cette opinion**. Il faut que tous les citoyens puissent exprimer leur propre opinion, la répandre, discuter celle des autres, car c'est par ce jeu d'action et de réaction des opinions individuelles que s'établit l'opinion publique.

Puis la Souveraineté Nationale comporte **l'action de cette opinion publique** sur l'exercice des fonctions de l'Etat. Cette action ne peut résulter évidemment que des manifestations de volonté émanant de la majorité des citoyens. La règle de la majorité est à la base de l'idée de Souveraineté Nationale.

Il résulte de cette conception que le problème de l'organisation de la Souveraineté Nationale consistera essentiellement d'abord à assurer la liberté d'expression et de discussion des opinions individuelles, puis à permettre à ce qui est vraiment l'opinion publique de se dégager, de se manifester et d'agir. Un régime qui ne réaliserait pas ces conditions n'est pas un régime démocratique."*In:* **Précis élémentaire de droit public.** Paris: Recueil Sirey, 1932, 2ª ed., pp.20-21. (grifos no original)

[21] Na definição de Carl Schmitt, incluem-se na definição de povo, "todos los que no son señalados y distinguidos, todos los no privilegiados, todos los que no se destacan por razón de propriedad, posición social o educación." *In:* **Teoría de la constitución,** *op. cit*, p. 280.

[22] "En concevant la loi comme l'expression de la volonté du peuple et en affirmant que la liberté est obéissance à la loi qu'on s'est prescrit, Rousseau a donné dans le *contrat social* la formule la plus explicite de l'idée d'autonomie collective qui fonde la légitimité démocratique". GÉRARD, Philippe. *op cit*, p. 120.

[23] Vai daí a decisão coletiva não poder ser encarada como um *consensus*, pois "c'est seulement à travers les conflits et les débats qui les divisent que les membres de la société démocratique peuvent exercer l'autonomie collective à laquelle ils sont destinés".GERARD, Philippe, *op. cit*. p 122

[24] Segundo Neumann: "Traduzido em política, o aspecto negativo da liberdade leva necessariamente à fórmula de cidadão *versus* Estado (...). Sua pressuposição básica é o individualismo filosófico, o ponto de vista de que o homem é uma realidade inteiramente independente do sistema político dentro do qual vive(...) O poder político, incorporado no Estado será sempre estranho ao homem; ele não pode nem deve, se identificar plenamente com ele. Uma teoria política baseada numa filosofia individualista deve necessariamente funcionar com o conceito negativo-jurídico de liberdade, liberdade como ausência de restrições" NEUMANN, Franz. **Estado democrático e Estado autoritário**, tradução de Luiz Corção, Rio de Janeiro: Zahar, 1969, p. 181.

[25] VIANNA, Luís Werneck, **Liberalismo e Sindicato no Brasil**, *op.cit,* p. 9.

[26] *Id*, p 10

[27] A propósito, Philippe Gérard pronunciariase: "Ces conditions incluent la sauvergarde de l'intégrité physique et morale des personnes, la satisfaction de leurs besoins élémentaires, ainsi que la garantie de moyens suffisants d'existence. Elles recouvrent non seulement des droits relatifs à la culture et à la enseignement, mais aussi les libertés de conscience et d'expression en matières religieuse, morale, scientifique ou politique. Elles impliquent également des droits d'association, de réunion et de communication sans lesquels un espace public démocratique ne saurait être établi. Elles requièrent enfin un ensemble des droits politiques au sens strict, tels que les droits de voe et d'éligibité, qui permettent aux personnes de participer au processus de décision collective." *Op. cit*., p.130.

[28] A controvérsia mereceu a seguinte observação de Werneck Vianna: "A igualdade formal a todos estendida não decorre de uma igualdade real. A sociedade nacional moderna iguala desiguais na única dimensão do direito formal – todos são iguais perante a lei." *In*: *op. cit.*., p.13. Acorde Paulo Bonavides: "A legitimidade de

um poder constituinte assentado sobre a vontade dos governados e tendo por base o princípio democrático da participação apresenta uma extensão tanto horizontal como vertical, que permite estabelecer a força e intensidade com que ele escora e ampara o exercício da autoridade.

"A extensão horizontal se mede pela maior ou menor amplitude do colégio de cidadãos que decide sobre matéria constituinte ou elege representantes a uma assembléia constituinte. 0 sufrágio serve de critério e referência com que caracterizar e definir o grau de legitimidade democrática; quanto menores as restrições à participação, maior a legitimidade que se logra na decisão constituinte.

Quanto à extensão vertical, esta se colige de quanto se escreveu dantes com respeito às vias de exteriorização do poder constituinte como manifestação de vontade soberana. A extensão vertical da legitimidade é a que permite mensurar os distintos graus de participação dos governos; primeiro, o poder decisório sobre a Constituição, mediante *referendum* ou distintos meios plebiscitários; segundo, a incumbência de escolher os membros da Assembléia Constituinte e, terceiro, a faculdade de eleger um Congresso ordinário, dotado de competência constituinte latente que é a forma mais branda, menos política e mais jurídica, indireta e arredada de participação do elemento popular." *In*: **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1996, 6ªed., pp.138-139.

[29] Nas democracias modernas a participação popular se efetiva, dentre outras maneiras, pela eleição de um parlamento que representa o povo. Como se sabe, no regime representativo o povo não intervém cotidianamente nos assuntos do governo, ao contrário do que ocorria na Grécia e na Roma Antigas, exemplos de democracia direta.

A sociedade moderna teve na industrialização e urbanização distintas particularidades. Do desenvolvimento industrial, emergiu a chamada sociedade de "massa", impossibilitando o exercício direto do povo sobre a gestão da coisa pública.

Hauriou enumera vários motivos que justificam a democracia representativa, destacando a amplitude do Estado a impossibilitar um diálogo direto com os cidadãos. Além da extensão do Estado, o tamanho da população também dificulta a comunicação entre governantes e governados. Assinala que o *referendum* e a iniciativa popular são instrumentos "qui permettent aux citoyens de prendre directement certaines décisions, dans le domaine constitutionnel ou législatif, ne sont que subsidiaires, par rapport à la procedure représentative, et aussi qu'elles sont mises en oeuvre, non pas à l'initiative du Pouvoir exécutif, mais à celle du corps électoral qui, par suite, prend de lui-même une attitude et une mentalité de censeur." *In:* HAURIOU, André, *op. cit.*, pp.198-199.

[30] BONAVIDES, Paulo, **Curso de direito constitucional**, *op. cit.,* p. 138.

[31] BONAVIDES, Paulo, **Teoria do Estado**, *op.cit,* p.76.

[32] As técnicas utilizadas para alcançar os valores democráticos são variáveis, de acordo com períodos históricos determinados e a experiência política de cada Estado.

A emanação da soberania popular pode ser exercida juridicamente por meio de três modelos: a democracia participativa ou direta, a democracia representativa ou indireta e a democracia semi-direta.

Na democracia direta, o povo participa diretamente da vida política do Estado exercendo os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando. É, pois, aquela em que o povo exerce de modo imediato as funções públicas.

Na democracia indireta ou representativa, o povo não exerce seu poder de modo imediato, mas pelos seus representantes, eleitos periodicamente, a quem são delegadas as funções de governo.

"A democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vêm a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos", em suma, institui mecanismos disciplinadores para a escolha dos representantes do povo. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, 6ª ed., p.122.

Finalmente, na democracia semi-direta foram integrados institutos de participação direta do povo nas funções de governo. Foi a forma encontrada pelo constituinte originário de conci-

liar a participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo, utilizando-se mecanismos que mesclam instituições de participação direta e indireta.

Esse encontro do regime representativo com soluções da democracia direta tem raízes históricas na França Revolucionária. Duas obras constitucionais marcam a renovação política daquele país, o projeto da Constituição Girondina de fevereiro de *1793* que não chegou a ser votado pela Convenção e a Constituição de Montagnarde, de 24 de junho de *1793.* Elas revelam a intenção de a soberania nacional não mais ser exercida inteiramente pelos representantes designados, mas por cada cidadão. Como diz o artigo *7º* da Constituição Montagnarde: "0 povo francês é a universalidade dos cidadãos franceses".

No projeto da Constituição Girondina é instituído o veto popular às leis votadas pela Assembléia, denominado "censura do povo sobre os atos da representação nacional".

Na Constituição Montagnarde, o controle é prévio. Acorde o artigo 10, o povo soberano "deliberava" sobre leis específicas, propostas pelo corpo legislativo. SAUTEL, Gerard **. Histoire des institutions publiques, depuis de la révolution française**. Paris: Dalloz, *1978,* 4ª ed., pp. *36-38.* Sobre o assunto consultar ainda, DUVERGER, Maurice. **Institutions politiques et droit constitutionnel***,* Paris: Presses Universitaires de France, 1973, 13.ª ed., v. 2: **Le systeme politique français**, pp. 146-154.

Também na Suíça, desenvolveram-se, na legislação cantonal e federal, várias formas do governo semidireto. "Das seis constituições que a Suíça se deu, a contar de 1798*,* apenas uma, a de 1801, não foi submetida à ratificação popular. Pela Constituição de 1874, (...) toda matéria constitucional deve ser submetida a *referendum.* Qualquer reforma ou revisão constitucional, tanto na esfera federal, como nos cantões, tem de ser proposta e aprovada pelo povo.

"Em matéria de leis ordinárias, porém, a aplicação do *referendum* é muito menos ampla. Nem a Federação, nem os Cantões praticam o regime representativo puro, mas algumas espécies de leis, as mais importantes como as de orçamento, não são submetidas ao *referendum Os* tratados internacionais, do mesmo modo, não dependiam da aprovação popular No entanto, de 1921 para cá, a intervenção do povo nesses assuntos tende a firmar-se e generalizar-se". AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado.** Porto Alegre-Rio de Janeiro: Editora Globo, 1982, 21ªed., p. 225. Para um maior desenvolvimento do tema, consultar BARTHÊLEMY, Joseph e DUEZ, Paul. **Traité élémentaire de droit constitutionnel***,* Paris: Dalloz, 1936, pp. 121 *et seq.*

Por meio do regime semidireto, o "constitucionalismo democrático da Idade Contemporânea, mais intimamente ligado às inspirações da doutrina da soberania popular, elegeu alguns instrumentos de participação que dão ao povo, conservadas embora em parte, as formas representativas, a palavra final relativa a todo o ato governativo". *In:* BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.**,São Paulo: Malheiros,1994, 10ª ed., pp. 339-340.

Estes instrumentos de participação são enumerados pela maioria dos tratadistas de direito público como sendo *o referendum, o* plebiscito, a iniciativa e o direito de revogação, acrescendo alguns autores, o veto popular, também chamado referendo facultativo.

O *referendum* é a forma mais tradicional de intervenção direta do povo na legislação. Trata-se de um direito do corpo eleitoral de aprovar ou não as decisões das autoridades legislativas ordinárias, "respeitando-se os princípios básicos do Estado de Direito democrático-constitucional, tanto no procedimento como no seu conteúdo."CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional.** Coimbra: Livraria Almedina, 1991, 5ªed., p.127.

"Com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar as leis. Tudo se passa, segundo a ponderação de Barthélemy e Duez, como no sistema de governo representativo ordinário, em que o Parlamento normalmente elabora a lei, mas esta só se faz juridicamente perfeita e obrigatória", depois da aprovação popular, isto é, depois que o projeto oriundo do Parlamento for submetido ao sufrágio dos cidadãos, "que votarão pelo sim ou pelo não, por aceitação ou por sua rejeição." BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, *op. cit.,* p. 340.

Nos ordenamentos jurídicos, o *referendum* apresenta diferentes modalidades, dentre as quais se distingüem:

a) Quanto à matéria: em constituinte, legislativo e administrativo, quando se trata de leis constitucionais, ordinárias e matéria administrativa, respectivamente.
b) Quanto ao tempo: em sucessivo ou *post legem*, quando se segue cronologicamente ao ato estatal para conferir-lhe ou tolher-lhe validade ou eficácia" *In:* RUFFIA, Paolo Biscaretti di. **Direito constitucional. Instituições de direito público**, tradução de Maria Helena Diniz, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 373; e, ainda, preventivo ou *ante legem*, também denominado consultivo ou programático, quando precede o ato legislativo e/ou administrativo, fixando para ele princípios gerais. *Id.,* p.373. No referendo preventivo busca-se conhecer, apriorísticamente, o "pensamento da massa eleitora", acorde expressão de Paulo Bonavides, acerca do conteúdo de norma jurídica futura.
c) Quanto ao fundamento: em obrigatório, quando a Constituição o imponha como necessário à formulação da norma jurídica, e facultativo, "quando se confere a determinado órgão ou uma parcela do corpo eleitoral, competência para fazer ou requerer consulta aos eleitores, consulta esta que não representa (...) obrigação constitucional", *In:* BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, *op. cit.*, p.341.
d) Quanto aos efeitos ou eficácia: em constitutivo e ab-rogativo. O primeiro visa a conferir validade ou eficácia à norma legal; o segundo, ao contrário, visa ab-rogar a norma vigente, fazendo-a expirar.
Referendum e plebiscito distingüem-se, malgrado a doutrina e a legislação, não raramente, assemelhá-los.
Plebiscito é o mecanismo jurídico por meio do qual o povo é chamado a aprovar ou não um fato, um acontecimento, concernente à estrutura do Estado ou de seu governo. *In*: ROMANO, Santi. **Princípios de direito constitucional geral**, tradução de Maria Helena Diniz, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 316.
Trata-se de uma "decisão que, transcendendo a normatividade constitucional e sem quaisquer limites políticos e jurídicos, legitima em termos "democráticos-populares", uma ruptura constitucional." *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional**, *op. cit.*, p.127.
O plebiscito deve referir-se não a um ato normativo ou administrativo (como o *referendum*), mas sim, a um mero fato ou evento concernente à estrutura essencial do Estado ou do seu governo (por exemplo, a adjudicação de território, a conservação ou modificação de uma forma de governo, tal qual ocorreu em 1860-70, no movimento de formação da unidade italiana, tendo sido anexado ao Reino da Sardenha vários ex-Estados e Províncias da Península.
Tal definição afigura-se doutrinariamente mais exata do que a sustentada por outros autores como Batelli, Crosa, Laferriere, que caracterizam o plebiscito como um pronunciamento popular bastante em si mesmo, sem nenhuma ligação com outro órgão estatal, ou mesmo, a concebida por Hauriou e Duverger, segundo a qual o plebiscito é uma forma inferior de *referendum*, "imperfeito" e "deteriorado", incapaz de oferecer nenhuma alternativa ao corpo eleitoral. Nesse sentido, *vide:* LAFERRIERE, Julien. **Manuel de droit constitutionnel**, Paris: 1947, 2ª ed., pp.436 *et seq.;* RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *op. cit*, pp. 370 *et seq.*; DUVERGER, Maurice. **Institutions politiques et droit constitutionnel**, *op. cit.*, 1978, 4ª ed., 146 *et seq.*; HAURIOU, André. **Droit constitutionnel et institutions politiques**, *op.cit.*, 1972, pp. 258 *et seq.*; PRELOT, Marcel. **Institutions politiques et droit constitutionnel**, Paris: Dalloz, 1969, pp. 642 *et seq.*
Quanto aos seus efeitos, o plebiscito pode ter um caráter confirmatório ou resolutório, caso o povo ratifique ou não o fato sobre o qual foi chamado a pronunciar-se. Outras vezes, ele constitui condição suspensiva que terá ou não lugar, acorde a manifestação da vontade popular.
A iniciativa popular é o mecanismo por meio do qual uma fração do corpo eleitoral está, constitucionalmente habilitada a propor formalmente a legislação que, consoante seu entendimento, atenda ao interesse público. Ela será "simples" quando os seus promotores consignem, apenas, os traços gerais, o princípio da lei, cabendo à autoridade legislativa ordinária legislar sobre a questão, ou formulada – "a iniciativa leva o projeto popular à assembléia num texto articulado em forma de lei", para ser discutido e votado. BONAVIDES. Paulo, **Ciência Política**, *op. cit*, p. 351.
A revogação ou **recall** adotada principalmente nos Estados Unidos e Suíça consagra o direito dos cidadãos de "solicitar a destituição de um

funcionário de natureza eletiva antes de expirar o seu mandato, o qual se levará a cabo mediante decisão tomada pelo corpo eleitoral." GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado.** Madrid: Alianza Editorial S.A.,1984, p.184.

O veto popular pressupõe uma lei já feita pelo Parlamento, que a Constituição não obriga a ser referendada pelo povo. Se, no entanto, um número determinado de cidadãos pede que ela seja submetida a *referendum,* e o povo a repudia, tem-se o veto popular. AZAMBUJA, Darcy, *op. cit.*, p.224.

Distingue-se do *referendum* esta modalidade de instituto uma vez que, no primeiro, a lei só se torna obrigatória após a aprovação popular, ao passo que no veto a norma será cogente se, dentro de prazo estipulado, o povo não vetá-la expressamente.

[33] A existência de instituições representativas na organização da Igreja Católica durante a Idade Média é vista por alguns teóricos como o embrião do sistema representativo moderno. A representação tinha como objetivo a eleição dos membros de cúpula da Igreja. Nesse sentido, ver PAIVA, Maria Arair Pinto**. Espaço público e representação política,** *In:* Direito, Estado e Sociedade – Revista do Departamento de Direito da PUC-RJ, nº 7, julho/dezembro, Rio de Janeiro, 1995, p. 75.

[34] LEITÃO, Claudia**. A crise dos partidos políticos brasileiros. Os dilemas da representação política no Estado intervencionista**, Fortaleza, Gráfica Tiprogresso, 1989., p. 52.

[35] *Id*, p.52.

Enfocando a natureza da representação sob o prisma histórico Carl Friedrich pondera: " (...) vemos que las asambleas se desarrollaron en la mayor parte de Europa durante la Baja Edad Media, formando una pieza decisiva del orden constitucional en el Medievo. Muy a menudo aquellos tres "Estados" los componían, respectivamente, la nobleza, el clero y los mercadores de las ciudades (los burgueses). Pero a este respecto existían las mayores variantes imaginables. Las más importante de aquellas asambleas es, sin duda, el Parlamento de Inglaterra, donde la alta nobleza se unía al alto clero en los "Lores Espirituales y Temporales", en tanto los caballeros, junto com los burgueses, formaban los Comunes. Así, los grupos más importantes de la comunidad - hoy conocidos como "clases" – estaban representados y eran mantenidos unidos por el rey gracias a su "ministro", con la finalidad de asegurarse el consentimiento de aquéllos cuando se presentaban impuestos o gabelas de carácter extraordinario. Ello era necesario a causa del primitivo funcionamiento de los sistemas de la administración central y de la carencia de métodos eficaces de coerción. De manera muy natural, y al reunirse entre sí, estos representantes se dedicaron al "regateo" de su consentimiento a esas autorizaciones para imponer fiscalmente al pueblo. Solían presentar quejas y petitiones que la Corona tenía que conceder, para asegurarse lo que de veras le interesaba. Por lo tanto, aquéllos no eran representantes a escala nacional, sino agentes de los poderes locales actuando según mandatos o instrucciones especiales. Esto era cierto, sin embargo, solamente mientras actuaran por separado. Cuando el rey y las dos Cámaras del Parlamento actuaban juntos, tras haber solucionado sus diferencias y alcanzado un compromisso, se estimaba que representaban a todo el cuerpo político. Más particularmente, se suponía que representaban a todo el organismo político del dominio de Inglaterra al actuar como tribunal superior, lo cual era considerado como su función solemne hasta el siglo XVII." *In*: **Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, Vol. II, pp. 21-22.

[36] Nesse sentido, Hauriou afirma "Les députés des comtés et des ordres privilégiés étaient convoqués primitivement par le Roi pour lui donner aide et conseil. Mais le Parlament anglais obteint, par la Charte de 1215, ainsi que nous l'avons déjà noté, le droit de consentir l'impôt, assorti du droit de présenter des *bills* ou pétitions. Le Parlament anglais sut se servir avec beaucoup d'habilité de ces deux concessions faites par le pouvoir royal pour conquérir le pouvoir législatif. Usant du droit de pétition, le Parlament demande au Roi de prendre telles ou telles dispositions législatives et il n'accorde l'impôt que si le Roi promulgue *le statute* qui a été proclamé.

A partir de 1462, les membres du Parlament prennent l'habitude de rédiger eux-memes les *bills*, c'est-à-dire les projets de loi. Lorsque

l'accord s'est fait ente la Chambre des Lords, le Roi n'a plus qu'a promulguer le texte de la loi, dont le contenu a été ainsi établi par le Parlement" HAURIOU, André**. Droit constitutionnel et institutions politiques**, o*p. cit.*, pp. 204-205.

[37] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social,** tradução: Vicente Sabino Júnior, José Buskatsky, 1978. Livro Terceiro, Capítulo XV, p182.

[38] Para Maria Arair Paiva, "Os ensinamentos de Jean-Jacques Rousseau sobre a soberania popular, embora utilizados para atrair e conquistar o apoio do povo aos eventos revolucionários, não eram perfilados pelas pessoas privadas que compunham a esfera pública burguesa. Esses ensinamentos foram básicos e astutamente postos de lado, por que não conseguiram ser aceitos como válidos e adequados à racionalidade moral prática."*op.cit*, p.76.

[39] "(...) foi nas *Considerações sobre o governo da Polônia (***Considérations sur le gouvernement de Pologne***)* que Rousseau, em face de uma forma positiva de organização constitucional, exarou parecer com os remédios concretos apontados à solução ou atenuação dos inconvenientes que as instituições representativas acarretam à plenitude de um poder soberano, esteado no princípio daquela *volonté générale*, indivisível e inalienável.

Querendo, como sempre, guardar coerência com suas teses, não obstante o enorme teor de contradições em que se enredam, Rousseau lastima que nos grandes Estados, um de seus piores inconvenientes seja o poder legislativo não manifestar-se por si mesmo. Daí resultaria a corrupção presente aos corpos representativos.

Contra 'esse mal terrível da corrupção', que faz do órgão da liberdade um 'instrumento de servidão', indica Rousseu dois meios eficazes de atalhá-lo: a renovação frequente das assembléias, encurtando-se o mandato dos representantes e a submissão destes às instruções de seus constituintes, a quem devem prestar estreitas contas de seu procedimento nas assembléias." BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, *op.cit.,* pp. 213-214.

[40] MILL, John Stuart. **O governo representativo**, tradução de E. Jacy Monteiro, São Paulo: IBRASA, 1983, 2ªed., p, 50

[41] *Id*., p 49.

[42] *Id*., p. 61.

[43] Conforme já foi analisado no presente trabalho, essa concepção estabelece um liame de dependência entre representante e representado de que o liberalismo se distanciou na tentativa de forjar uma nova concepção de mandato político. Nesse sentido, Claúdia Leitão afirma: "(...) o mandato político busca se livrar da conceituação de mandato no direito privado, em uma redefinição da expressão representação política, distanciada de uma postura jurídica contratualista." *op. cit.*, p 41.

[44] Ainda sobre a questão da localização da soberania dentro do trinômio povo-nação-estado e, tomando como referência as análises de Miguel Reale, Maria Arair Paiva faz as seguintes considerações: "REALE remete-nos à alteração fundamental que se processou no âmbito da teoria do Estado e da teoria do Direito Público, no apogeu do século XIX, por obra sobretudo, de mestres alemães. Eles concluíram que a nação é uma entidade sociológica que se estrutura numa personalidade que é o Estado. A soberania não é mais da nação, mas do Estado. A soberania é uma categoria histórica estatal. A atribuição da soberania ao Estado, visto como nação organizada e personalizada, iria apor novas críticas e suscitar novas dúvidas sobre a natureza jurídica da representação. São apresentadas por REALE, duas novas teorias: a teoria do querer nacional e a teoria da representação como representação de interesses. As críticas em relação à primeira (trata-se de uma ficção, não é possível identificar entre o querer do povo, da comunidade e o querer do representante), são semelhantes às que foram colocadas para o mandato imperativo. No nosso pensar, não se trata de nova teoria, porque sua pretensão é a mesma da teoria da soberania popular, com a diferença de que esta lidava com os conceitos de povo e nação, ao invés de povo e Estado. A segunda teoria – a da representação de interesses, apareceu, diz REALE, quando se verificou a ficção da teoria da representação do querer. O representante, por ela, age por critérios próprios, mas não em função de seus próprios interesses e sim, dos interesses do povo. A questão do interesse está, desde o surgimento da representação política, envolvida em sua problemática. Basta lembrarmos o célebre discurso de BURKE, aos seus eleitores de Bristol e os Papéis dos Federalistas

(Hamilton, Jay e Madison), que remontam ao século XVIII." *op cit*., p. 79.

[45] LEITÃO, Claudia, *op. cit*, p. 77.

[46] BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, *op cit*, p. 203

[47] LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**, *op. cit,* p. 127.

[48] "As sociedades primitivas conferem papéis políticos e direitos de decisão, quando os prevêem assim, na maioria das vezes segundo critérios atributivos, isto é, em estreita ligação com outros papéis já atribuídos. Assim se assegura automaticamente que os mais velhos, os atuais chefes de uma determinada linha principal, os primogênitos duma determinada família, os proprietários rurais e urbanos, os presidentes de associações de artistas, ou quaisquer outros, representem as funções político-administrativas. Esses agrupamentos de papéis revelam um grau muito pequeno de diferenciação do sistema político. A sua estabilidade é alcançada por meio de integração na sociedade, designadamente por meio de apoio e ligação a outros papéis sociais de decisores. A soberania baseia-se pois, no apoio mediante os outros papéis próprios dos governantes em contexto de ação de acordo com o status, contextos religiosos, econômicos, militares e familiares. E, correspondentemente, o controle social da soberania é transmitido pelo cuidado com os outros papéis próprios dos governantes." LUHMANN, Niklas, *Id*, p. 132.

[49] *Ibid.*, p. 133.

[50] *Id*., p. 133.

[51] Nesse sentido, Luhmann afirma "O acesso à atuação política no papel de eleitor e os seus efeitos situam-se independentemente doutros papéis e o tipo de decisão como eleitor não precisa ser justificado em outros contextos sociais, pois goza da garantia do segredo. O contexto político de decisão consegue, desta forma, uma certa autonomia e indiferença perante outros âmbitos da sociedade. Isso significa o não isolamento da política dentro de si própria, o não estabelecimento dum novo poder de decisão arbitrário, mas sim uma variabilidade determinada, independente da política em relação com outros âmbitos da sociedade." *Id*., p. 134.

[52] *Id*., p 135.

[53] *Id*., p.137.

[54] *Id.,* p. 141.

[55] SOBOLEWSKY, Marek. **Politische repraesentation im modernen Staat der buergerlinchen demokratie**. *In*: Zur theorie und geschichte der repraesentativverfassung, *Apud*: BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, *op. cit*, p. 226.

[56] Um excelente *index* enumerando a bibliografia sobre os partidos políticos foi realizado por WITKER, Alejandro na obra intitulada **Bibliografia latinoamericana de politica y partidos políticos**. México: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1988.

[57] Na prática política, contudo, a existência de partidos pode não estar, necessariamente, relacionada à concepção democrática. O unipartidarismo, identificado como sistema típico dos regimes totalitários, admitia a presença dos partidos, a exemplo do Partido Nazista alemão ou do Partido Fascista italiano.

Acorde o entendimento de José Alfredo de Oliveira Baracho, no caso da Alemanha e Itália nazi-fascista, e ainda, da Rússia comunista, não vigorou um sistema unipartidário mas um sistema competitivo, que se tornou não competitivo devido aos abusos do partido dominante. Para o autor: "Os sistemas não *competitivos*, que têm no partido ultradominante o limite para diferenciá-lo dos sistemas competitivos, pode surgir pelo abuso da posição dominante, que não passa de um partido único, tipo puro e não dissimulado, que baseia-se na interdição e repressão de outras formações políticas." *In*: **Teoria geral dos partidos políticos**, Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, nº 50, janeiro de 1980, p. 46. (grifos no original)

[58] CANOTILHO, J.J. Gomes, **Direito constitucional**, *op.cit*, p.452.

[59] *Id*, p. 46. Desde o século XVIII, a teoria política busca proceder à classificação dos partidos políticos. A título informativo, alguns autores assim os esquematizaram: Hume: partidos pessoais e partidos reais; Bluntschli: partidos mistos políticos-religiosos, partidos baseados em oposições regionais ou nacionais, partidos de estamentos ou de classes, partidos constitucionais, grupos governamentais e de oposição e partidos políticos puros; Treischke: partidos que mantêm uma concepção política do Estado e aqueles que mantêm uma social do Estado;

Radbruch: partidos individualistas, supra-individualistas políticos e supra-individualistas culturais; Stahl: partidos da revolução e partidos da legitimidade; Weber: partidos de patronagem e partidos ideológicos; Burdeau: partidos de opinião e partidos de massa; Nawiasky: partidos do movimento e partidos da conservação; Duverger: partidos de quadros e partidos de massas; Roger-Gehard Schwartzenberg: sistemas competitivos e não competetitivos e Neuman: partidos de representação individual e partidos de integração social.

[60] BARACHO, José Alfredo de Oliveira Baracho, **Teoria geral dos partidos políticos**, *op. cit.*, p.26.

[61] GARCÍA-PELAYO, Manuel, **Derecho constitucional comparado**,*op.cit.,* p.192.

[62] Segundo a famosa definição de Max Weber, o partido político é " uma associação (...) que visa a um fim deliberado, seja ele 'objetivo' como a realização de um plano com intuitos materiais ou ideais, seja 'pessoal', isto é, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente." *In*: **Economia e società**. Milano: Comunitá, 1961, Vol. II, pp.214-241.

A conceituação weberiana carrega significativo conteúdo ideologizante. Acorde observa Norberto Bobbio: " Esta definição põe em relevo o caráter associativo do partido, a natureza da sua ação essencialmente orientada à conquista do poder político dentro de uma comunidade, e a multiplicidade de estímulos e motivações que levam a uma ação política associada concretamente à consecução de fins "objetivos" e/ou "pessoais". Assim concebido, o partido compreende formações sociais assaz diversas, desde os grupos unidos por vínculos pessoais e particularistas, às organizações complexas de estilo burocrático e impessoal, cuja característica comum é a de se moverem na esfera do poder político."*In*: **Dicionário de política**, tradução: Carmem C. Varialle e outros, Brasília: Universidade de Brasília, 1991, vol.2, pp. 898-899.

[63] "Las consideraciones teóricas sobre los partidos políticos en el sentido moderno o, si se quiere, premoderno de la palabra - es decir, como distintos de las facciones que había sido tema de permanente atención en el pensamiento político – comienzan a desarrollarse en Inglaterra en el siglo XVIII con la germinación del régimen parlamentario y se acentúan con el desenvolvimiento de ésto. La literatura de esta primera época se caracteriza por el plantamiento del problema de la posibilidad o imposibilidad de distinguir entre los partidos y las facciones y por su posición polémica en favor o en contra de los partidos. Como ejemplo - quizá el primero – de la distinción entre ambos términos vale la estabelecida por Bolingbroke en 1749: un partido degenera cuando 'el interés nacional deviene un objetivo secundario o subordinado y la causa (...) se apoya más en el beneficio del partido o facción que en el de la nácion."*In*: GARCÍA-PELAYO, Manuel, **El Estado de partidos**, Madrid, Alianza Editorial, 1996, 2ª ed., pp.12-13.

[64] KHEITMI, Mohammed Rechid, **Les partis politiques et le droit positif français**, *Apud:* MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direitos humanos na ordem jurídica interna**, Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 1991, p.404.

[65] "O partido busca o poder e tende, por isso mesmo, a concentrá-lo tanto internamente quanto o poder do Estado, quando o alcança. Exatamente por isso, o partido tende a ampliar a presença do Estado para controlar, sempre mais, as fontes do poder existentes na sociedade.

Em suma, o partido visa mobilizar uma parcela da sociedade com suficiente densidade para assumir o poder, em condições de (...) pôr em execução as medidas legais e executivas que permitam a concretização de uma concepção da sociedade, com as prioridades determinadas pelo momento social, segundo o sentir da parcela por ele mobilizada."WAGNER, José Carlos Graça. **Partidos políticos: um estudo crítico**, *In:* Revista de Direito Constitucional e Ciência Política, publicação do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Rio de Janeiro, Forense, 1987, número especial, p. 369.

[66] Segundo Kelsen, os partidos políticos promovem a formação da vontade geral ou da vontade estatal no momento em que contrapõem suas diferentes formulações políticas.

Impõe-se superar o conceito ideal de povo presente em Rousseau, para apreender a dinâmica das forças antagônicas, na qual o povo real edi-

fica a sociedade democrática. *In*: **A democracia**, *op. cit.*, pp. 35 *et seq*.

[67] Para citar dois exemplos de inserção dos partidos políticos na ordem constitucional democrática, na Constituição da República Federativa do Brasil a estruturação jurídica dos partidos políticos encontra-se prevista no art. 17, Título II " Dos direitos e garantias fundamentais", que determina: " 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: I- caráter nacional; II- proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro ou de subordinação a estes; III- prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei (...)"

Avaliando a posição dos partidos na lei fundamental alemã Heck afirma: "Pelo art. 21, Alínea 1, da Lei Fundamental, os partidos políticos são portadores da formação da vontade política do povo e estão integrados à Constituição. Essa integração contém o reconhecimento de que os partidos políticos não são apenas organizações relevantes no sentido político e sociológico, mas também no sentido jurídico. Eles tornaram-se elementos integrantes da construção constitucional e da vida política constitucionalmente ordenada." HECK, Luís Afonso. **O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã**, Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1995, p.245.

[68] *In*: **Teoria geral dos partidos políticos**, *op. cit.,* p.35

[69] " Respecto a su orden interno, cabe afirmar que a una organización que tiene tanta importancia en la vida coletiva (**Gesamtleben**) no se la puede dejar una libertad ilimitada de asociación, y que parece contradictorio otorgar a los partidos derechos jurídico-políticos sin establecer jurídicamente sus obligaciones políticas. Los partidos necesitan de una regulación jurídica cuyo contenido concreto debe depender del sistema de partidos de cada país" GARCIA-PELAYO, Manuel, **El Estado de partidos**, *op.cit.,* pp.36-37.

[70] Marcel Prélot identifica três modalidades de representação política: a majoritária, a representação das minorias e a proporcional.

Acorde sua definição, " le système majoritaire exige, pour une désignation valable que converge sur le même nom la majorité absolue ou, sous certaines conditions, la majorité relative des suffrages exprimés.

La majorité absolue exige plus de la moitié des voix et non pas, comme on le dit souvent, la moité plus une (...).

La majorité relative consiste simplesment dans un nombre de voix plus élevé que celui obtenu par un concurrent, ne fut-il qued'une unité."

No tocante à representação das minorias, Prélot assevera: "Assez généralement, le système uninominal donne aux minorités un certain nombre des sièges. Leur groupement géografique, joint à la multiplication des circonscriptions interdit, leur élimination (...).

Mais cette représentation est empirique et aléatoire. La représentation des minorités, au contraire, a pour but d'assurer systématiquement un minimum de sièges aux opinions de considérations.

Les principaux procédés usités sont le vote limité et le vote cumulatif:

- Dans *le vote limité*, la majorité ne peut désigner qu'une partie des élus. Ainsi, en Italie, la loi Acerbo qui fut, en 1924, la fourrière du fascisme, accordait *a priori* les deux tiers des sièges à la majorité, mais réservait le tiers restant des mandats aux listes dites "de minorité".

- Dans *le vote cumulatif*, le électeur réunit toutes les voix dont il dispose sur un ou deux noms au lieu de les dispenser sur tous les candidats d'une liste complète. La minorité en se groupant habilement peut, de la sorte, devenir majorité pour un ou plusieurs sièges.

La représentation proportionnelle est aussi la représentation des minorités, mais elle la dépasse en donnant à celles-ci leur part entière.

Por fim, no tocante à representação proporcional : " L'object de la représentation proporcionnelle est, en effet, d'assurer aux diverses opinions entre lesquelles se répartissent les électeurs un nombre de sièges correspondant au rapport de leurs forces respectives. Selon des métaphores bien connues, elle est tantôt le miroir rapetissant mais fidèle où le pays retrouve son image, tantôt la carte en réduction des tendances qui partagent le peuple.

Les modes assez divers d'application se ramènent tous à quelques opérations d'arithmétique élémentaire.
Les sièges s'attribuent au moyen:
a) du quotient électoral;
b) du nombre unique;
c) du diviseur électoral ou de la plus forte moyenne;
d) du vote unique transférable." *In* : **Précis de droit constitutionnel**, Paris, Dalloz, 1952, deuxième édition, pp. 370-373. (grifos no original).

[71] Trata-se da conhecida posição de Duverger, adotada por outros autores, para quem o sistema majoritário de escrutínio a um só turno tende ao bipartidarismo, enquanto o sistema majoritário de escrutínio a dois turnos e o de representação proporcional tende a multipartidarismo. A matéria está tratada na obra **Os partidos políticos**, *op. cit.*, pp.239 *et. seq*.

[72] Por outro lado, embora promova, no geral, uma participação mais democrática, " a representação proporcional acarreta a multiplicidade de partidos, mas nem sempre estimula conflitos programáticos definidos", na observação percuciente de José Alfredo de Oliveira Baracho. **Teoria geral dos partidos políticos**, *op. cit*, p. 50.

[73] Diria José Afonso da Silva : "Uma das conseqüências da função representativa dos partidos é que o exercício do mandato político, que o povo outorga a seus representantes, faz-se por intermédio deles, que, desse modo, estão de permeio entre o povo e o governo, mas não no sentido de simples intermediário entre dois pólos opostos ou alheios entre si ; porém, como um instrumento por meio do qual o povo governa. Dir-se-ia em tese, ao menos - que o povo participa do poder por meio dos partidos políticos. Deverão servir de instrumento para atuação política do cidadão, visando influir na condução da gestão dos negócios políticos do Estado." *In* : **Curso de direito constitucional positivo**, *op.cit*, p. 350.

[74] MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direitos humanos na ordem jurídica interna**, *op. cit*, p.394.

[75] DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**, *op. ci.*, p.387.
Outra finalidade não tem o instituto representativo, no dizer de Carnelutti, senão que "um outro faça com relação a um interesse alheio o que faria se fosse o respectivo titular."*Apud:* SARTORI, Giovanni. **A teoria da representação no Estado representativo moderno**, *In:* Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1962, p. 85.

[76] Falou-se em tentativa, porque o sistema liberal não tardou a demonstrar sua contradição com os ideais democráticos. Nesse sentido, ver Paulo Bonavides: "A crítica de juristas e sociólogos políticos mostrou com clareza que longe de idênticos ou pelo menos análogos, o liberalismo e a democracia na essência eram distintos, senão opostos, oposição mais sentida e identificada na medida em que os princípios liberais buscavam por objeto supremo atender à sustentação de privilégios de classe, numa sociedade classista, onde a burguesia empalmara o poder político desde a Revolução Francesa." **Ciência Política**, *op cit*, p. 216.
No mesmo sentido, pronuncia-se José Luiz Quadros de Magalhães: "O modelo do Estado liberal não funcionou. O crescimento econômico desordenado, a gigantesca concentração econômica e a revolta social, que passa a ser organizada pelos movimentos socialistas na segunda metade do século XIX, desafiam a continuidade do modelo que começa a mudar, primeiramente nas leis infra-constitucionais, com as primeiras leis trabalhistas, previdenciárias e a lei antitruste, que marcam uma mudança de postura do Estado que de abstencionista passa a intervir nas questões sociais e econômicas, assistindo aos economicamente excluídos ou carentes de um lado, e de outro lado intervindo no domínio econômico, no sentido de controlar o processo de concentração econômica, evitando o fim do modelo liberal que se baseava na livre iniciativa e na livre concorrência, inviabilizadas pela concentração econômica e o domínio de mercados decorrente dessa concentração." *In*: **Poder municipal. Paradigmas para o Estado constitucional brasileiro**, *op. cit.,* p.32.

[77] Uma projeção do liberalismo no constitucionalismo atual francês está contida na análise realizada por BARACHO, José Alfredo de Oliveira, no artigo intitulado: **A revisão da Constituição francesa de 1958. A permanente procura de uma Constituição modelar**, *In:* Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, Faculdade de Direito da Universidade Federal

de Minas Gerais, Volume 3, 1999, pp. 63-103.

[78] Hans Kelsen diria: "É importante ter consciência de que o princípio da democracia e o do liberalismo não são idênticos, de que existe até mesmo certo antagonismo entre eles. Pois, de acordo com o princípio da democracia, o poder do povo é irrestrito, ou, como formula a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão: " O princípio de toda a soberania reside essencialmente na Nação." É essa a idéia de soberania do povo. O liberalismo, porém, implica a restrição do poder governamental, seja qual for a forma que o governo possa assumir. Também implica a restrição do poder democrático. Portanto, a democracia é essencialmente um governo do povo." *In*: **A democracia**, *op. cit.,* p. 143.

Para Gustav Radbruch, " Foi sempre errónea a designação que noutro tempo se dava à Democracia, ao chamar-se-lhe um "liberalismo das esquerdas", caracterizando-a assim como uma espécie mais acentuada de Liberalismo (...).

"A Democracia, sabido é, quer antes de mais nada o domínio incondicional da vontade majoritária. O Liberalismo, pelo contrário, quer antes de mais nada a possibilidade de as vontades individuais se afirmarem e até, em certos casos, a de se oporem à vontade da maioria. Para o Liberalismo são ponto de partida de tôda a construção de filosofia política: os "direitos do homem", os direitos fundamentais e originários do indivíduo, e entre êles o da liberdade, como elementos do seu estado natural, que já existia antes do Estado, e que só foram transportados para dentro dêle sob a condição de serem aí absolutamente respeitados.Este, como se sabe, só tem a justificá-lo precisamente essa missão de os respeitar. Com efeito, como se lia na Declaração de 1789: "o fim de tôda a sociedade política consiste na conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem." Pelo contrário, para a Democracia, é ponto de partida a renúncia definitiva que o indivíduo faz em favor da vontade do Estado, representada pela vontade da maioria, da sua liberdade prè-estadual, para receber em troca apenas a possibilidade de participar, êle, na formação dessa vontade. Ora, desta diversidade de concepções fundamentais derivam para o Liberalismo e para a Democracia certos princípios de organização política totalmente diversos e cuja oposição se pode ver materializada na antítese entre MONTESQUIEU e ROUSSEAU. O Liberalismo, por exemplo, acata a doutrina da divisão de poderes do primeiro, cujo intuito era, como se sabe, neutralizar em favor dos direitos de liberdade do indivíduo as duas fôrças sociais, monarca e a vontade da maioria, opondo-se uma à outra. A Democracia, pelo contrário, rejeita, com o segundo, essa doutrina, porque precisamente aquilo que lhe é mais caro é o absolutismo dessa vontade da maioria que o primeiro combate.

"Portanto, dum lado a maioria, do outro, liberdade. Por um lado, participação na formação da vontade do Estado e conseqüentemente da maioria; pelo outro, liberdade perante o Estado. Aqui "liberdade civil dentro do Estado", acolá, "liberdade civil contra o Estado"; aqui direitos de liberdade concedidos pelo Estado, acolá direitos de liberdade deixados intactos pelo Estado; para uma, a igualdade de todos os direito conferidos, para o outro uma liberdade deixada a todos igualmente, a-fim de poderem utilizar as suas aptidões naturais diferentes - isto é, uma igualdade no ponto de partida, que logo se transforme numa desigualdade no ponto de chegada. Para a Democracia o conceito de igualdade sobrepuja o de liberdade; para o Liberalismo, inversamente, é o de liberdade que sobreleva ao de igualdade. Além disso, torna-se também claro, depois do que fica dito, que esta diferenciação entre as duas concepções tem como base,respectivamente, não uma total eliminação do elemento liberal pelo elemento democrático-ou vice-versa, do democrático pelo liberal – mas sim apenas o predomínio que nelas é dado a um outro dêsses elementos na sua mútua combinação *demo-liberal,* segundo a expressão fascista.

"Pois bem : isto pôsto, já podemos agora remontar até à oposição das concepções filosóficas de que brotam os contrastes que acabamos de pôr em relêvo. Se empregarmos uma fórmula algébrica podemos dizer que a Democracia atribui ao indivíduo valor finito; o Liberalismo, porém, um valor infinito. Para a primeira o valor do indivíduo é multiplicável e o da maioria dos indivíduos, portanto, maior que o da minoria. 0 valor infinito indivíduo, segundo o Liberalismo, é, pelo contrário, necessàriamente inígualável por qualquer outro valor correspondente

a uma maioria, por maior que esta seja. Esta diversa valoração do indivíduo nas duas concepções funda-se, por sua vez, numa diferente estrutura dos respectivos conceitos àcêrca dos valores éticos. Para o Liberalismo o valor ético é susceptível de se realizar completamente num único indivíduo. Todo o indivíduo é chamado a realizar um valor ético que é o mesmo para todos e, por conseguinte, insuperável e infinito. Pelo contrário, para a Democracia o valor ético só é susceptível de receber um conteúdo mediante a sua aplicação aos vários indivíduos, recebendo um conteúdo diferente a respeito de cada um dêles; por forma que só num número infinito de indivíduos é que a riqueza do mundo moral pode a-final manifestar-se em tôda a, sua plenitude." *In:* **Filosofia do direito**, tradução de L. Cabral de Moncada, São Paulo, Saraiva & C.ª, editores, 1937, pp. 92-94. (grifos no original)

[79] **Ciência Política**, *op. cit.,* p. 222.

Igualmente, anota Carl Friedrich : "Se acuerda generalmente que el método tradicional de basar la representación en subdivisiones territoriales es un tanto artificial, dado que ninguna comunidad genuina corresponde con ellas ya, sobre todo en las grandes aglomeraciones urbanas de hoy. Y con todo nadie há conseguido descrubrir un plan realmente factible de cambio, que tuviera en cuenta la transformación de los lazos comunales existentes." *In*: **Gobierno constitucional y democracia**, *op. cit.*, p.37.

[80] BONAVIDES, Paulo, **Ciência Política**, *op cit*, p 223.

[81] Manuel García-Pelayo aponta as antinomias existentes entre o liberalismo e a democracia, responsáveis, segundo ele, pela crise do Estado democrático liberal: "La raíz fundamental de tal crisis radica en que el Estado democrático liberal se bas en la unidad de dos términos, que si durante cierto tiempo se han armonizado, sin embargo, representan en sí mismos algo antagónico y de difícil convivencia cuando los principios que los informan obtienen el adecuado despliegue. Tales términos son la democracia y el liberalismo.

"Cierto que ambos tienen una serie de notas comunes, y que ninguno puede vivir sin un mínimum del outro; que la democracia, tal como se há manifestado en Occidente, exige ciertas libertades liberales, y que el liberalismo precisa de ciertas exigencias democráticas. Pero esto es justamente uno de los supuestos de sua antinomia. El outro es que, a pesar de esa necesidad mutua, ambos términos son contradictorios en una serie de aspectos esenciales:

A) Como manifestaciones de esta contradicción en el plano ideológico, pueden considerarse las seguintes:

a) El liberalismo supone la división de poderes como recurso técnico para limitar los propios poderes. La democracia, en cambio, no admite limitación alguna para los poderes del pueblo; por eso su más característica expresión histórico-positiva há sido el gobierno convencional.

b) Para el liberalismo es esencial la salvaguardia de los derechos de las minorías, pues todo individuo tiene una esfera intangible frente al poder del Estado; para la democracia, la voluntad de la mayoría no puede tener límite. El uno es intelectualista, la outra es voluntarista.

c) El liberalismo significa así libertad frente al Estado; la democracia, posibilidade de participación en el Estado.

d) El uno conduce a la afirmación de la personalidad; la outra, a su relativización ante la masa.

e) Forma extrema de los supuestos liberales sería el anarquismo; forma extrema de los democráticos, el comunismo." *In*: **Derecho constitucional comparado**, *op. cit*., pp.198-199.

[82] Jorge Miranda, a propósito, escreve: "A passagem para o Estado social irá reduzir ou mesmo eliminar o cunho classista que, por razões diferentes, ostentavam antes uma e outra categoria de direitos. A transição do governo representativo clássico para a democracia representativa irá reforçar ou introduzir uma componente democrática, que tenderá a fazer da liberdade tanto uma liberdade-autonomia como uma liberdade-participação (fechando-se, assim, o ciclo correspondente à contraposição de CONSTANT).

Por um lado, não só os direitos políticos são paulatinamente estendidos até se chegar ao sufrágio universal como os direitos económicos, sociais, culturais, ou a maior parte deles, vêm a interessar sectores crescentes da sociedade. Por outro lado, o modo como se adquirem, em regime político pluralista, alguns dos direitos económicos, sociais e culturais a partir do exercício da liberdade sindical, da formação de

partidos, da greve e do sufrágio mostra que os direitos de liberdade se não esgotam no mero jogo de classes dominantes."*In:* **Manual de direito constitucional**, Coimbra Editora Ltda, Tomo IV, 1988, p.23.

[83] PAIVA, Maria Arair. **Espaço público e representação**, *op. cit*, p 80

[84] Gastão Alves de Toledo define os grupos de pressão como; " organizações ou entidades que procuram influenciar no processo de decisão dos órgãos estatais, visando ao atendimento de seus objetivos." **Grupos de pressão no Brasil**. *In:* Revista de Direito Constitucional e Ciência Política, Rio de Janeiro: Forense, número especial , 1987, pp 412-413.

Os métodos por meio dos quais os grupos de pressão exercem influência são diversos, porém, de maneira geral, cabe classificá-los observando as seguintes direções: "a) influencia en las elecciones; así, por ejemplo, los sindicatos obreros americanos, normalmente indiferentes ante los partidos, apoyan electoralmente a aquel que les promete llevar a cabo una determinada política; b) contacto directo con los legisladores, ministros y funcionarios; c) propaganda frente a la opinión pública."GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado,** *op. cit.,* p.196.

[85] HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites,** tradução Maria Luiza X. de A. Borges, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992, p. 41.

A diferença entre os grupos de pressão e os partidos políticos é clara: "a) Los partidos tienen como finalidad la ocupación o participación en el poder político, buscan la investidura jurídico-pública para sus miembros, mientras que los grupos de presión no pretenden la ocupación del poder, sino simplesmente condicionar las decisiones de aquellos que lo ejercen jurídicamente.

b) Los partidos tienen una concepción política total y se sienten responsables de los intereses morales y materiales de la totalidad del país; los grupos de presión sólo tienen interés por un problema o por un círculo limitado de problemas, permaneciendo indiferentes ante los demás; sólo se sienten responsables de los intereses de grupo.

c) En resumen: mientras que la política es lo fundamental para los partidos y constituye el fin y el sentido de su existencia, en cambio, para los grupos de presión es lo accidental, es un mero instrumento para realizar outro tipo de intereses materiales o espirituales.

"Para concluir, debemos aclarar ahora cúal es la relación dialéctica entre el grupo de presión y el partido político.

d) En primer término, la relación entre ambos es fluyente, de manera que puede haber organizaciones que formalmente tengan la configuración de partido, pero que en realidade actúen como grupos de presión, sea que no les interesse ejercer el poder del Estado, sino simplemente influenciarlo, sea que, aun participando en el poder, permanezcan indiferentes para lo que no sea un círculo limitado de problemas.

e) Existe una relación compensatoria entre ambos, pudiendo afirmarse que, mientras más fuertes y representativos de los intereses de los núcleos sociales sean los partidos, menos extensión tienen los grupos de presión."GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**, *op. cit.,* pp.196-197.

[86] "Cabría, pues, decir que, cuando los partidos son débiles, el poder social asciende al estatal a través de los grupos de presión." GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**, *op. cit.,* p.197.

[87] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Regimes Políticos**, *op. cit.*, pp.127-128.

[88] Na esteira da definição de Carnelutti, Giovanni Sartori acrescenta um novo elemento à teoria da representação: a responsabilidade. Responsabilidade esta de caráter político, que deve ser cobrada do mandatário a cada eleição para efeito de renovação ou revogação de mandatos. Nas suas palavras: "O apelo periódico ao corpo eleitoral obriga a seu modo e por seus caminhos, o eleito a comportar-se com relação aos eleitores como estes fariam se estivessem em seu lugar." *In*: **A teoria da representação no Estado representativo moderno,** *op.cit*, p. 84.

[89] *In*: **Quem é o Povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução: Peter Naumann, São Paulo: Max Limonad, 2ª ed, 2000.