

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

FACULDADE DE DIREITO

GUTIERRY ZALTUM MERCÊS

**REFORMA POLÍTICA: PARA ALÉM DA
REESTRUTURAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL, UMA
NECESSIDADE DE REVITALIZAÇÃO NA
REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA**

BRASÍLIA

2015

GUTIERRY ZALTUM MERCÊS

**REFORMA POLÍTICA: PARA ALÉM DA
REESTRUTURAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL, UMA
NECESSIDADE DE REVITALIZAÇÃO NA
REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA**

Monografia apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

Brasília

2015

GUTTIERY ZALTUM MERCÊS

**REFORMA POLÍTICA: PARA ALÉM DA REESTRUTURAÇÃO DO DIREITO
ELEITORAL, UMA NECESSIDADE DE REVITALIZAÇÃO NA
REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA**

Monografia apresentada a faculdade de direito da universidade de Brasília (UnB), como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

COMISSÃO JULGADORA:

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho
Universidade de Brasília - UNB
Professor Orientador

Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins
Universidade de Brasília – UNB
Membro da Banca Examinadora

Prof. Msc. Bruno Rangel Avelino
Universidade de Brasília – UNB
Membro da Banca Examinadora

Brasília, 10 de julho de 2015

Aos meus pais, *Dougmar Nascimento das Mercês* e *Joaquina Zaltum de Campos Pereira Mercês*, que propiciaram a educação necessária para que eu aqui chegasse.

AGRADECIMENTOS

A Deus a quem eu devo tudo na vida.

Aos meus pais, Dougmar e Joaquina, pelo grande amor que sempre tiveram por seus filhos; pela construção e manutenção de uma unidade familiar, que sempre foi um dos pilares em minha vida; pela exemplar criação e educação fornecida, pautada na disciplina e seriedade, sem elas, não teria logrado minhas conquistas; pelos valores éticos e morais ensinados; pelas incontáveis horas despendidas no acompanhamento das atividades escolares na minha formação educacional básica e por sempre ter colocado a educação dos seus filhos acima de tudo, não medindo esforços para a concretização desta.

À minha esposa, Taiana, pelo companheirismo existente desde o princípio; pela paciência e compreensão quanto a minha ausência em parte do tempo de nossas vidas; por ter acompanhado e me fornecido o apoio moral e emocional, que necessitei desde o início do curso; pela grande mãe que sempre foi e será para o nosso filho e por ser uma das minhas significativas fontes de felicidade, paz, amor e perseverança para minhas conquistas na vida.

Ao meu filho, Lorenzo, por ter me propiciado a entender um dos maiores significados da vida; por ter aparecido no melhor momento, me fornecendo valoráveis estímulos para busca do meu sucesso profissional; por toda sua graciosidade, que sempre, após um longo dia de trabalho e estudos me recebeu com sua contagiante alegria, me fazendo esquecer o quão cansado, eu normalmente estava.

Ao meu irmão, Pablo, pelo companheirismo; pelas alegrias divididas e por saber que sempre posso contar com ele para tudo que eu precisar.

À minha tia, Rosylane, pela grande estima que tem por mim desde que nasci; pela amizade e por ter estado me incentivando e acompanhando bem de perto minha educação.

Aos meus familiares, por sempre acreditarem na minha capacidade.

Ao meu orientador, Professor Dr. Mamede Said Maia Filho, pela dedicação prestada, não só nesse momento final do curso, mas durante toda minha formação.

À Universidade de Brasília e à Faculdade de Direito pela fundamental contribuição para carreira profissional e por me proporcionar outras compreensões e visões em relação ao mundo.

RESUMO

A reforma política é pauta constante na opinião pública desde a redemocratização com o fim do regime militar no Brasil. Entende-se por reforma política, um conjunto de mudanças que visem reestruturar o sistema político de um país que apresenta determinadas distorções. Tais transformações possuem repercussões sociais, políticas e econômicas e devem, acima de demais objetivos, buscar a ampliação da democracia representativa, que na atual conjuntura política brasileira, constata-se um demasiado desequilíbrio entre a democracia e a representatividade. A efetivação de um projeto reformador tem-se esbarrado na inércia do poder legislativo há 20 anos. Entretanto, num cenário de crise econômica e com o atual contexto de crise política no país, marcada por variados desvios éticos e morais de seus agentes públicos e, conseqüentemente, no grande desprestígio por parte da população, se torna imprescindível uma postura mais ativa do Legislativo. É nesse momento, que se evidencia o ativismo judicial no âmbito das políticas públicas. É possível apontar diversas causas para as distorções existentes no sistema político brasileiro, dentre elas, estão as de natureza normativa, as quais têm recebido fortes críticas por se concretizarem em fator determinante da forte influência do poder econômico na política. Mas, a realização da reforma que vise somente alterações normativas não será efetiva. Como já visto, também será necessário buscar o equilíbrio na representatividade democrática, potencializando o ideal democrático.

Palavras chave: Reforma política; Democracia representativa; Poder Legislativo; Ativismo Judicial; Sistema eleitoral; Financiamento de campanhas; Poder econômico; Projeto de Lei nº 6316/13

ABSTRACT

Political reform is a recurring agenda in public opinion since the return of democracy with the end of the military regime in Brazil. Political reform has been understood as a number of changes aimed at restructuring the political system of a country that has certain distortions. Such transformations have social, political and economic implications and should seek the expansion of representative democracy, above other objectives, which in the current Brazilian political conjuncture, one can note an imbalance between democracy and representativeness. The legislative inertia has gone against the effectiveness of a reform project over 20 years. However, with the economical crisis and the current context of political crisis, marked by public agent's ethical and moral deviations, a legislative's more active role becomes indispensable. At this moment, the judicial activism is evident in the context of public policy. It's possible to indicate several causes for distortions in the Brazilian political system, among these, the normative nature, which has received strong criticism, because these distortions are a determining factor of the strong influence of economic power in the Brazilian policy. However the reform that only aims regulatory changes will not be effective. As mentioned above, it is required to get the balance in democratic representation, enhancing the democratic ideal.

Key words: political reform; Representative democracy; Legislative Power; Judicial activism; Electoral system; Campaign finance; Economic power; Bill No. 6316/13

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A CRISE DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA	12
1.1. A origem do governo representativo na sociedade moderna	12
1.2. Democracia e Governo representativo	12
1.3. As transformações nas formas de governo representativo	19
1.3.1. O governo representativo parlamentar no século XVIII	20
1.3.2. A Democracia de Partido.....	22
1.3.3. A Democracia do Público.....	26
1.4. Considerações a respeito da crise da democracia representativa	30
2.0. A EFETIVAÇÃO DO PLANO DE REFORMA POLÍTICA	32
2.1. A Judicialização da política	32
2.1.1. A Tripartição do Poder.....	33
2.1.1.1. A independência e harmonia dos poderes.....	34
2.1.2. Os desdobramentos da teoria tripartite no pós-liberalismo.....	36
2.1.3. O ativismo judicial e a inércia do legislativo frente à efetivação da reforma política.....	38
2.2. A participação popular, como condição no processo de revitalização do sistema político brasileiro	45
3. A REFORMA POLÍTICA	48
3.1. As duas principais demandas políticas de natureza normativa	48
3.1.1. O Sistema Eleitoral.....	48
3.1.1.1. O Sistema eleitoral majoritário.....	49
3.1.1.2. O Sistema eleitoral proporcional.....	50
3.1.1.2.1. As críticas ao Sistema de listas.....	53

3.1.1.3. As propostas da PEC da reforma política.....	54
3.1.1.4. A proposta do Projeto de Iniciativa Popular nº 6316/2013.....	55
3.1.2. O financiamento de campanhas eleitorais.....	57
3.1.2.1. As propostas da PEC da Reforma política.....	63
3.1.2.2. A proposta do Projeto de Iniciativa Popular nº 6316/2013.....	64
3.2. Considerações a respeito das propostas de reforma política analisadas.....	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	69

INTRODUÇÃO

A reforma política pode ser compreendida, como o conjunto de medidas capazes de reestruturar a normas que regem o sistema político brasileiro com fins, principalmente de otimizar as instituições democráticas representativas. Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia propõem um conceito *strictu sensu* e outro *latu sensu*. O primeiro compreende a reorganização¹ de regras específicas do processo de competição eleitoral periódico. O segundo, a reorganização de regras mais amplas, propondo mudanças sob o ponto de vista institucional e estrutural do sistema político.

Os debates a respeito do tema vêm sendo abordados desde o período da pós-democratização, como o plebiscito de 1993, o qual se decidiu a forma (republicano ou monarquista), e o sistema (presidencialista ou parlamentarista) de governo do país. Posteriormente, verificou-se algumas iniciativas, por parte do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, e do Poder Executivo, de proposição de reforma política para modificações de regras no sistema eleitoral brasileiro. E hoje, com a deflagração de inúmeros escândalos de corrupção e a conseqüente onda de manifestações populares, desencadeou-se um novo ciclo de debates a respeito do tema. O que propiciou a propositura de alguns projetos de lei, tanto pela Câmara dos Deputados, como pela iniciativa popular, além de algumas Propostas de Emenda à Constituição (PECs).

Muito embora, seja pauta de discussão no Congresso Nacional desde a promulgação da constituição de 1988, constata-se supostos e variados limites a implantação de uma efetiva reforma política, que reconstrua novas bases para a democracia representativa e promova a reestruturação das regras do sistema eleitoral e partidário.

Um ponto bastante controverso e debatido quando o assunto é reforma política, é quanto à competência de promover tais mudanças. Há quem defende que a reestruturação poderia partir do Judiciário, sob o argumento da prerrogativa concedida a esse órgão pela Constituição. Enquadrando-se, de certa maneira, como solução para a inércia do Legislativo desde a redemocratização, período em que a reforma política vem sendo pauta da agenda do Congresso Nacional. E outra corrente defende que a reforma

¹ AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil*. p. 11, 2006.

política deve ser promovida exclusivamente pelo legislativo, sob pena de prejuízos a legitimidade democrática e a efetividade de tais transformações.

É certo que não existe um consenso a respeito das causas da crise, a qual marca a atual conjuntura política brasileira, entretanto, por meio desse trabalho buscar-se-á responder três perguntas: Por que realizar uma reforma política? Por quem deve ser realizada? e O que deve ser mudado?. Desse modo, a abordagem dos capítulos terá como objetivo analisar o problema da crise na democracia representativa, as questões quanto à competência para promover tais mudanças e as duas principais demandas que sob meu ponto de vista, muito embora sejam de extrema importância para revitalização do sistema político do país, por si sós não serão suficientes para a concretização do real fim a que se almeja.

1. A CRISE DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

1.1. A ORIGEM DO GOVERNO REPRESENTATIVO NA SOCIEDADE MODERNA

O governo representativo surge da necessidade advinda do desenvolvimento do mundo moderno. A evolução do comércio, das relações interpessoais e dos diversos campos da sociedade proporcionou a tecnicidade da vida humana, nesse contexto, vislumbraram-se as mais variadas formas de diversidade e pluralidade social.

As desigualdades sociais desencadeadas por esse processo de mudanças, principalmente pelas transformações na economia, propiciaram o surgimento de inovadas demandas e direitos individuais, que passaram a ser objetos de luta e reivindicação de diversos grupos e classes perante as autoridades políticas.

Ademais, pôde se verificar significativas quebras de paradigmas e profundas alterações culturais na sociedade, as quais se devem, além da evolução da consciência humana, aos efeitos do fenômeno da globalização, no qual pessoas de formações culturais completamente distintas passaram a conviver e a se relacionar num mundo cada vez menor.

Diante de tais transformações sociais, percebe-se que as tomadas de decisões como eram feitas na Antiguidade Clássica, nas pequenas Cidades-Estados, onde o povo se reunia e decidia o melhor para todos, hoje seria impensável tal prática, não só pelas grandes dimensões dos territórios, mas pela sociedade estar mais numerosa e plural. Nesse contexto surge a necessidade do governo representativo que, na sociedade moderna, teve sua origem na Inglaterra, no século XVII, com a Revolução Gloriosa, a qual subjugou o poder absoluto monárquico ao Parlamento Inglês, propiciando a evolução dos poderes deste último, ao longo da história.

1.2. DEMOCRACIA E GOVERNO REPRESENTATIVO

Com as revoluções dos séculos XVII e XVIII, a associação entre os conceitos de Governo representativo e Democracia, universalizou-se. O conceito² de

² JUNIOR, João feres; POGREBINSCH, Thamy. *Teoria política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier. (2010. p. 138-139 apud TATITH, Gabrielle Pereira, *Resgate da Reforma política*. Brasília, 2015,p.28).

representação política propõe uma permissão, cujo fim seja tornar o representado presente na pessoa do representante, que pauta suas ações pelo representado como se este último tivesse agindo. Em outras palavras, “significa tornar presente algo que, toda via, não está literalmente presente” (Pitikin, 1967, p.144). Na análise desse conceito de representação política, constata-se um paradoxo, que nas palavras de Tatith, demonstra a visão de Júnior e Pogrebinsch:

“Esse sentido de representação traz em si, um paradoxo, uma vez que fazer presente o ausente significa que alguém não está, em certo sentido, presente. Em outras palavras, o paradoxo está na simultaneidade da presença e da ausência na representação. E ambas justificam-se e validam-se na ausência do representado, e a ausência deste se justifica e se valida na presença do representante.”(Júnior e Pogrebinsch, ,p.139,2010.)

Diante dessa perspectiva, surge para figura do representante um dilema, pois suas ações são independentes e ao mesmo tempo devem ser tomadas, assim como os representados tomariam caso estivessem presentes. Ou seja, a forma de como os representantes devem conduzir o seu mandato põe em evidência uma problemática, que é conciliarem a independência de suas ações e ao mesmo tempo fazerem valer os interesses dos representados. Afinal, a democracia se legitima quando o governo é conduzido de forma a dar plenitude às vontades dos governados.

Bernard Manin, em seu estudo sobre representação política, enumerou quatro³ princípios do governo representativo, os quais serão estudados mais adiante, dentre eles estão “Os representantes são eleitos pelos governados” e a “Independência parcial diante das preferências dos eleitores”. Quanto ao primeiro, o autor faz duas considerações⁴, em que se afirma que existe uma diferença de status e função entre o povo e governo e o simples fato destes últimos serem eleitos pelos primeiros, tais diferenças não são eliminadas. Nesse sentido, no sistema eletivo, o povo não governa a si mesmo, atribui-se autoridade a determinados indivíduos para que governem sobre outros. Na outra consideração, ele salienta que no governo representativo não há exigência de que os governantes sejam semelhantes àqueles que eles governam, assim expõe o autor:

³ MANIN, Bernard, *Principes Du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1995, cap. VI, Traduzido em Revista Brasileira de ciências sociais, n.29, *Metamorfose dos Governos Representativos*, p.5-6,1995, traduzido por Vera Pereira.

⁴ Idem.

“Os representantes podem ser cidadãos ilustres, social e culturalmente diferentes dos representados, contanto que o povo consinta em colocá-los no poder. Um governo eletivo pode ser um governo de elites, contanto que essas elites não exerçam o poder unicamente em função de suas qualidades de distinção.” (MANIN, p.5, 1995.)

Com relação ao segundo princípio, muito embora os representantes sejam escolhidos e possam ser destituídos pelos representados, aqueles mantêm determinado grau de independência nas suas decisões com relação aos últimos. Argumenta-se que tal princípio tem como propósito impedir que algumas práticas por parte dos representados, privassem a autonomia dos representantes em suas ações. Dentre essas práticas destacam o mandato imperativo, a obrigação legal às instruções e a revogabilidade permanente e discricionária dos eleitos, a “*recall*”, a primeira pode-se conceituar da seguinte forma, nas palavras de Bonavides:

“O mandato imperativo, que sujeita os autos do mandatário à vontade do mandante; que transforma o eleito em simples depositário da confiança do eleitor e que “juridicamente” equivale a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor [...]” (BONAVIDES, p. 262, 2000)

Com relação à segunda, diz respeito ao direito dos representados a fornecerem instruções aos seus representantes, que deveriam ser cumpridas obrigatoriamente por lei. Prática semelhante a essa é a obrigação legal de cumprimento das promessas realizadas no período de campanha política. Já com relação à terceira diz respeito ao direito dos governados de depor seus governantes, conforme a conveniência e oportunidade, sem condições ou restrições.

Segundo estudo⁵ histórico realizado por Manin, desde o final do século XVIII, nenhum dos governos representativos instituídos admitiu tais práticas. Alguns na Inglaterra, França e EUA, no século XVIII, tiveram algumas experiências com tais institutos, mas a obrigação legal foi relativizada e sua aplicação deixou de ter eficácia.

Na Inglaterra⁶, no começo do século XIX, revolucionários tentaram implantar a obrigação legal, com *First Reform Act*, do cumprimento de “promessas”, tal instituto como já falado, é análogo às instruções, entretanto, o movimento não passou da

⁵ MANIN, Bernard, *Principes Du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1995, cap. VI, Traduzido em Revista Brasileira de ciências sociais, n.29, *Metamorfose dos Governos Representativos*, p.6,1995, traduzido por Vera Pereira.

⁶ Idem, p. 6.

tentativa. Segundo Bentham⁷, a respeito das instruções, o poder de influência dos representados perante os representantes limita-se a apenas ao direito de não os reelegerem.

Nos Estados Unidos⁸, durante o período colonial e na primeira década, após a independência, as instruções eram veemente praticadas, alguns estados, como a Nova Inglaterra, até as tornou obrigação legal em suas constituições. Porém no *First Continental Congress*, reunião entre 12 das 13 colônias, que discutia o *Bill of Rights*, tentaram incluir na Primeira Emenda da constituição americana, o direito de dar instruções, entretanto, após longo debate, a proposta foi rejeitada.

E por fim, na França⁹, um dos primeiros atos dos revolucionários franceses, em 1789, foi proibir os mandatos imperativos. Entre 1793 e 1794, revolucionários franceses, *sansculottes*, propuseram a perda de mandato de forma discricionária por parte das assembleias locais, tal proposta foi incluída no Projeto de Constituição que foi submetido à Assembleia em 1793, mas não foi posto em prática. Apenas em 1870, em um breve governo revolucionário da Comuna de Paris é que se verificou a prática da revogabilidade permanente e discricionária.

É eminente que tais institutos propõem ao Governo representativo, uma maior ingerência por parte da coletividade, frente aos representantes na condução de seus mandatos. O controle e a participação dos cidadãos nas ações governamentais traduzem-se no real sentido da palavra “democracia”, sendo plenamente viável a criação de institutos que viabilizassem tal feito. Algumas práticas chegaram a ser propostas e ocasionalmente instauradas, entretanto, constatou-se e ainda hoje se percebe significativa limitação à implantação de tais disposições no ordenamento jurídico.

Em verdade, no Governo Representativo¹⁰, jamais existiu a obrigação de concretizar as vontades da coletividade, dessa forma, a soberania popular sempre esteve às margens nesse sistema. Manin expõe entendimento a respeito, analisando o pensamento de Rousseau:

⁷ BENTHAM, Jeremy (1983), *constitutionalcode [1822-1834]*,(*apud* MANIN, Bernard, Cáp. VI, p.6,1995, tradução)

⁸ MANIN, Bernard, *Principes Du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1995, cap. VI, Traduzido em Revista Brasileira de ciências sociais, n.29, *Metamorfose dos Governos Representativos*, p.7,1995, traduzido por Vera Pereira.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

“Nesse aspecto reside uma grande diferença entre o governo representativo e a democracia, entendida como um regime de autonomia coletiva em que as pessoas submetidas a normas fazem as normas. Essa diferença era muito visível no final do século XVIII, como demonstra a crítica da representação formulada por Rousseau. Não é a presença de delegados que diferencia a representação do governo do povo pelo povo. A delegação de funções de governo a um organismo político separado do povo pode ser compatível com o princípio do autogoverno do povo. O próprio Rousseau estava perfeitamente convencido dessa possibilidade. Em *Considerações sobre o governo da Polônia*, Rousseau propõe um sistema em que o povo delegaria a uma assembléia de deputados o exercício do poder soberano. Extraindo a consequência lógica de sua concepção de liberdade política como autogoverno, ele recomenda, então, a prática de mandatos imperativos (Rousseau, 1986, p. 193). A diferença entre governo representativo e governo do povo pelo povo não está na existência de um corpo específico de delegados, mas na ausência de mandatos imperativos.”(Manin, p.8, 1995)

A formação do governo representativo se concretizou em um contexto histórico de luta e conflitos por transformações na forma de governo dos Estados. A transição da monarquia para república, significativamente influenciada pelo liberalismo, evidenciou o ideal democrático e um regime de governo antitético ao autoritarismo, marcante na idade moderna, a qual teve seu fim com início das revoluções liberais.

É nesse contexto que se constata a associação da forma de governo representativo republicano ao regime democrático, formando a conhecida expressão “democracia representativa liberal”¹¹. Uma aproximação de conceitos um tanto problemática, haja vista que o liberalismo, em sua gênese, surge com uma filosofia política e social, a qual traz uma proposta progressista ao ir de encontro ao absolutismo monárquico, isto é, contrapor a concentração de poder nas mãos de uma única pessoa ou classe social, o rei e a nobreza respectivamente. Entretanto, da mesma forma, o ideal liberal apresentava-se extremamente contrário a democracia entendida como autogoverno, o que se propunha era uma forma de governo representativa ou republicana, na qual a democracia estaria presente dentro dos limites estabelecidos pelo ideal liberal.

James Madison teve importante participação na redação da carta constitucional americana, sendo conhecido, como o “Pai da Constituição”. O autor apresentou valiosos estudos a respeito do governo representativo republicano e sua relação com a democracia, transparecendo a natureza conflitante das duas instituições políticas.

¹¹ VITULLO, Gabriel, Artigo: *Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis?* Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal, p. 272, 2009.

De acordo com seus ensinamentos, a forma de governo republicano representa o império da representação política, completamente distinto e superior à democracia entendida como governo do povo pelo povo, o autor demonstra tal entendimento no seguinte trecho:

“A república dissocia-se da democracia em dois pontos essenciais; não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe. O efeito desta segunda diferença é de refinar e ampliar o espírito público, fazendo-o passar pelo crivo de um corpo de cidadãos selecionados, cuja prudência saberá distinguir melhor, o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor da justiça, fazem deles cidadão menos suscetíveis a sacrificar esse interesse por considerações efêmeras e parciais. Em tal governo é mais possível que a vontade pública, expressa pelos representantes do povo, esteja mais em harmonia com o interesse público do que no caso de ser ela expressa pelo próprio povo reunido para este fim.” (O Federalista 10, Hamilton; Madison e Jay, p.98, 1985)

Hamilton¹², seguindo o mesmo entendimento, assevera que ao contrapor o governo republicano aos regimes democráticos da antiguidade, o primeiro é claramente superior, pois no último o poder político é exercido de maneira tumultuada em assembleias, nas quais a imprudência seria a regra. A presença de corpos deliberativos numerosos em assembleias tenderia a desordem, as transformariam em um ambiente propício para intrigas, manipulações e demagogia, onde as decisões não seriam pautadas no melhor uso da razão, sugerindo, conseqüentemente, um controle tirânico.

Siéyès¹³ na mesma linha, afirma que é extrema a diferença entre a democracia caracterizada pelo autogoverno, no qual os próprios cidadãos criam as leis, e a forma representativa, na qual o exercício do poder político é delegado a determinados cidadãos pelo sistema eleitoral. O Governo representativo não se configuraria como um modo imperfeito da democracia direta, mas um modelo completamente diferente e superior, no qual o processo decisório é mais pautado pela racionalidade e mais adequado às modernas sociedades mercantis. Segundo o autor, na conjuntura moderna, os cidadãos não possuem mais tempo para se ocuparem com assuntos públicos e por isso delegam essa tarefa a outros indivíduos por meio das eleições, a fim de que se dediquem e

¹² HAMILTON, Alexander. *Hamilton writings*. New York: The Library of America, p.100, 2001. *apud* VITULLO, Gabriel, Artigo: *Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis*, Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal, p. 274, 2009.

¹³ SIÉYÈS, Emmanuel J.(1789b), *Observations sur l'apport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France* [outubro de 1789]. Versalhes, Baudoin, impressão da Assembleia Nacional. *apud* MANIN, Bernard, *As Metamorfoses do governo representativo*, 1995, tradução Vera Pereira.

ocupem integralmente seu tempo nessa atividade. E conclui o pensamento a respeito, da seguinte forma:

"É portanto incontestável, que os deputados não estão na Assembléia Nacional para afirmar vontades já formuladas por seus eleitores, mas para deliberar e votar livremente, de acordo com o juízo que façam no momento e esclarecidos por todas as luzes que a Assembléia possa lhes proporcionar." (Siéyès, 1789a).

Nesse sentido, percebe-se que além da incompatibilidade prática demonstrada no ideal democrático do autogoverno, existem os efeitos provenientes da evolução social e econômica no mundo moderno, no qual se constata que as relações interpessoais se tornaram muito mais técnicas. Norberto Bobbio¹⁴, diante do fato, faz suas considerações, dispondo que na modernidade dois regimes de governo se contrapõem, tais são: a Tecocracia e a Democracia. Segundo o autor, o operador da sociedade industrial é investido de especialização, desse modo, a competência para conduzir um processo político decisório dentro dessa sociedade, deverá também estar investida de especialização. Afirma ele, que na democracia como autogoverno, todos podem decidir a respeito de tudo e de forma contrária, na tecnocracia, a decisão estaria nas mãos daqueles poucos que detêm conhecimentos específicos.

Diante de tais considerações, verifica-se um contraste de extremos. De um lado, tem-se a Democracia tida como autogoverno, no qual o próprio povo decide e estabelece as regras para ele mesmo. Do outro, o Governo representativo apresentado pelos autores supracitados, no qual o poder no processo político decisório seria delegado pelo povo a representantes, os quais possuiriam diferenciada capacidade de discernimento e apurada racionalidade para execução dos atos políticos, sendo que tais faculdades justificariam a independência da vontade destes perante àqueles. Diante de tal contraste, faz-se necessário salientar que não é sem sentido que na Constituição americana, em sua Primeira Emenda¹⁵, foram assegurados os direitos de liberdade de expressão e de imprensa, além do direito de se reunir pacificamente e de petição, assim como na Constituição Brasileira, a qual assegura os mesmos direitos em seu Art. 5º, incisos IX, XVI, XVII e XXXIV, alínea "a". Muito embora, possa se entender que tais direitos apresentam-se de maneira expressa nos ordenamentos jurídicos, como liberdades negativas, isto é, um dever do Estado de não interferência perante os direitos

¹⁴ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, p. 46, 2000.

¹⁵ Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América.

individuais, é possível a compreensão de que tais direitos proporcionam aos cidadãos, certo poder de ação política frente aos seus representantes.

Não obstante, o governo representativo pode não fornecer a devida atenção às demandas apresentadas de maneira individual, por conta da independência parcial dos seus atos políticos, contudo, não pode ele ter o mesmo comportamento quando tais demandas são apresentadas coletivamente. Isso se deve ao fato de que quando a coletividade, legitimada pelos direitos individuais citados, expressa sua vontade conjuntamente, cria-se, de certo modo, uma unidade política, a qual passa a ter voz como entidade, quebrando o elo de dependência sugerido pela representação política.

Dessarte, constata-se que não há incompatibilidade entre democracia e representação política. São instituições diferentes, porém não antagônicas. É plenamente exequível a coexistência das duas dentro das limitações existentes, dessa forma, percebe-se a viabilidade da configuração de um sistema político mais equânime entre os dois extremos apresentados, propiciando a complementação entre ambos e, por conseguinte a real democracia representativa.

1.3. AS TRANSFORMAÇÕES NAS FORMAS DE GOVERNO REPRESENTATIVO

A análise da relação entre os dois institutos políticos, tratados no tópico anterior, e as nuances do processo histórico de formação da representação política nos Estados modernos propiciarão entender a crise da democracia representativa na conjuntura atual. Esse exame será realizado a seguir, tendo como base os estudos de Bernard Manin que examinou três formas de governo representativo, as quais tiveram grande relevância na história da política moderna.

Manin tomou como base, em seus estudos, quatro princípios, que segundo ele, são os pilares do Governo representativo moderno¹⁶: “Os representantes são eleitos pelos governados”; “Os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores”; “A opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independente do controle do governo” e por último, “As decisões políticas são tomadas após debate”. O autor utilizou tais princípios para comparar e diferenciar

¹⁶ MANIN, Bernard, *Principes Du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1995, cap. VI, Traduzido em Revista Brasileira de ciências sociais, n.29, *Metamorfose dos Governos Representativos*, p.4-13,1995, traduzido por Vera Pereira.

três formas de governos, o “Parlamentar”, a “Democracia de Partido” e a “Democracia do Público” que, segundo ele, são tipos ideais, os quais não esgotam outras formas de governo representativo que eventualmente possam existir. Porém, pela estabilidade e significância de tais formas no âmbito da política moderna, faz-se necessária a análise para constatar as transformações por quais passou a instituição do Governo representativo a partir do século XVIII a fim de se compreender a crise da democracia representativa no Brasil.

1.3.1. O GOVERNO REPRESENTATIVO PARLAMENTAR NO SÉCULO XVIII

O tipo parlamentar está enquadrado como um dos que marcaram a origem do governo representativo na política moderna. Foi adotado na Inglaterra, no século XVIII, com a revolução liberal. Em seus primórdios, antes da formação dos partidos de massa, os representantes eram escolhidos conforme a confiança¹⁷ que suas personalidades perpassavam aos seus eleitores, nesse sentido, os representantes eram eleitos em virtude de suas relações interpessoais, da sua notoriedade ou mesmo da deferência que cultivavam. A relação de confiança não era estabelecida por suas qualificações como profissional político, ou seja, pela relação que possuíam com demais representantes ou organizações políticas, mas por relações estritamente pessoais, que se concretizavam por condições geográficas ou econômicas. Desse modo, os representantes não eram eleitos por um processo de competição, no qual o que estaria em debate seriam as suas convicções e suas relações políticas, no entanto, eram eleitos devido suas características pessoais, riqueza, ocupação ou personalidade, em outras palavras, eram escolhidos pelo o que eram e não pelo o que faziam.

Com relação ao poder político que o representante detinha e sua independência frente aos representados, pode-se dizer no entendimento de Manin¹⁸, que ele era livre para exercer sua vontade, conforme ditava sua consciência. Não poderia se esperar que os parlamentares ficassem vinculados às vontades dos cidadãos, pois a própria natureza do processo de escolha de candidatos propunha esse tipo de relação. Como já salientado, a escolha do representante era determinada pela sua notoriedade, ou seja, era eleito justamente, por se apresentar um cidadão superior aos demais, que com a sua

¹⁷ MANIN, Bernard, *Principes Du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1995, cap. VI, Traduzido em Revista Brasileira de ciências sociais,n.29, *Metamorfose dos Governos Representativos*, p.18,1995, traduzido por Vera Pereira.

¹⁸ Idem, p.19.

capacidade de discernimento diferenciada, saberia conduzir seu mandato melhor do que qualquer um. Dessa forma, a sua independência estava configurada pelo próprio processo eleitoral, o qual tinha como pilar os elos de confiança, os quais eram estabelecidos pela sua deferência ou características particulares.

No tocante a opinião pública dos cidadãos, pode-se constatar que não havia legitimação legal, para concretizar as vontades expressas nessas opiniões. Em outras palavras, não existia instituto legal que conferisse a opinião pública meio de interferir e influenciar de forma concreta os atos dos governantes, pois o único poder, no processo político, que os eleitores detinham era o voto. Assim, Manin expressa tal entendimento na seguinte assertiva:

“A eleição de representantes e a expressão da opinião pública (através de associações, petições, campanhas de imprensa etc.) diferiam não só por seu status constitucional - apenas a primeira tinha efeitos legais -, como também por seus objetivos. Algumas questões, como a liberdade de religião, a reforma do Parlamento e o livre comércio, não eram temas discutidos durante as campanhas eleitorais, nem eram decididos pelos resultados da votação. Foram levadas ao centro da arena política por organizações *ad hoc* e resolvidas por meio de pressões exercidas de fora do Parlamento.” (Manin, p.20, 1995).

Nesse sentido, a existência da liberdade de opinião pública, não amparada legalmente, fomentava um cenário de conflito político-social. Isso era justificado pelo fato de a opinião pública, mediante o voto, não encontrar amparo no que tange as demandas políticas propostas pelo governo, pois as vontades dos eleitores não tinham correspondência ou qualquer vínculo com os representantes eleitos. Desse modo, dispõe Manin que “recorrendo a uma imagem espacial, pode-se falar na possibilidade de um corte horizontal entre a vontade superior do povo, que elege o Parlamento, e sua vontade inferior, que se manifesta nas ruas e através da imprensa”(Manin, p.21, 1995).

A Importância do debate previamente à tomada das decisões apresenta-se como elemento justificador do Governo representativo tipo parlamentar, tendo em vista que o fato dos representantes não estarem vinculados às vontades dos representados, corroborava para uma maior viabilidade de consenso e, por conseguinte, a decisão política ser tomada. De outra maneira, o princípio das “Decisões políticas tomadas após

debates”¹⁹, no parlamentarismo clássico, seria possibilitado pela circunstância da vontade dos representantes serem independentes dos seus eleitores, visto que uma deliberação só se findaria ao consenso, caso as opiniões conflitantes pudessem ser alteradas pelos parlamentares no deslinde das argumentações. Tal consenso não ocorreria caso suas opiniões estivessem atreladas às vontades dos cidadãos. Dessa forma, no tipo parlamentar clássico, o debate deveria ocorrer no parlamento, preservando-se a autonomia de opinião do parlamentares, o que viabilizaria a tomada de decisões.

Infere-se da análise dos princípios do Governo representativo realizada pelo autor, que no parlamentarismo clássico constatava-se, a primeira vista, uma homogeneidade no processo eleitoral, em virtude do resultado das votações propiciar o parlamentar representar a “maioria”. Nesse sentido, em tese, a “maioria” estaria de acordo com as deliberações deste, no parlamento. Contudo, em uma segunda vista, percebe-se que tal homogeneidade transparece ser fictícia por dois aspectos. Primeiramente, o eleitorado na época, era reduzido devido às limitações ao direito a voto, o qual não era estendido a todos os cidadãos, em resultado, apenas determinada classe social estaria sendo representada no parlamento. E segundo, uma vez que a escolha do candidato estava adstrita ao voto, o qual, como salientado na análise do autor, era determinado por circunstâncias alheias às demandas da sociedade, é difícil de afirmar que existia tal homogeneidade entre a escolha do representante e a vontade da população.

1.3.2. A DEMOCRACIA DE PARTIDO

Com a ascensão da classe operária nos países, decorrente do transcurso das revoluções industriais, constata-se um novo cenário político-social. As lutas por direitos e as demandas políticas se tornaram cada vez mais relevantes, o que motivou o crescimento do interesse social na participação do processo político decisório, concretizando-se na conquista da extensão do direito a voto e, por conseguinte no aumento do eleitorado. Nesse contexto, a notoriedade, determinante na escolha dos

¹⁹ MANIN, Bernard, *Principes Du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1995, cap. VI, Traduzido em Revista Brasileira de ciências sociais, n.29, *Metamorfose dos Governos Representativos*, p.23, 1995, traduzido por Vera Pereira.

candidatos no tipo parlamentar, deixa de ser preponderante, surgindo assim o sistema de partidos políticos, justamente com fins de agremiar esse eleitorado mais volumoso.

Desse modo, verificava-se, em tese, que por meio dessa forma de governo seria possível a qualquer cidadão alcançar o poder político, em razão dos representantes não mais serem escolhidos por suas características particulares e a sociedade não mais votar com base na relação interpessoal que conservava com o candidato, o que, em tese, desconfiguraria o elitismo. Essa teoria estava assentada nos partidos socialistas, na qual se acreditava que, por meio da democracia de partido, a classe operária teria suas demandas atendidas, tendo em vista que estaria representada por integrantes da própria classe. Conquanto, Robert Michels²⁰ desmitifica essa percepção, afirmando que o caráter elitista não desapareceria, porém apenas se transformaria. Segundo o autor, havia uma distância acentuada entre os líderes destes partidos e a classe operária, em razão deles não só se tornarem diferentes ao alcançar o poder, mas por eles já se destacarem dos demais, seja por sua inteligência, capacidade ou competência. Nesse sentido, ao ascenderem ao poder, tais líderes partidários se distanciavam da sua classe, isto é, passavam a ter *status*, o que gerava mais identidade com a classe burguesa do que com o proletariado. Destarte, segundo Michels, os representantes chegavam ao poder por suas características particulares, como o ativismo ou sua capacidade de organização, entretanto, não eram escolhidos por esse motivo, pois o voto era vinculado ao partido. Era a estrutura interna deste, que selecionava os representantes por tais qualidades específicas.

Bernard Manin²¹ salienta que nessa forma de governo, os partidos refletem a clivagem da sociedade em classes, isto posto, criava-se certa estabilidade eleitoral, na qual os eleitores votavam nos partidos por se sentirem pertencentes a determinado segmento social. Segundo o autor, na primeira metade do século XIX, já era possível perceber a influência de fatores socioeconômicos no processo eleitoral dos países democráticos, contudo, tal percepção tornava-se mais evidente em países, onde pelo menos um dos grandes partidos representava e expressava os interesses da classe operária. Portanto, conta-se que nessa forma de governo, o processo eleitoral estava

²⁰ MICHELS, Robert, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. p. parte IV, 258-264, 1962 (apud Manin, 1995).

²¹ MANIN, Bernard, *Principes Du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1995, cap. VI, Traduzido em Revista Brasileira de ciências sociais, n.29, *Metamorfose dos Governos Representativos*, p.23, 1995, traduzido por Vera Pereira.

adstrito a um sentimento de identidade socioeconômica, desse modo, o cidadão votava no candidato selecionado pelo partido, pois tinha a percepção de que o mesmo fazia parte de sua classe social, não obstante observa Manin:

“A sociedade parecia estar dividida em torno de diferenças econômicas e culturais fundamentais, em um pequeno número de campos, geralmente dois: o campo conservador, unificado pela religião e por valores tradicionais, e o campo socialista, definido pela posição socioeconômica de seus integrantes.”(Manin, p.25, 1995)

Assim, os cidadãos pouco sabiam do programa ou da plataforma política formulada pelos partidos. O voto era determinado pela identidade social e não pelo plano de ação que a instituição executaria. Com isso, infere-se que a democracia de partido também se baseia em uma relação de confiança, mas esta, diferente do parlamentarismo clássico, é estabelecida não mais na pessoa do candidato, mas na organização partidária.

Com relação à independência na tomada de decisões políticas, na democracia de partido, percebe-se que há uma alteração do sujeito quando comparado ao parlamentarismo clássico. Enquanto neste último, o representante possui autonomia frente ao corpo eleitoral na tomada de decisões, na primeira o representante passa a ser a organização partidária, enquanto o candidato eleito, apenas o meio de transmitir as ações dessa.

Segundo Manin, a independência parcial dos representantes, nessa forma de governo, se justifica pela necessidade de se apaziguar o clima de conflito que é estabelecido no momento pós-eleição, visto que a estabilidade eleitoral concretizada cria, na oposição, reduzida expectativa de alcançar o poder. Quem governa não é mais um parlamento inteiro e sim um partido majoritário. Nesse contexto, vislumbra-se a necessidade do representante político não estar absolutamente vinculado a plataforma política criada. Pois por meio do princípio da conciliação política, a fim de evitar confrontos sócio-políticos, o governante deverá ter a liberdade de estabelecer coalizões, e dessa maneira conceder espaço em seu programa para algumas demandas da oposição.

No que diz respeito à liberdade de opinião pública na democracia de partido, constata-se também modificações frente ao tipo parlamentar. No último, os cidadãos votavam com base na confiança e não em determinado programa de governo, nesse sentido a opinião pública se efetivaria mediante conflito político-social ao tentar fazer valer sua vontade. Já na democracia de partido, percebe-se novamente a alteração nos

sujeitos, em outras palavras, a opinião pública passa a ficar a cargo dos órgãos de imprensa, sendo que os mesmos seriam controlados por organizações partidárias e os cidadãos comuns perderiam o poder de voz. “Essa situação aparentemente representa uma violação do princípio de que, no governo representativo, a opinião pública pode se manifestar com independência diante do controle do governo.” (Manin, p. 29, 1995).

Schmitt²² esclarece que tal violação, é apenas “aparente”, visto que apesar existirem mais de um campo de opinião, ou seja, a que ele chama de “aclamação” adstrita ao povo e a liberdade de imprensa vinculada às posições partidárias, tem-se que os dois campos acabam por se expressar de maneira unívoca. Em outras palavras, a liberdade de opinião é plena, podendo ser exercida de forma livre, independente da opinião majoritária que se encontra no poder. Dessa forma, mesmo o cidadão não podendo expressar sua opinião de maneira independente dentro de tais campos, a liberdade de opinião pública resta satisfeita, pois a mesma, na democracia de partido, traduz-se como liberdade de oposição.

Como verificado, na democracia de partido a representação política está focada na organização partidária, isto é, o candidato eleito apresenta-se apenas como sua voz nas sessões plenárias. Dessa forma, as decisões não são tomadas após o livre convencimento dos deputados nos fóruns deliberativos como ocorria no parlamentarismo clássico.

Nesse contexto, percebe-se que a tomada de decisões é extrínseca ao momento de debates no plenário, ou seja, as posições partidárias são fixadas de maneira prévia às deliberações, conseqüentemente, não é facultado ao parlamentar avaliar o mérito das propostas colocadas em pauta, sendo assim, Manin afirma que “as sessões do Parlamento e as votações apenas conferem um selo de validade legal a decisões tomadas em outros lugares” (Manin, p.29, 1995). Em verdade, as propostas postas em pauta para deliberação, são votadas com posições previamente fixadas e quase sempre repetidas, isto é, o partido da maioria apóia as iniciativas do governo e o da minoria as opõe.

Essa estrutura do processo deliberativo no plenário sugere a violação ao princípio do governo representativo “Decisões políticas tomadas após debates”, o que

²² SCHIMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. Trad. Inês Lohbauer. p. 17, 1996.

foi tema de inúmeros estudos no início do século XX, não sendo relevante apresentá-los no momento. Outrossim, Manin²³ observa que apesar da ausência de debates reais no parlamento, não há desqualificação do princípio, haja vista que os debates passam a ocorrer em outros fóruns, ou seja, as deliberações ocorrem dentro do partido e resultam na decisão política.

Muito embora não haja participação dos demais partidos nesse debate, o autor salienta que o modelo estimula a discussão entre os líderes partidários, efeito esse, justificado pelo princípio da conciliação já abordado acima. A autonomia dos partidos frente à vontade dos cidadãos flexibiliza a vinculação do partido a sua plataforma política, justamente para viabilizar formação de coalizões, proporcionada por tal princípio, em consequência, corrobora-se para o processo deliberativo, mesmo que prévio às sessões plenárias.

1.3.3. A DEMOCRACIA DO PÚBLICO

Na segunda metade do século XX, é possível constatar algumas mudanças estruturais na representação política. As mudanças propiciadas pela democracia de partido deixavam de preponderar e cada vez mais se percebia transformações no comportamento eleitoral dos cidadãos. A imagem do candidato se torna significativamente mais importante no processo eleitoral, resultando em uma autonomia cada vez maior na tomada de decisões. A opinião pública deixa de ter oficialmente uma orientação partidária, e a sociedade passa a receber as mesmas informações dos canais de comunicação, muito embora pudessem ter interpretações diferentes. O que se percebe é uma uniformização relativa na recepção de notícias. Os debates não mais se restringem a arena do parlamento, são levados ao público, porém será demonstrado que tais mudanças não resultarão em eficácia política. A análise desse contexto oportunizará a compreensão da crise na democracia representativa que se manifesta de maneira preeminente na atual conjuntura política brasileira. E por fim, restará evidenciado a necessidade de reforma no sistema político do país como meio de fomentar uma potencialização do ideal democrático.

²³ MANIN, Bernard, *Principes Du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1995, cap. VI, Traduzido em Revista Brasileira de ciências sociais, n.29, *Metamorfose dos Governos Representativos*, p.30, 1995, traduzido por Vera Pereira.

A partir da década de 70, várias pesquisas que buscavam compreender determinados resultados eleitorais chegaram à conclusão de que o fator socioeconômico e o pertencimento a determinada classe social deixaram de influenciar de forma significativa o processo eleitoral. Constatou-se que a personalidade dos candidatos, cada vez mais, se tornava determinante na escolha dos eleitores, o que sugere uma aproximação do caráter personalíssimo do voto, presente no parlamentarismo clássico.

Segundo Bernard Manin, os partidos continuavam a ter grande relevância no processo político decisório, entretanto passavam a ser considerados “instrumentos a serviço de um líder”²⁴. De acordo com o autor, essa nova configuração da forma de governo representativo é motivada por dois fatores. Primeiramente, têm-se as mudanças relativas à relação de representação, isto é, as campanhas eleitorais passam a se embasar na comunicação direta entre candidato e eleitor, e devido às expressivas inovações tecnológicas, os meios para tais práticas se diversificaram, em consequência, fizeram “realçar” as personalidades dos candidatos. Os partidos se apoiavam principalmente nos candidatos às eleições para presidência, as quais detinham progressivamente, maior grau de importância. Dessa maneira, a imagem e o domínio da oratória, da persuasão e das técnicas de mídia se tornavam preponderantes para viabilizar a vitória do candidato. O segundo fator, diz respeito ao crescimento da complexidade das relações políticas internacionais desde o fim da 2ª guerra mundial²⁵. O significativo aumento da interdependência econômica entre as nações possibilitou a necessidade dos países estarem constantemente reagindo às tomadas de decisões de outros. Por conseguinte, o processo político decisório, apresentou-se cada vez mais imprevisível, evidenciando a necessidade de conceder ao chefe do executivo maior poder de governabilidade. Em outras palavras, na medida em que se ampliavam as eventuais situações que demandariam respostas imediatas do governo, se tornava imprescindível a concessão de poder discricionário à pessoa do representante. Destarte, “é possível pensar que os governos contemporâneos necessitam de um poder discricionário relativamente aos programas políticos, já que é cada vez mais difícil prever os acontecimentos que terão de ser enfrentados” (Manin, p.33, 1995).

²⁴ MANIN, Bernard, *Principes Du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1995, cap. VI, Traduzido em Revista Brasileira de ciências sociais, n.29, *Metamorfose dos Governos Representativos*, p.32, 1995, traduzido por Vera Pereira.

²⁵ Idem, p. 33.

Ao analisar os desdobramentos de tal conjuntura política no Brasil, se faz relevante evidenciar os estudos de Marcello Baquero²⁶, o qual se dispôs a estudar o comportamento e a cultura eleitoral da região sul do país que não obstante, é possível expandir os resultados atingidos com tal pesquisa, às demais regiões. Segundo o autor, esse caráter personalista do voto decorre de uma postura pragmática do eleitor, advinda de um sentimento de ineficácia política, a qual é justificada por uma conjuntura degradada por escândalos, fraudes e malversação do dinheiro público. Por meio de pesquisas estatísticas, Baquero assevera que esse pragmatismo corrobora para uma visão abstrata da política, ou melhor, propicia elevado desinteresse e repugnância a essa temática.

Nessa perspectiva, o autor infere que, mediante essa seqüência delineada de fatores, os cidadãos, por meio de uma visão cada vez mais abstrata, propiciada pelo pragmatismo mencionado, ao se deparar com o momento eleitoral, apresentam-se indiferentes aos programas ou plataformas políticas elaboradas pelos partidos. É devido a esse distanciamento da população em relação ao processo político decisório do país, que acabam por atribuir o voto em razão de caracteres personalíssimos dos candidatos, ou seja, a configuração de uma “alienação política” contribui para que os eleitores despendam maior relevância à pessoa do candidato à organização partidária.

Essa visão abstrata ou o distanciamento da sociedade frente ao processo decisório político no país, ressaltado por Baquero²⁷, o qual traz como causa, o pragmatismo circunstanciado pelas mazelas políticas, também pode ser explicado por Manin, em sua metáfora “democracia de platéia”. Segundo o autor, o eleitor não atribui seu voto de maneira a expressar sua real vontade política ou mesmo mediante alguma identidade com determinada classe social, como ocorria no modelo de democracia de partido. Hoje, o voto possui uma natureza reativa às demandas propostas por cada candidato nas eleições.

Manin assevera que na democracia de partido, as clivagens sociais eram bem evidentes, pois elas eram delimitadas por fatores socioeconômicos, desse modo, os

²⁶ BAQUERO, Marcello. *A Lógica do processo Eleitoral em tempos Modernos: Novas Perspectivas de Análise - Novos padrões de comportamento eleitoral: pragmatismo nas eleições municipais de 1996 em Porto Alegre*. Porto Alegre/Canoas: Ed Universidade/UFRGS/ Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998. (apud , RADMANN, Elis Rejane Heinemann. *O Eleitor Brasileiro, uma análise do comportamento eleitoral*. 2001)

²⁷ Idem.

políticos se deparavam com uma facilidade, até certo ponto, de efetuar as clivagens necessárias, por meio da plataforma política, a fim de atingir um maior número de eleitores. Atualmente, tais clivagens não se encontram evidentes, isto é, a homogeneidade aparente proporcionada pela identidade social na democracia de partido, resta inexistente. Explica o autor:

“[...] as linhas de demarcação social e cultural são muito numerosas, se entrecruzam, mudam com muita rapidez. Um eleitorado desse tipo é *suscetível* a várias possibilidades de corte. Os políticos devem decidir, entre esses possíveis cortes, quais serão os mais eficientes e mais favoráveis a seus propósitos. Uma linha ou outra de divisão sempre pode ser provocada. Portanto, os articuladores dos termos da escolha conservam uma relativa autonomia na seleção das clivagens que desejam explorar.”(Manin, p.35, 1995).

Dessarte, é possível perceber que a ideologia partidária, expressada por meio de programas e plataformas políticas bem delineadas e coerentes com o ideal do partido, hoje se apresenta de maneira “artificial” no processo eleitoral. Várias imagens²⁸ são construídas no período eleitoral com base na análise da sociedade, a qual recebe as mencionadas clivagens com a finalidade de abarcar um maior número de eleitores. Ao final, tais imagens são colocadas em um campo de disputa, no qual os cidadãos, mediante o voto, respondem a tais disposições. É nesse contexto que se justifica a metáfora teatral de Manin, “democracia de platéia”, na qual o público eleitor assume a postura de expectador, enquanto os atores políticos, por meio de imagens, encenam com objetivo de se destacar entre os demais. É desse confronto de imagens, que restará configurada a escolha final, um “produto da pluralidade de ações descoordenadas” (Manin, p.36, 1995).

Nesse contexto, fica perceptível o afastamento do cidadão do processo político decisório do país. Schumpeter²⁹ argumenta que não é possível o indivíduo possuir volições previamente definidas e independentes das pautas apresentadas pelos candidatos no período eleitoral. Segundo o autor, as volições dos indivíduos estão circunscritas às demandas que lhes afetam diretamente e de forma imediata, isto é, que dizem respeito ao seu limitado círculo social, como sua família, seu bairro ou o seu

²⁸ MANIN, Bernard, *Principes Du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1995, cap. VI, Traduzido em Revista Brasileira de ciências sociais, n.29, *Metamorfose dos Governos Representativos*, p.39, 1995, traduzido por Vera Pereira.

²⁹ SCHUMPETER, Joseph. (1975), *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nova York, Harper & Row. p. 261, 1975 (*apud* Manin, 1995.).

trabalho. Nesse sentido, quando as demandas saem dessa esfera privada, ou seja, não se vinculam mais ao âmbito particular e passam a fazer parte de um domínio mais amplo, no plano nacional ou internacional, o “senso de realidade” dos indivíduos termina enfraquecido. Infere o autor nesse contexto:

“Esse empobrecimento do senso de realidade explica não só um empobrecimento do senso de responsabilidade, como também uma falta de efetiva volição. As pessoas têm, naturalmente, suas fórmulas prontas, suas aspirações, suas fantasias e suas reclamações; elas têm sobretudo suas simpatias e antipatias. Mas habitualmente isso não se compara ao que chamamos de vontade - a contrapartida psíquica de uma ação responsável que visa objetivos precisos” (SCHUMPTER, p. 261, 1975, *apud* Manin)

Desse modo, pode-se concluir que não obstante a limitação da racionalidade e da responsabilidade do indivíduo, conforme sugerido por Schumpeter, é evidente que o sistema político atual não corrobora para o estreitamento da relação entre os cidadãos e as demandas políticas do país. Pelo contrário, a atual conjuntura política, está marcada por uma ótica puramente pragmática, na qual os eleitores vêm com total desprestígio assuntos relacionados à política, sendo tal sentimento alimentado a cada esparrame, falcatrua e leviandade com os recursos públicos do país. Igualmente, o próprio sistema eleitoral contribui para cada vez mais afastar o eleitor do processo político decisório, visto que, sob o prisma estrutural, o mesmo enquadra o cidadão em uma postura plenamente passiva frente às demandas apresentadas nos períodos eleitorais do país.

1.4. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Diante dos apontamentos apresentados no tópico, ao se deparar com a análise das duas instituições políticas, a democracia e a representação política, restou evidente que existe um dissenso entre elas. No entanto, se faz necessário salientar, que tal antagonismo somente se concretiza quando se visualiza os dois institutos sob prismas extremos. A democracia, sob a ótica do autogoverno, é plenamente inviável, como já demonstrado, desse modo se apresenta como um ideal, que muito embora, não alcançável, deve sempre ser o alicerce nas formas de governo dos países. Já a representação política, sob o enfoque da absoluta independência na governabilidade, frente à sociedade também se mostra completamente ineficaz.

Nesse contexto, é passível de se afirmar que os dois institutos se mostram diferentes, porém tal distinção não os posicionam em planos opostos. Pelo contrário, a

natureza de ambos se consubstancia na complementaridade, desse modo, se torna preeminente a coexistência unívoca. A própria doutrina constitucional brasileira enquadra a democracia como regime de governo, confirmando a aproximação entre os conceitos, visto que a Constituição de 1988, em seu art. 1º, classifica o regime de governo como representativo.

Ademais, é nessa circunstância que se realça a expressão, objeto de estudo nesse tópico, a “representação democrática”, a qual exprime uma percepção de pleno equilíbrio entre os dois institutos. Contudo, como evidenciado, é possível inferir, de maneira indubitável, que tal equilíbrio se denota muitíssimo desfigurado. A atual conjuntura política do país configura um início de dissociação entre a democracia e a representação política, haja vista o claro distanciamento que se constata entre a sociedade e as demandas políticas do Estado.

É certo que os variados casos de malversação de recursos públicos por autoridades políticas, evidenciados desde a redemocratização, fomentam na classe política, total desprestígio por parte da população brasileira. Em outras palavras, incrementa-se uma visão maculada da política, resultando no decréscimo de interesse dos cidadãos por tal temática. Do ponto de vista estrutural, a atual configuração da forma de governo representativo, suscita o afastamento da sociedade, ao lhe impor uma postura marcada pela passividade, frente ao processo político decisório. Nesse sentido, se faz fundamental uma reestruturação e revisão do sistema político do país, cujo propósito seja restabelecer a estabilidade entre a representação política e a democracia, ou seja, a viabilização de uma reforma que vise o incremento do ideal democrático na ordem política brasileira.

2.0. A EFETIVAÇÃO DO PLANO DE REFORMA POLÍTICA

2.1. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Identificados os problemas com relação à crise de representação democrática, mediante a análise estrutural da atual forma de governo representativo do país, ficou evidente a necessidade de um plano reestruturador do sistema político brasileiro. Diante desse contexto surge a necessidade de se discorrer a respeito da competência a fim de viabilizar a execução de um projeto de reforma política.

É extremamente coerente que a iniciativa do processo reformador, seja da instância legislativa, afinal legislar é atribuição típica de tal poder, concretizada pela teoria da tripartição adotada pela Magna Carta do país. Entretanto, percebe-se que desde o Estado Social de Direito, tem-se constatado o progressivo fortalecimento dos direitos humanos³⁰ e pela excessiva carga axiológica das normas constitucionais e o complexo processo hermenêutico têm propiciado a presença cada vez mais ativa do judiciário na política, em concorrência com o legislativo. Uma análise crítica a esse processo propiciará entender o contrassenso existente a respeito:

“[...] esse fenômeno das sociedades complexas e pluralistas representa um mecanismo de transferência de decisão, dos processos sociais e políticos de formação do consenso para o processo judicial. Trata-se de uma forma de aliviar a pressão decorrente da discussão e da formação de consensos quando inexistente uma eticidade predominante na sociedade.” (PEREIRA, p.22, 2015)

A problemática reside no déficit de legitimidade com relação à interferência do judiciário em demandas políticas. De acordo com as teorias da ciência política, presencia-se uma nova forma de representatividade, isto é amplia-se conceito de representação política, na qual se efetiva a transcendência da competência de instituições políticas majoritárias com fins de alcançar outras instituições contramajoritárias, como as cortes constitucionais. Para Thamy Pogrebinski³¹, a ideia de igualdade política, como pilar da democracia representativa cunhado no sufrágio universal e no processo eleitoral, pode admitir novas acepções com o fito de proporcionar uma “representação mais democrática e uma democracia mais representativa”, em outras palavras, pode-se atribuir um novo significado a

³⁰ PEREIRA, Gabrielle Tatith, *Resgate da Reforma Política* – “Representação política, judicialização e democracia o resgate do político, por meio da interação entre o parlamento e a esfera pública” p.21, 2015.

³¹ POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação?* Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 172-173, 2011.

representação política que abranja instituições contramajoritárias, nesse sentido a busca da igualdade e a garantia da efetividade do direitos fundamentais relativizaria até certo ponto os preceitos da teoria da tripartição dos poderes. Segundo a autora, a adequação restaria por satisfeita, havendo meios plausíveis de delegação política, seja por previsão constitucional, por outro poder ou indiretamente pelo eleitorado, ademais, existindo mecanismos de *accountability* dos atos praticados pelos agentes e um processo de legitimação que suplante a carência de eleições diretas³².

É diante desse contexto que se analisarão as circunstâncias em que a reforma política deverá ser promovida, demonstrando as dificuldades pelas quais o país tem enfrentado nos fins de concretização de um plano reformador, frente à inércia do poder legislativo e as limitações enfrentadas pelo judiciário com seu ativismo.

2.1.1. A TRIPARTIÇÃO DO PODER

Tem-se que as primeiras bases teóricas a respeito da “tripartição dos poderes” vêm da Antiguidade Clássica pelos ensinamentos de Aristóteles. Conforme assevera Pedro Lenza³³, o filósofo grego atribui a um poder soberano o exercício de três funções estatais, as quais se demonstram, “de editar normas gerais a serem observadas por todos, a de aplicar as referidas normas ao caso concreto (administrando) e a função de julgamento, dirimindo os conflitos oriundos da execução das normas gerais nos casos concretos.”

Muito embora se constatasse uma conjuntura política marcada pelo autoritarismo, na qual o poder estava concentrado nas mãos de uma única pessoa, a contribuição de Aristóteles foi de extrema valia para evolução e aprimoramento do conceito, que serviu de base para construção de novas teorias que iriam marcar as formas de governo do mundo moderno.

Também é relevante a contribuição de John Locke no que tange o conceito da teoria tripartite. Para o autor, diferentemente da atual concepção da separação de

³² POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, p.177, 2011

³³ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, p. 1154, 2012. (versão *iBook*, formato: .epub)

poderes, haveria uma hierarquia entre os poderes, dentro da qual o legislativo deteria a superioridade frente aos demais. Tal supremacia se devia ao fato de tal esfera constituir-se meio de limitação do poder estatal e de garantia à comunidade civil de ter os direitos salvaguardados. Em outras palavras, estando a comunidade civil representada pelo poder legislativo, o qual atuaria no sentido de proteger os direitos dos cidadãos diante do poderio tirano, justificava tal supremacia. Assevera o teórico e uma de suas principais obras³⁴:

“Em uma sociedade política organizada, que se apresenta como um conjunto independente e que age segundo sua própria natureza, ou seja, que age para a preservação da comunidade, só pode existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual todos os outros estão e devem estar subordinados; não obstante, como o legislativo é apenas um poder fiduciário e se limita a certos fins determinados, permanece ainda no povo um poder supremo para destituir ou alterar o legislativo quando considerar o ato legislativo contrário à confiança que nele depositou; [...]. Nenhum homem, nenhuma sociedade humana, tem o poder de abandonar sua preservação, e conseqüentemente os meios de garanti-la, à vontade absoluta de um terceiro e a sua dominação arbitrária; e sempre que algum indivíduo pretender reduzi-los a uma condição de escravidão, devem ter o direito de preservar este bem inalienável e de se livrarem daquele que invade esta lei fundamental, sagrada e inalterável de auto preservação, que foi a causa de sua associação.” (LOCKE, p.76, 1994)

Imperioso salientar, que com o fim do antigo regime, o poder legislativo passa a ter extrema importância na garantia dos chamados “direitos negativos”³⁵, cujo conceito está cunhado na abstenção e no dever de não-interferência do Estado no que tange o exercício dos direitos pelos cidadãos. Tal ideia se mostrou marcante nos estudos dos teóricos do Estado Liberal, como podemos perceber no excerto acima.

2.1.1.1. A INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES

Charles Montesquieu propõe outra teoria de grande magnitude, adotada pela maioria das Constituições modernas e muito próxima da concepção trazida por Aristóteles na Antiguidade Grega. O teórico reafirmou a existência das três funções estatais, de sorte que a inovação³⁶ trazida deveu-se ao fato do autor ter apresentado a concepção de que tais funções estariam profundamente relacionadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Nessa nova configuração, cada instância de poder agiria dentro de suas atribuições, de maneira independente e autônoma, nas

³⁴ LOCKE, John. *Segundo Tratado do Governo Civil*. Ed.: Clube do Livro Liberal. Traduzido por: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa, 1994.

³⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo, p. 517, 1993.

³⁶ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, p. 1155, 2012. (versão *iBook*, formato: .epub)

quais não poderiam exorbitar de suas prerrogativas. Tal acepção apresenta-se em contraposição ao regime monárquico, no qual todas as funções do Estado estavam submetidas ao poder soberano. Com fins de estabelecer o equilíbrio nas relações de poder para que o modelo não entrasse em colapso e se rendesse às ameaças tirânicas, haveria a necessidade de se impor limites a cada instância e é nesse contexto que surge a teoria do sistema de freios e contrapesos³⁷.

Montesquieu propõe que cada poder teria além de suas atribuições a função de controlar as ações dos demais, ou seja, cada poder seria autônomo na realização de suas incumbências, no entanto, o exercício delas deveria ser controlada pelos outros poderes. Desse arranjo, percebe-se uma inovação sobre as concepções a respeito da teoria tripartite até então apresentadas. Com a proposta do teórico, os poderes deveriam ser independentes e harmônicos entre si, o que, de certa forma, relativizaria a separação absoluta emanada das demais teorias. José Afonso da Silva traz a análise no que diz respeito à harmonia entre os poderes:

“A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.”(SILVA, p. 110, 2009)

Em verdade, o que Montesquieu quis propor, foi um sistema que tinha como principal escopo impedir qualquer investida de caráter tirânico, da qual resultava em diversas formas de abuso de poder e agressão contra o que deveria ser de maior interesse do Estado, isto é, a proteção dos direitos da comunidade civil. O equilíbrio entre as instâncias de poder deveria existir, precisamente com a finalidade de inibir qualquer ameaça tirânica, que a conjuntura pós fim Antigo Regime ainda expunha. Desse modo, era necessário criar um modelo que coibisse manobras de quaisquer quem seja que subjugassem os demais poderes a um único. Verifica-se nitidamente o interesse coletivo, como fim nas inovações trazidas pelo teórico na teoria da tripartição dos

³⁷ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, p. 1556, 2012. (versão *iBook*, formato: .epub)

poderes e foi por esse motivo que tal teoria tornou-se um dos grandes pilares³⁸ das constituições dos Estados modernos.

2.1.2. OS DESDOBRAMENTOS DA TEORIA TRIPARTITE NO PÓS-LIBERALISMO

Com o advento do Estado Social, novos direitos passam a fazer parte do rol de conquistas da comunidade civil e é nesse contexto que surge a exigência de uma atuação positiva³⁹ do Estado frente a tais direitos. Nesse momento, incumbe-se ao Estado a missão de promover a igualdade social, abandonando sua conduta marcada pela neutralidade no liberalismo. Ou seja, o mesmo passa a assumir o papel garantidor, tornando-se responsável por fazer valer a fruição dos direitos fundamentais positivados nas constituições modernas.

O Estado, diante da necessidade de uma nova postura, veria em sua estrutura de poder, cuja natureza dogmática era marcante, significativas limitações para a viabilização de tais garantias. É nessa conjuntura que se percebem novas configurações estruturais de poder, no sentido de relativizar a teoria da tripartição. Passou-se a ser constatada maior interpenetração entre os poderes, como se infere:

“Dessa forma, além do exercício de funções típicas (predominantes), inerentes e ínsitas à sua natureza, cada órgão exerce, também, outras duas funções atípicas (de natureza típica dos outros dois órgãos). Assim, o Legislativo, por exemplo, além de exercer uma função típica, inerente à sua natureza, exerce, também, uma função atípica de natureza executiva e outra função atípica de natureza jurisdicional .” (LENZA, p.1157, 2012)

Nesse contexto, faz-se necessário compreender a imprecisão da expressão “separação dos poderes”. O poder é uno e indivisível, ou seja, uma característica do Estado, emanada pelo povo, que se revela por meio de órgãos que exercem funções. Desse modo, “a função constitui, pois um modo particular e caracterizado de o Estado manifestar a sua vontade” (DALLARI, p.78, 1998.) e “os órgãos são, em consequência, os instrumentos de que se vale o Estado para exercitar suas funções, descritas na constituição, cuja eficácia é assegurada pelo poder que a embasa” (DALLARI, p.78, 1998.). No mesmo sentido, assevera Silva:

³⁸ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, p. 1155, 2012. (versão *iBook*, formato: .epub)

³⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, p. 115, 2009.

“Cumpre, em primeiro lugar, não confundir *distinção de funções do poder* com *divisão* ou *separação de poderes*, embora entre ambas haja uma conexão necessária. A distinção de funções constitui especialização de tarefas governamentais à vista de sua natureza, sem considerar os órgãos que as exercem; quer dizer que existe sempre distinção de funções quer haja órgãos especializados para cumprir cada uma delas, quer estejam concentradas num órgão apenas. A *divisão de poderes* consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) à órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções [...]”(SILVA, p. 108, 2009)

Dallari⁴⁰ traz a importância de se fazer tal diferenciação na atualidade, haja vista que a mesma está intimamente vinculada ao dever do Estado na vida social. Segundo o autor, quando se objetiva a desconcentração do poder, delegando-o a variados órgãos, constata-se o fim de resguardar a liberdade dos indivíduos. Por outro lado, quando há uma concentração de poder, percebe-se a vulnerabilidade à instauração de um governo ditatorial. Entretanto, ao se falar em funções, deve-se ter um perspectiva diferente, em razão destas estarem relacionadas com o controle de eficiência do Estado. Nesse sentido, pode o Estado, conforme a situação a que se depara, escolher concentrar ou desconcentrar para atingir a determinado nível de eficiência no desempenho de suas atribuições. Na mesma linha dos demais autores acima, Dallari salienta:

“[...] é ponto pacífico que o poder do Estado é uno e indivisível. É normal e necessário que haja muitos órgãos exercendo o poder soberano do Estado, mas a unidade do poder não se quebra por tal circunstância. Outro aspecto importante a considerar é que existe uma relação muito estreita entre as ideias de poder e de função do Estado, havendo mesmo quem sustente que é totalmente inadequado falar-se numa separação de poderes, quando o que existe de fato é apenas uma distribuição de funções.” (Dallari, p.78, 1997)

Segundo Loewenstein⁴¹, desde o século XVIII, tem se percebido a relativização do princípio da separação dos poderes, o que não é de se surpreender, visto que o real significado de tal princípio seja uma simples distribuição de funções. O autor assevera que muitas das constituições modernas incorporaram esse princípio como um dogma e que devido a isso se pode perceber as inúmeras diferenças, no que tange ao respeito à liberdade e à democracia nos Estados modernos.

Dallari⁴² afirma que as críticas mais recentes ao princípio da separação dos poderes se conduzem no que se relaciona ao aspecto temporal em que teorias foram elaboradas. Como já salientado, foram concebidas em um momento histórico, no qual o

⁴⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2. Ed. Saraiva, p. 78, 1998.

⁴¹ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitucion*. Tradução de Alfredo Gallego Ana bitare Barcelona: Editorial Ariel, 1976 (*apud* Dallari, p. 79, 1997).

⁴² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2. Ed. Saraiva, p. 79, 1998.

objetivo maior era a redução ao máximo da interferência estatal, mediante a limitação do seu poder. Porém, prossegue o autor, com a evolução da sociedade e a ampliação significativa dos direitos individuais, houve alterações significativas na estrutura estatal, principalmente no que corresponde a sua atuação. Esclarece o autor a respeito, em uma crítica ao princípio da teoria tripartite:

“Este passou a ser cada vez mais solicitado a agir, ampliando sua esfera de ação e intensificando sua participação nas áreas tradicionais. Tudo isso, impôs a necessidade de uma legislação muito mais numerosa e mais técnica, incompatível com os modelos da separação de poderes. [...] a separação de poderes tornou-se um dogma, aliado à ideia de democracia, daí decorrendo o temor de afrontá-la expressamente. Em consequência, buscaram-se outras soluções que permitam aumentar a eficiência do Estado, mantendo a aparência da separação de poderes.” (Dallari, p.79-80, 1998, [editado])

A sobreposição⁴³ das funções das três esferas resta comprovada, de tal maneira que torna coerente o fato de se constatar a participação do Poder Judiciário na formação de políticas públicas. A seguir far-se-á uma análise da atuação do Poder Judiciário brasileiro, contrapondo à inércia do Poder Legislativo, no que se refere a determinadas demandas que buscam além da proteção de direitos sociais, uma forma de propiciar um incremento no ideal democrático do país, o qual se encontra veemente abalado por inúmeros acontecimentos aviltantes que marcaram de maneira muito prejudicial o sistema político do país.

2.1.3. O ATIVISMO JUDICIAL E A INÉRCIA DO LEGISLATIVO FRENTE À EFETIVAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA

Antes de adentrarmos no questionamento da competência para a condução do processo de reforma do sistema político brasileiro, deve-se compreender o fenômeno da judicialização política no país. Segundo Barroso⁴⁴, tal ocorrência não é de exclusividade do Brasil, desde a 2ª Guerra Mundial, tem-se verificado grande avanço da justiça constitucional na esfera da política majoritária nos países ocidentais, segue a exemplificação do autor:

⁴³ TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. DADOS, Revistas de Ciências Sociais, n.2, vol. 50, Rio de Janeiro 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n2/a01v50n2.pdf>.

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. p.4, 2008. Artigo da série Retrospectiva 2008, disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>

“No Canadá, a Suprema Corte foi chamada a se manifestar sobre a constitucionalidade dos Estados Unidos fazerem testes com mísseis em solo canadense. Nos Estados Unidos, o último capítulo da eleição presidencial de 2000 foi escrito pela Suprema Corte, no julgamento de *Bush v. Gore*. Em Israel, a Suprema Corte decidiu sobre a compatibilidade, com a Constituição e com atos internacionais, da construção de um muro na fronteira com o território palestino. A Corte Constitucional da Turquia tem desempenhado um papel vital na preservação de um Estado laico, protegendo-o do avanço do fundamentalismo islâmico. Na Hungria e na Argentina, planos econômicos de largo alcance tiveram sua validade decidida pelas mais altas Cortes. Na Coreia, a Corte Constitucional restituiu o mandato de um presidente que havia sido destituído por impeachment.” (BARROSO, p.2, 2008)

Para o autor⁴⁵, a judicialização da política no Brasil ocorre em maior escala e se deve a três principais causas. A primeira diz respeito à redemocratização do país que acarretou em um processo de fortalecimento do Poder Judiciário. Em meio à recuperação do ambiente democrático, mediante a promulgação da Constituição de 1988, o Judiciário passou a ser considerado um verdadeiro poder político, no que tange à efetivação e a garantia da Constituição e das leis perante a sociedade. Ademais, tal conjuntura proporcionou um maior nível de interação entre os cidadãos e a justiça, visto que o acesso à informação e a conscientização da existência de uma alta gama de direitos possibilitou um significativo aumento de demandas em tal Poder. A segunda refere-se à constitucionalização abrangente, na qual numerosas matérias que antes estavam subjugadas ao processo político majoritário, passaram a constar em normas constitucionais, e segundo o autor, “constitucionalizar é transformar política em direito”, desse modo, estando uma matéria constitucionalizada, ela se torna, em forma potencial, uma pretensão jurídica, a qual poderá ser pleiteada em juízo. E a terceira e última principal causa, diz respeito ao sistema de controle de constitucionalidade do país, o qual conforme demonstrado por Barroso é um dos mais amplos no mundo, combinando elementos de dois sistemas, o americano e o europeu. Do primeiro, o controle incidental e difuso, no qual é facultado ao juiz a não aplicação de determinada lei, no caso concreto, caso a considere inconstitucional. E do último o controle por ação direta, no qual determinadas matérias podem ser submetidas diretamente ao crivo da suprema corte para análise da constitucionalidade. Tal aspecto alia-se ao abrangente direito de propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, previsto no

⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. p.4,2008. Artigo da série Retrospectiva 2008, disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>

ordenamento pátrio brasileiro⁴⁶. É nesse contexto que assevera o autor: “Quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada ao STF” (BARROSO, p.5, 2008).

Ademais, salienta-se a respeito da legitimidade de tal poder para transcender a competência de instituições políticas majoritárias. Segundo Barroso⁴⁷, existem duas justificativas para a legitimidade nessa atuação do Poder Judiciário, uma de natureza normativa e outra filosófica. A primeira diz respeito à previsão constitucional desta competência, como já analisado acima, nesse sentido, o Judiciário ao consagrar a constituição e as leis, por meio de suas decisões, resta materializada a vontade do constituinte ou do legislador. Com isso, essa atuação de caráter predominantemente técnico e imparcial é legitimada pelo nosso ordenamento jurídico. Quanto a última, o autor esclarece:

“Constitucionalismo significa poder limitado e respeito aos direitos fundamentais. O Estado de direito como expressão da razão. Já democracia significa soberania popular, governo do povo. O poder fundado na vontade da maioria. Entre democracia e constitucionalismo, entre vontade e razão, entre direitos fundamentais e governo da maioria, podem surgir situações de tensão e de conflitos aparentes.” (BARROSO, p. 11, 2008.)

Nesse sentido, cumpre a Constituição garantir tanto a vontade da maioria, mediante uma participação política ampla, quanto à proteção dos direitos da minoria. É diante dessa necessidade que se evidencia o papel do Poder Judiciário, como intérprete final da Constituição, na custódia dos valores e direitos fundamentais, mesmo que se coloque em posição contrária a um desejo majoritário. Assim, ficaria a cargo desse Poder solucionar tais situações de tensão e conflitos que podem surgir como mencionado pelo autor.

Diante de um cenário político, cuja representatividade se encontra significativamente abalada e cada vez mais dissociada do ideal democrático, como inferido no capítulo anterior, verifica-se a necessidade de alçar meios eficazes de garantia e efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos frente à elevada

⁴⁶Constituição Federal, Art. 103.

⁴⁷BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. p.10,2008. Artigo da série Retrospectiva 2008, disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>

inoperabilidade e ineficiência do Poder Legislativo. Tavares⁴⁸ aborda que nessa circunstância, em razão da existência de um “vácuo de poder, decorrente de um Legislativo inoperante, dominado por escândalos de corrupção”(TAVARES, p. 105, 2011), o Judiciário apresenta-se de maneira proeminente, protagonizando uma atuação, cuja finalidade é compensar a ausência do Legislativo, tanto em face da omissão frente a determinadas demandas, quanto em relação às lacunas normativas.

Faz-se necessário discorrer sobre as diferenças existentes entre ativismo judicial e judicialização. Segundo Barroso⁴⁹, embora exista uma aproximação muito estreita entre os dois institutos, não possuem o mesmo fato gerador. A judicialização tem como causa fatores decorrentes do modelo constitucional, nesse sentido não se enquadra como decisões deliberadas de vontade política, são decisões tomadas pela suprema corte por determinação constitucional, não lhe é facultada o direito de abstenção, dessa maneira o Judiciário age porque deve agir, salienta o autor: “Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria” (BARROSO, p. 6, 2008). Com relação ao ativismo judicial, verifica-se uma postura mais proativa do Judiciário, na qual se busca a concretização dos valores e fins constitucionais. Em outras palavras, a atuação do Judiciário se mostra de forma mais intensa e abrangente, em consequência, se verifica maior intromissão no âmbito de atuação dos demais poderes. O autor assevera:

“A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.” (BARROSO, p.6, 2008)

Ao analisar a postura do Judiciário no Brasil verifica-se que antes da promulgação da carta de 1988, tal poder conduzia sua atuação de maneira a não interferir no espaço dos outros dois poderes. Entretanto, desde a redemocratização, pode-se perceber de maneira evidente um comportamento que caracteriza plenamente os

⁴⁸TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. *Ativismo Judicial e políticas públicas: direitos fundamentais*. Porto Alegre, p. 105, 2011.

⁴⁹BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. p.6,2008. Artigo da série Retrospectiva 2008, disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>

dois institutos abordados acima. Constata-se tanto uma atuação decorrente da própria competência constitucional, a qual não oferece ao Judiciário outra alternativa, senão a preceituada, quanto a uma atuação mais ampla e intensa marcada por uma postura mais ativista. É com relação a essa última, que algumas demandas da reforma política irão se inserir no questionamento que se propõe nesse capítulo.

A análise de algumas propostas para reforma política será realizada em um momento mais oportuno, não obstante, deve-se esclarecer que variadas demandas, inseridas em uma proposta de reestruturação do sistema político brasileiro, se referem às alterações no processo eleitoral, o qual é regrado por lei. Nesse sentido, além da reestruturação que vise uma mudança no comportamento dos agentes políticos do Legislativo, que favoreça a democracia representativa, percebe-se que, são possíveis alterações na legislação eleitoral vigente que minimize a atual crise política por qual passa o país.

Constata-se que desde a constituição de 1988 o Judiciário por algumas vezes adentrou a esfera legislativa para decidir a respeito de normas de Direito eleitoral, demonstrando claramente a postura ativista ressaltada acima, perante a tal matéria. Podemos exemplificar com o julgamento em 2008, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3999/DF, contra duas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que regravam a fidelidade partidária. Segue a ementa:

“1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008, que disciplinam a perda do cargo eletivo e o processo de justificação da desfiliação partidária.
2. Síntese das violações constitucionais argüidas. Alegada contrariedade do art. 2º da Resolução ao art. 121 da Constituição, que ao atribuir a competência para examinar os pedidos de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária ao TSE e aos Tribunais Regionais Eleitorais, teria contrariado a reserva de lei complementar para definição das competências de Tribunais, Juízes e Juntas Eleitorais (art. 121 da Constituição). Suposta usurpação de competência do Legislativo e do Executivo para dispor sobre matéria eleitoral (arts. 22, I, 48 e 84, IV da Constituição), em virtude de o art. 1º da Resolução disciplinar de maneira inovadora a perda do cargo eletivo. Por estabelecer normas de caráter processual, como a forma da petição inicial e das provas (art. 3º), o prazo para a resposta e as consequências da revelia (art. 3º, caput e par. ún.), os requisitos e direitos da defesa (art. 5º), o julgamento antecipado da lide (art. 6º), a disciplina e o ônus da prova (art. 7º, caput e par. ún., art. 8º), a Resolução também teria violado a reserva prevista nos arts. 22, I, 48 e 84, IV da Constituição. Ainda segundo os requerentes, o texto impugnado discrepa da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes que inspiraram a Resolução, no que se refere à atribuição ao Ministério Público eleitoral e ao terceiro interessado para, ante

a omissão do Partido Político, postular a perda do cargo eletivo (art. 1º, § 2º). Para eles, a criação de nova atribuição ao MP por resolução dissocia-se da necessária reserva de lei em sentido estrito (arts. 128, § 5º e 129, IX da Constituição). (Por outro lado, o suplente não estaria autorizado a postular, em nome próprio, a aplicação da sanção que assegura a fidelidade partidária, uma vez que o mandato "pertenceria" ao Partido.) Por fim, dizem os requerentes que o ato impugnado invadiu competência legislativa, violando o princípio da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III da Constituição).

3. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 reconheceu a existência do dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária. Ressalva do entendimento então manifestado pelo ministro-relator.

4. Não faria sentido a Corte reconhecer a existência de um direito constitucional sem prever um instrumento para assegurá-lo.

5. As resoluções impugnadas surgem em contexto excepcional e transitório, tão-somente como mecanismos para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar.

6. São constitucionais as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008 do Tribunal Superior Eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, mas julgada improcedente.” (STF, Ementa ADI 3999/DF, 2007)

O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou a constitucionalidade das resoluções, indo ao encontro do posicionamento do TSE. Anteriormente, o candidato mesmo que eleito por um partido poderia se transferir para outro, levando consigo o cargo político, desse modo via-se partido conquistando cadeiras no plenário sem ter eleito o candidato, como percebido no início dos anos de 2003 e 2007, nos quais deputados, antes mesmo de tomar posse mudavam de partido⁵⁰, restando por prejudicado o princípio democrático. Nesse sentido, com o posicionamento do STF condenava-se o político a perda do mandato nos casos de infidelidade partidária. Em 2010 a constitucionalidade foi reafirmada no julgamento da ADI 4086/DF, muito embora, recentemente, em maio de 2015, a suprema corte voltou a analisar a constitucionalidade das resoluções do TSE a respeito da fidelidade partidária, na ADI 5081/DF e mudou seu entendimento, no que diz respeito aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário (presidente, governador, prefeito e senador), desse modo, deixa de ser aplicada a fidelidade partidária a esses políticos, sob o argumento da frustração da vontade do eleitor e vulneração da soberania popular. Outra ilustração a respeito do ativismo jurídico no âmbito eleitoral refere-se ao julgamento da ADI 3685/DF em 2006, a qual restou procedente, com base no princípio da anterioridade anual da lei eleitoral, no sentido de inviabilizar a EC 52/06, pois esta previa alterações nas regras sobre

⁵⁰ROMA, Celso. *Os Efeitos da Migração Interpartidária na Conduta Parlamentar**, p.351, 2007.

coligações eleitorais nas eleições que se realizariam em menos de um ano. Outrossim, pode-se ressaltar o recente julgamento, em 2012 das Ações Diretas de Constitucionalidade (ADCs) 29 e 30, as quais declararam constitucional a Lei complementar nº 135/2012, mais conhecida como Lei da ficha limpa, não podendo esquecer da ADI 4650/DF, a qual trata do financiamento de campanhas por empresas, a qual está ainda sendo julgada e será comentada logo adiante.

Destarte, sem adentrar no mérito da legitimidade e nas especificidades de cada decisão do STF realizada no âmbito das políticas públicas, mediante uma postura ativista, pode se dizer que em sua grande maioria tem se constatado significativo respaldo na opinião pública, logrando, de certa forma, êxito no que tange a garantia dos princípios e valores presentes na Magna Carta. Em outras palavras, é viável a conclusão de que o ativismo jurídico no espaço de atuação do Poder Legislativo tem gerado desdobramentos positivos na grande maioria das demandas julgadas.

Desde a década de 1980, o sistema político brasileiro tem recebido diversas críticas no que tange a sua estrutura e funcionamento. Mesmo após a redemocratização, verificou-se que tais críticas se aprofundaram, traduzindo-se em uma real e urgente necessidade de reestruturação da arena política, intensificada de maneira veemente, pelos numerosos e sequenciados escândalos de corrupção, evidenciados no país, como nos anos de 2005/2006 e 2014/2015. Diante de tal fato, pode se perceber o lamentável comportamento apático do Poder Legislativo no que se relaciona a necessidade de revitalização do sistema político brasileiro. Klein⁵¹ alerta para os sinais em que se realça a necessidade de uma reforma política, dentro os quais se encontram a ampla insatisfação quanto ao funcionamento da instituição e um cenário de crises políticas e econômicas. Inere o autor que quando se evidencia tais fatores se torna propício o momento, a fim de que políticos abandonem o estado de “inércia natural”. Entretanto, não é o que verifica na atual conjuntura política brasileira.

Há duas décadas⁵², se questionam alterações estruturais na esfera política do país e infelizmente não se averiguou qualquer postura enérgica da instância, a qual detém a competência constitucional de legislar e que, por conseguinte, deveria ter a

⁵¹ KLEIN, Cristian. *O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas*. ed. Mauad, Rio de Janeiro, p. 16, 2007.

⁵² Debate com os cientistas políticos Paulo Kramer e Rodolfo Marsilho Teixeira a respeito da Reforma Política realizado no programa do jornalista Alexandre Garcia, 2015. disponível em: <http://globosatplay.globo.com/globonews/v/4228776/>

iniciativa de propor um projeto reformador e efetivá-lo. Segundo Kramer⁵³, “os mandatários vão continuar a fazer o que querem para serem reeleitos *ad infinitum*, a lógica seria permanecer no poder”.

A causa da dificuldade para implementação da reforma está disposta de forma bastante clara, o principal alvo da reestruturação institucional são os próprios políticos, a quem compete efetivar o plano reformador. Todavia, tais agentes públicos se encontram inertes em razão de serem refratários às mudanças nas regras vigentes. Essa visão se torna bastante nítida ao se verificar determinados desdobramentos da votação que atualmente ocorre na Câmara dos Deputados a respeito da reforma política, que se trata da proposta de emenda à constituição, a qual também será analisada no próximo capítulo.

Com relação a tais fatos dispõe Basile⁵⁴:

“[...] o que resta, com relação à reforma política, é a reafirmação do poder da inércia. [...] podemos identificar no Legislativo o ponto onde muitos dos desequilíbrios políticos são causados ou se manifestam. É razoável supor, a partir dessa constatação, que a solução desses problemas não pode estar à margem de reformas que contemplem o Legislativo e restabeleçam um equilíbrio mais saudável entre os Poderes.”(BASILE, p.88, 2010)

2.2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR, COMO CONDIÇÃO NO PROCESSO DE REVITALIZAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

O estudo realizado a respeito da crise da democracia representativa no primeiro capítulo permitiu a compreensão das relações de causa e efeito, no que tange os problemas enfrentados no contexto político do país. Constatou-se que o grande motivo que justifica a necessidade de uma reforma política, é o distanciamento existente entre a forma de governo representativo e a democracia, isto é, a ausência dos cidadãos na participação do processo político decisório. Dessa forma, é extremamente coerente ouvir a opinião pública no que se refere às matérias que serão objeto de deliberação no projeto reformador. Ou seja, se faz necessário permitir à sociedade opinar quanto às demandas, que possivelmente poderão modificar esse cenário. Sem dúvidas, oportunizar a participação popular nesse processo já é um começo de mudanças, visto que se estará

⁵³ Debate entre cientistas políticos, no programa do jornalista Alexandre Garcia, 2015.

⁵⁴ BASILE, Felipe. *A reforma política além da reforma eleitoral*. Revista de Informação Legislativa a. 47 n. 187 jul./set, p. 88, 2010.

aproximando os cidadãos da política, contribuindo de modo a fortalecer a democracia.

É fundamental ressaltar que há uma frente parlamentar⁵⁵ composta por 199 deputados e 36 senadores que é a favor da participação popular na reforma política. Ademais existe um projeto de lei de iniciativa popular PL 6316/2013⁵⁶ que traz uma proposta de reforma política, o qual é apoiado por mais de 100 entidades e associações brasileiras, dentre elas a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), MCCE (Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral) e a Plataforma dos movimentos sociais pela reforma do sistema político. O Projeto de Lei precisaria de 1,5 milhão de assinaturas, correspondente a 1% do eleitorado brasileiro, para ser apreciado no congresso, mas ele já fora assinado por 125 parlamentares e se encontra sujeito à apreciação do plenário, ainda sim, o projeto de lei já reuniu mais de 700 mil assinaturas e continua reunindo, com fins de reforçar sua legitimação.

Para além da opinião pública no que se refere as mudanças propostas por uma reestruturação da política, é necessário que a própria reforma traga meios de estimular⁵⁷ o envolvimento da sociedade na base programática dos partidos e na governabilidade do país, tal necessidade, apresenta-se como condição para revitalização do sistema político brasileiro. Nesse sentido, infere Basile:

“A democratização da vida partidária parece se impor, nesse cenário. A questão que parece se levantar é se os partidos promoverão essa mudança voluntariamente ou se deixarão o descontentamento dos cidadãos com a política se avolumar a tal ponto que a democratização dos partidos precise ser imposta, de modo bastante irônico, pelo Judiciário. Isso se tivermos a sorte de não tropeçar antes em “soluções” mais autoritárias.” (BASILE, p. 89,2010)

Assim, podemos concluir que a reforma política deve sim partir do Poder Legislativo, afinal a Constituição lhe concedeu a competência típica de legislar, ademais, as mudanças decorrentes de um projeto reformador afetarão seus próprios membros, os quais foram legitimados, por meio do processo eleitoral, a representarem a sociedade. Além disso, uma reestruturação no sistema político, como veremos a seguir, não requer apenas alterações técnicas e normativas institucionais, requer muito mais,

⁵⁵ Disponível em: www.camara.gov.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar;380.asp

⁵⁶ Disponível em: <http://www.reformapoliticademocratica.org.br>

⁵⁷ BASILE, Felipe. *A reforma política além da reforma eleitoral*. Revista de informação Legislativa a. 47 n. 187 jul./set, p. 89, 2010.

como mudanças comportamentais dos agentes políticos, no que tange o campo da ética e da moral e o incentivo à inclusão da população no processo político decisório. De sorte que, caso o Legislativo, mantenha sua postura estática, isto é, inerte frente às necessárias transformações, por quais demandam o país, ainda dispõe-se do ativismo judicial, para assegurar a Constituição, impondo assim, determinadas mudanças, no que tange às normas de Direito Eleitoral, de maneira a abrandar tal problemática. No mesmo entendimento, assevera Barroso em uma palestra na Universidade de Havard:

“O Supremo não tem como fazer reforma política. O papel do STF é a defesa dos direitos fundamentais, as decisões políticas devem ser tomadas pelo Congresso. Ninguém deve esperar que o STF seja protagonista político no país. Não é para ser assim. A judicialização pode remediar algum problema, mas o que precisa melhorar é a política, e não ampliar o Judiciário” (BARROSO, Palestra na Universidade em Havard, disponível em: <http://jota.info/em-harvard-barroso-diz-que-reforma-politica-e-tarefa-do-congresso-nao-do-stf>)

3. A REFORMA POLÍTICA

3.1. AS DUAS PRINCIPAIS DEMANDAS POLÍTICAS DE NATUREZA NORMATIVA

Nesse tópico far-se-á análise das duas principais matérias que estão em evidência nas principais propostas que se encontram em tramitação no Congresso Nacional e na Câmara dos Deputados, respectivamente, a Proposta de Emenda à Constituição e o Projeto de Lei nº 6316/2013 de iniciativa popular que fora assinado por 125 parlamentares. Tais propostas dizem respeito à apenas alterações de natureza normativa, isto é, no que tange ao regramento, disposto na Legislação Eleitoral. No entanto, veremos também que para uma reforma política eficiente será necessário muito mais do que isso, ou seja, não serão suficientes apenas mudanças de cunho formal, mas uma transformação no perfil do político brasileiro.

3.1.1. O SISTEMA ELEITORAL

Primeiramente, faz se mister conceituar sistema eleitoral. Nas palavras de Oliveira, subscreve-se: “Sistema eleitoral é o mecanismo técnico, normalmente inscrito na lei, como ocorre no Brasil, mediante o qual o voto do cidadão ou da cidadã é transformado em um mandato político, seja na órbita do Poder Executivo, seja na do Poder Legislativo.”⁵⁸.

Em uma visão mais subjetiva, demonstrando as implicações da escolha de um sistema eleitoral na governabilidade do Estado, expõe-se o entendimento de Bonavides: “O sistema eleitoral adotado num país pode exercer - e em verdade exerce - considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime” (BONAVIDES, p.265, 2009.). Na mesma linha, Klein⁵⁹ esclarece que o sistema eleitoral é um dos pilares do sistema político, no qual, o mesmo influencia uma série de fatores:

⁵⁸ OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. *Resgate da Reforma Política* – “Mudança do sistema eleitoral traz reforma política”p.229, 2015.

⁵⁹ KLEIN, Cristian. *O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas*. ed. Mauad, Rio de Janeiro, p. 36, 2007.

“[...] o número de partidos, a governabilidade, a alternância de poder, a prestação de contas (*accountability*) dos eleitos em relação aos eleitores, o poder dos partidos perante a sociedade civil, a representatividade dos diversos setores da população (incluindo a representação feminina e de minorias étnicas e religiosas), o grau de personalismo, a extensão do clientelismo, o nível de corrupção envolvendo políticos, a legitimidade do regime, entre outros.”(KLEIN, p.36, 2007.)

Difícilmente, haverá um sistema eleitoral que atenda todas as necessidades de um Estado sem possíveis falhas. Segundo Klein⁶⁰, não existe sistema eleitoral perfeito, de sorte que é extremamente complicado determinar um método que seja melhor que o outro. De acordo com o autor, é possível sim, escolher um sistema, que esteja mais correlacionado com os princípios que se quer ou se deve dar maior prioridade. A seguir far-se-á uma análise comparativa, demonstrando alguns pontos positivos e outros negativos dos dois principais sistemas eleitorais aplicados nas maiores democracias atuais.

3.1.1.1. O SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO

O Sistema Majoritário também conhecido como Distrital, tem sua origem na Inglaterra⁶¹ e adotado, principalmente pelos países de tradição cultural ou histórica anglo-saxã, dentre os quais se encontram, Estados Unidos, Canadá, Índia, Austrália e Bangladesh. A forma predominante nesse tipo de sistema é a adotada nesses países, cuja eleição ocorre em único turno por maioria simples, a mesma consiste em dividir o país em distritos e, assim cada distrito tem o direito de eleger um único representante. Existem outras versões do modelo distrital, dentre elas a principal⁶² é encontrada, ainda hoje, na França, a chamada *ballottage* ou a *Stichwahl* da Alemanha, não praticada desde de 1918, se diferencia do sistema anglo-saxão, pela eleição ocorrer em dois turnos, sendo que no segundo, concorreria apenas aqueles que tivessem obtido pelo menos 12,5 % dos votos no turno anterior, no qual participaram muitos candidatos.

Os principais pontos positivos desse sistema eleitoral, segundo Bonavides⁶³ é a não pulverização partidária, que por sua vez, produz uma maior estabilidade na governabilidade e a simplicidade na determinação dos candidatos eleitos, que se traduz até certo ponto, em maior coerência, pois estará representando quem efetivamente

⁶⁰KLEIN, p. 36, 2007.

⁶¹OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. *Resgate da Reforma Política* – “Mudança do sistema eleitoral traz reforma política”p.232, 2015.

⁶²BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, págs. 265.

⁶³Idem, 267.

recebeu a maior parte dos votos. Oliveira⁶⁴ também afirma que, além de permitir uma maior aproximação entre o eleitor e seu representante, tal modelo contribui para que as campanhas eleitorais despendam menor ônus do poder econômico, dessa forma, as eleições sairiam mais baratas, desestimulando em determinado nível a corrupção.

Quanto aos principais pontos negativos, os críticos alegam um déficit de representatividade, como exemplificado por Bonavides:

“Suponhamos três candidatos numa circunscrição, onde o candidato A obteve 17.500 votos, o candidato B 17.000 votos e o candidato C 15.500 votos. Elegeu-se o candidato A com pouco mais de um terço dos votos e a circunscrição de 50.000 eleitores será representada por um candidato vitorioso com apenas 17.500 votos daquele total. Veja-se portanto o paradoxo: cerca de dois terços do eleitorado postos à margem, com seus sufrágios reduzidos à impotência! “(BONAVIDES, p. 268, 2009.)

Nesse sentido, tal modelo acarretaria no impedimento da representação das minorias, as mesmas nunca conseguiria alcançar determinada fatia do poder. Segundo Bonavides⁶⁵, em um distrito, onde determinado partido tenha maioria eleitoral e vitória “certa”, acarretaria em “desânimo e entorpecimento cívico” que fragilizaria o eleitorado, visto que, traria um sentimento apático tanto na maioria que saberia que a vitória estaria ganha e, por conseguinte, não lutaria por seus interesses nas eleições, quanto na minoria que ficaria indiferente, em razão de achar que não valeria à pena despender esforços, os quais não resultariam na esperada representação.

3.1.1.2. O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL

O sistema Proporcional tem sua origem na Bélgica no final do século XIX, surgindo da necessidade de incrementar a representatividade da sociedade do país que se encontrava bastante diversificada, principalmente sob o ponto de vista étnico e religioso. Segundo Prélot, tal modelo “tem por objeto assegurar às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças” (PRÉLOT, p. 71, 2009, *apud* Bonavides). Em outras palavras, nesse sistema, cada partido é representado na Instituição Legislativa de maneira proporcional ao número de votos concedidos pelo eleitorado.

⁶⁴ OLIVEIRA, p.233, 2015.

⁶⁵ BONAVIDES, p. 268, 2009.

O modelo proporcional é caracterizado pelo escrutínio em listas partidárias, desse modo, cada partido elabora listas com nomes de candidatos, as quais são apresentadas aos eleitores para realização do sufrágio. Dentre as particularidades⁶⁶ existentes na elaboração dessas listas nas democracias, destacam-se duas, a “lista aberta” e a “lista fechada”. Quanto à primeira, os eleitores votam diretamente nos candidatos, apresentados nas listas dos partidos, assim os eleitores detêm a prerrogativa de ordenar a lista como lhes convierem. Desse modo, vence as eleições os candidatos que angariaram mais votos ou que ao redor dos seus nomes acumulariam mais votos, estes últimos pelo método de distribuição das sobras⁶⁷. Já com relação à segunda, os eleitores votam nos partidos e não mais nos candidatos. As organizações partidárias elaboram listas pré-ordenadas, ou seja, estabelecem uma ordem de candidatos que serão eleitos, conforme a quantidade de vagas conquistadas pelo sufrágio dos eleitores. Cumpre salientar que o Brasil é adepto ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta, o mesmo encontrado na Finlândia e recentemente na Polônia e no Chile com algumas peculiaridades. Já o sistema proporcional de lista fechada, está presente na pioneira Bélgica, na Holanda, em Portugal, na Espanha, na Noruega, na Suécia, na Dinamarca, na Áustria, na Turquia, em Israel, na África do Sul e dentre outros⁶⁸.

Os principais pontos positivos do sistema eleitoral proporcional, segundo os críticos, são que o modelo incrementa a representatividade, isto é, pelo caráter proporcional, o eleitorado estará representado em âmbito maior e estimula, em certa medida, a criação de novos partidos e, em consequência, resta por resguardado o pluralismo político da democracia partidária. Bonavides esclarece:

“Serve de espelho e mapa político ao reconhecimento das forças distribuídas pelo corpo da nação. Nos países que o aplicam em toda a plenitude, não há corrente de opinião, por minoritária que seja, que não tenha possibilidade eventual de representar-se no legislativo e assim concorrer, na medida de suas forças e de seu prestígio, para a formação da vontade oficial. Em suma, sob esse aspecto, trata-se de um sistema eleitoral que permite ao eleitor sentir a força do voto e saber de antemão de sua eficácia, porquanto toda a vontade do eleitorado se faz representar proporcionalmente ao número de sufrágios.”(BONAVIDES, p. 269, 2009.)

⁶⁶ BONAVIDES, p.275, 2009.

⁶⁷ Explicação do método disponível em: <http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/calculo-do-quociente-eleitoral> ou BONAVIDES, p. 274, 2009.

⁶⁸ OLIVEIRA, p.235, 2015.

E infere: “Torna, por conseguinte, a vida política mais dinâmica e abre à circulação das ideias e das opiniões novos condutos que impedem uma rápida e eventual esclerose do sistema partidário, tal como acontece onde se adota o sistema eleitoral majoritário, determinante da rigidez bipartidária.” (BONAVIDES, p. 270, 2009.)

Quanto aos pontos negativos, Klein afirma que tal sistema eleitoral, inviabiliza a determinado partido, a conquista de uma maioria e, por conseguinte, dificulta a formação de um governo próprio. Em outras palavras, traz prejuízos para governabilidade, visto que se forçará o partido detentor de mais cadeiras no parlamento a formar coalizões eleitorais com partidos de menor expressão, em consequência “torna o processo de escolha dos eleitores menos eficiente”(KLEIN, p. 38, 2007). Na mesma linha, Bonavides⁶⁹ faz severas críticas, afirmando que no sistema proporcional, o partidarismo é colocado diante de uma significativa ameaça de “esfacelamento” e “desintegração”, tendo em vista que esse modelo estimula “uniões esdrúxulas” de organizações partidárias, marcadas pelo oportunismo. Destarte, a confiança do eleitorado pela legitimidade da representação, resta por enfraquecida, tendo em vista que esta é “burlada” por alianças e coligações partidárias, cujas bases programáticas, não raramente, são incompatíveis. Ademais, ressalta o autor:

“Da ocorrência dessas alianças deduz-se outro defeito grave da representação proporcional: exagera em demasia a importância das pequenas agremiações políticas, concedendo a grupos minoritários, excessiva soma de influência em inteiro desacordo com a força numérica dos seus efetivos eleitorais. Ofende assim o princípio da justiça representativa, que se almeja com a adoção daquela técnica, fazendo de partidos insignificantes “os donos do poder”, em determinadas coligações. É que de seu apoio dependerá a continuidade de um ministério no parlamentarismo ou a conservação da maioria legislativa no presidencialismo. “Parlamentos ingovernáveis” e governos instáveis contam-se pois entre os vícios que o sistema produz e que se apontam em desabono de sua adoção.” (BONAVIDES, p.271-272, 2009.)

Cumprido demonstrar também, a visão do cientista político Paulo Kramer⁷⁰:

“[...] os votos populares pulverizam-se em grande número de partidos e candidaturas, o que não apenas confunde a cabeça do eleitor como também dificulta a negociação, com o Poder Legislativo, de acordos indispensáveis à governabilidade. A esse respeito nunca me esqueço das palavras do ex-deputado federal e antigo presidente da Câmara Ibsen Pinheiro (RS). Em 1991, no Congresso Nacional, em Brasília, DF, eu passava perto de uma roda formada por ele e vários repórteres, quando alguém perguntou: “Presidente,

⁶⁹ BONAVIDES, p.271, 2009

⁷⁰ KRAMER, Paulo. *Reforma Política: Agora vai?*. Artigo, 2015. Disponível em: <http://www.boavontade.com/dia-dia/reforma-politica-agora-vai>

por que é tão difícil para esta Casa tomar decisões importantes para a sociedade brasileira?”. A resposta estava na ponta da língua do político gaúcho: “Porque aqui nós somos dezenove minorias”. Pinheiro referia-se, é claro, ao número de partidos então representados na Câmara.”(KRAMER, p.2, 2015.)

Por fim, cabe esclarecer que o sistema proporcional, ao mesmo tempo em que estimula a representatividade, a relativiza no que tange a força da mesma no parlamento, tendo em vista que em estados, onde se concentram maior número de pessoas tendem a ter maior número de representantes, o que pode ensejar certo desequilíbrio no desenvolvimento econômico das regiões do país.

3.1.1.2.1. AS CRÍTICAS AO SISTEMA DE LISTAS

Dentro das especificidades do sistema proporcional, no que se refere às críticas ao escrutínio por lista fechada, afirma-se que tal lista seria elaborada pelos chamados “caciques partidários”, de forma a elitizar a composição das legendas, ou seja, “a personalização iria decorrer do papel de liderança conferido aos notáveis do partido que, usualmente, ocupam as primeiras posições na lista preordenada.”(VOGEL, p.4, 2011, editado.)

Com relação à lista aberta, se fazem diversas as críticas, dentro as quais a que dirige a atenção do processo eleitoral a indivíduos⁷¹, quando o foco deveria ser em plataformas políticas bem delineadas que busquem a solução dos problemas do País, dos Estados e dos Municípios. Dessa forma, não se percebe um estímulo à definição político-ideológica, constatando-se significativa semelhança entre os programas partidários. Outrossim, o modelo de lista aberta estimula cada vez mais a influência do poder econômico no processo eleitoral, tornando as eleições bastante caras, o que é preocupante, visto que torna o ambiente mais propício a corrupção e além de dificultar a fiscalização no processo eleitoral. Nesse sentido, na maioria das vezes, o resultado da eleição determina-se pelo candidato que mais despendeu recursos em sua campanha. Ainda pode-se afirmar que o sistema de sufrágio por lista aberta incentiva a disputa eleitoral dentro dos partidos, desse modo, os mesmos tornam-se arena de conflitos entre candidatos da mesma legenda, provocando demasiada instabilidade partidária.

⁷¹ Cartilha do Projeto de Iniciativa Popular de Reformas Política Democrática e Eleições Limpas, p. 17, 2014. Disponível em: http://www.reformapoliticademocratica.org.br/wp-content/uploads/2014/08/cartilha_coalizacao_segunda_edicao.pdf

3.1.1.3. AS PROPOSTAS DA PEC DA REFORMA POLÍTICA

A Proposta de Emenda à Constituição da reforma política começou a ser votada na Câmara dos Deputados em maio de 2015, após ter terminado o prazo⁷² estipulado pelo, então, presidente da casa Eduardo Cunha (PMDB-RJ). A proposta estava sendo trabalhada por uma comissão especial, entretanto não encerraram os trabalhos a tempo e, conseqüentemente, não houve o aproveitamento deles, como fim de tomá-los por base para as deliberações que se iniciaram. Nesse sentido, por determinação do presidente da Câmara dos Deputados, a reforma política começou a ser analisada no plenário ponto a ponto, no dia 26 de maio de 2015, e no dia 17 de junho de 2015 findaram-se as votações em primeiro turno desta casa, visto que, como se trata de uma Proposta de Emenda à Constituição, exige-se para aprovação, pelo art. 60, III, §2º da CF, que ela deva ser votada também pelo Senado Federal, em dois turnos e com, pelo menos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

No que diz respeito às propostas que apresentam mudanças no sistema eleitoral, está sendo deliberado um total de três, são elas: a opção pelo sistema proporcional por lista fechada, a opção pelo sistema majoritário ou distrital e por fim, a opção pelo majoritário ou distrital misto. Os dois primeiros já foram comentados a cima com as respectivas críticas, com relação ao último, teve origem na Alemanha no período do pós-guerra, pode-se dizer que se trata de uma junção de características dos dois principais sistemas, o proporcional e o majoritário. Quando⁷³ se elaborava uma nova constituição, a assembléia constituinte alemã se dividiu quanto à escolha do sistema eleitoral, uma parte era adepta do modelo majoritário e a outra do proporcional, nesse sentido como nenhuma delas tinha maioria suficiente para impor sua preferência, optou-se por combinar elementos dos dois sistemas com algumas peculiaridades. Na proposta apresentada na Câmara dos Deputados, metade das cadeiras seriam ocupadas por escrutínio no sistema majoritário, e a outra metade no sistema proporcional, assim o eleitor teria direito a dois votos. Desde 1949, constata-se que o sistema distrital misto, é o que mais tem obtido adeptos, dentro os quais se enquadram, Itália, Rússia, Ucrânia,

⁷²Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/falta-um-mes-para-a-camara-dos-deputados-votar-sua-reforma-politica-9sagl85l3z066c7wg8t2pxs6s>

⁷³OLIVEIRA, p.237, 2015.

Nova Zelândia, Hungria, Venezuela, Filipinas, Coréia do Sul a Tailândia e Taiwan⁷⁴. As críticas a este sistema, também giram em torno do déficit de representatividade, mais brando que no sistema majoritário, mas que ainda diminui consideravelmente a representação das minorias.

A votação realizada em primeiro turno pela Câmara dos Deputados, quanto a esse tema, rejeitou todas as propostas, decidindo-se pela manutenção do atual sistema proporcional por lista aberta. A tendência é que permaneça tal modelo, sobre o qual expusemos várias críticas, principalmente no que se relaciona a forma de votação por lista aberta, a qual se enquadra como um dos principais cerne da crise política por qual passa o país, adotada por poucas democracias no mundo.

3.1.1.4. A PROPOSTA DO PROJETO DE INICIATIVA POPULAR Nº 6316/2013

Como já ressaltado, o Projeto de Lei nº 6316/2013, teve iniciativa popular e foi acolhido por 125 parlamentares, não necessitando assim, da assinatura do 1% do eleitorado brasileiro, “distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”, conforme explicita o art. 13 da Lei nº 9709/98. Ademais, tal projeto espera por apreciação no plenário.

Com relação a proposta de sistema eleitoral, o projeto de lei traz uma inovação, a qual sugere um modelo proporcional com escrutínio por lista fechada, votada em dois turnos, chamado pelos cientistas políticos de lista preordenada flexível. Em tal modelo, é o partido que determina os nomes dos candidatos que farão parte da lista, mas são os eleitores que fornecem a palavra final, podendo alterar a ordem da mesma⁷⁵. Assim, no sistema proposto, em relação primeiro turno, a votação se restringiria ao partido, dessa forma se determinaria, com base no coeficiente eleitoral, quantas vagas cada legenda teria direito. No segundo turno, a organização partidária apresentaria uma lista, cujo número de candidatos seria limitado ao dobro da quantidade de cadeiras conquistadas no primeiro turno, na sequência, os eleitores ordenaria essa lista, preenchendo as vagas

⁷⁴ OLIVEIRA, p.275, 2015.

⁷⁵ VOGEL, Luís Henrique. *O Sistema Proporcional de Lista Preordenada*, Consultoria Legislativa, p.4, 2011. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2011_11500.pdf

conquistadas pela bancada com os candidatos mais bem votados.⁷⁶ Cumpre ressaltar, que o projeto determina que a elaboração da lista partidária se concretizaria, mediante eleições primárias, com participação de todos filiados partidários, fiscalizada pela justiça eleitoral e pelo Ministério público.

O modelo eleitoral proposto, com já visto, é uma das modalidades mais adotadas nas maiores democracias do mundo, inclusive na Bélgica, a pioneira do sistema proporcional, que utiliza a votação por lista preordenada flexível. Com a proposta almeja-se sanar as principais críticas inerentes ao sistema eleitoral brasileiro, como a que diz respeito a grande atenção despendida à pessoa do candidato no processo eleitoral, em detrimento de programas políticos bem estruturados e delineados. Tal situação, já foi relatada no primeiro capítulo, na chamada “democracia de platéia”, criticada por Manin. Vogel tece seus comentários a respeito:

“Esta opção é perfeitamente compatível com a representação proporcional realizada por intermédio de partidos políticos, isto é, agrupamentos organizados para intermediar os interesses da sociedade no processo de constituição e implementação das políticas públicas estatais. Em congruência com a centralidade conferida aos partidos na representação proporcional de lista, as campanhas eleitorais nos países que adotam a lista fechada ou flexível caracterizam-se pelo foco na propaganda de conteúdo partidário [...]Na literatura acadêmica, os sistemas eleitorais de lista aberta e os sistemas majoritários (voto em distritos uninominais, como nos EUA, Reino Unido e no Canadá) têm sido criticados por estimularem uma reputação pessoal do representante, em detrimento do compromisso com o partido.”(VOGEL, p.4, 2011)

Pippa Norris⁷⁷ esclarece que no sistema proporcional de lista fechada ou flexível diminuí-se os incentivos a fim de que os candidatos tracem como objetivos a busca incessante por interesses particulares. Desse modo, com tal modelo, cria-se a expectativa de que o foco dos mesmos passe a ser políticas de cunho universal, cujo propósito único seja despende esforços com fito a atender os interesses da sociedade civil.

Infere-se também, que como a proposta do PL 6316/2013 busca dividir os recursos do fundo partidário de campanha por igual. Nesse sentido, estimula-se que a

⁷⁶ Cartilha do Projeto de Iniciativa Popular de Reformas Política Democrática e Eleições Limpas, p. 18, 2014. Disponível em: <http://www.reformapoliticademocratica.org.br/wp->

⁷⁷ NORRIS, Pippa. 2002. “Ballot structure and legislative behavior”. Universidade de Havard: Escola de Governo John F. Kennedy (*apud* VOGEL, 2011.)

quantidade de candidatos disputando o pleito reduza consideravelmente, possibilitando assim, uma fiscalização do processo eleitoral de maneira mais efetiva.

3.1.2. O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

O Brasil está entre os países que mais gastam em períodos eleitorais. Nas eleições de 2002, os gastos chegaram a 800 milhões de reais, já nas eleições de 2014, o recorde histórico foi batido, alcançando-se a monta de 4,92 bilhões de reais, mais de 600% do valor a 12 anos atrás. Cumpre ressaltar que 60% desse valor, foram gastos por apenas três partidos (PT, PSDB, PMDB)⁷⁸. É fato que o custo das campanhas eleitorais do país está estritamente vinculado ao tamanho das circunscrições eleitorais brasileiras. Ou seja, constata-se grande influência tanto da extensão territorial do Brasil, cujas dimensões são continentais, quanto da existência de um vultoso eleitorado. Além do mais, verifica-se uma enorme quantidade de candidatos que se elegem a cada período eleitoral que se passa.

Não obstante a tais fatos, a principal preocupação reside nos métodos de financiamento adotados. A influência do poder econômico na política é um dos maiores problemas enfrentados pelas democracias na atualidade. Sua maior incidência, além da atuação de maneira ilícita, por meio da corrupção, ocorre mediante o financiamento de campanhas eleitorais. As regras que o legitimam determina que o mesmo deva ser custeado por duas fontes, uma de natureza pública e outra privada. A primeira é originária do fundo partidário, o qual é composto, conforme dispõe o art.38 da Lei nº 9096/95, *in verbis*:

“Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.”(Lei nº 9096, 1995)

⁷⁸ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1555475-custo-de-r-5-bilhoes-faz-eleicoes-deste-ano-baterem-recorde-historico.shtml>

Também compõe o financiamento público, o direito dos partidos a propaganda eleitoral de rádio e televisão, que ao contrário do que dispõe o art. 45 da Lei nº 9096/95, não é gratuita, tendo em vista que é concedido às emissoras de rádio e televisão compensações fiscais pela cessão do tempo, utilizado por candidatos e partidos, conforme dispõe o art. 99 da Lei nº 9504/97. Já com relação, a natureza privada, se restringe às doações por pessoa física e jurídica, as quais são regulamentadas pela Lei nº 9504/97, nos arts. 23 e 81, assim expressos:

“Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido ao disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

[...]

§ 7º O limite previsto no inciso I do § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

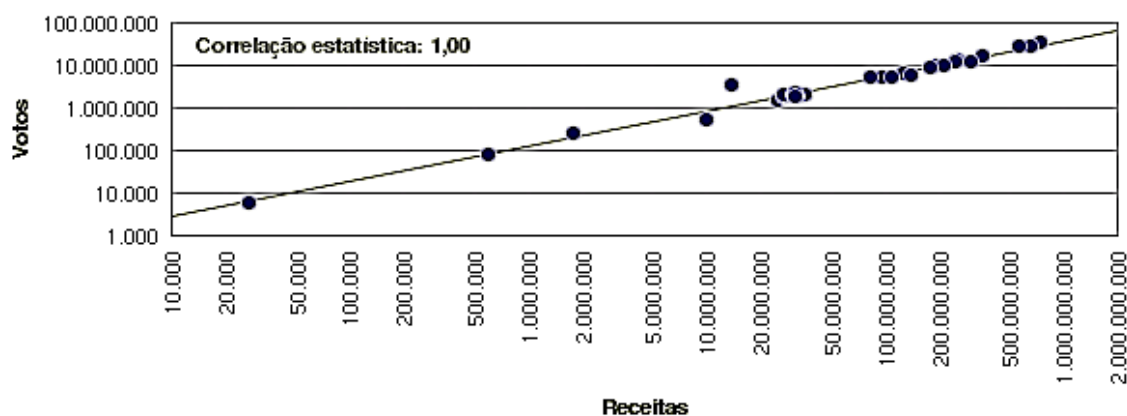
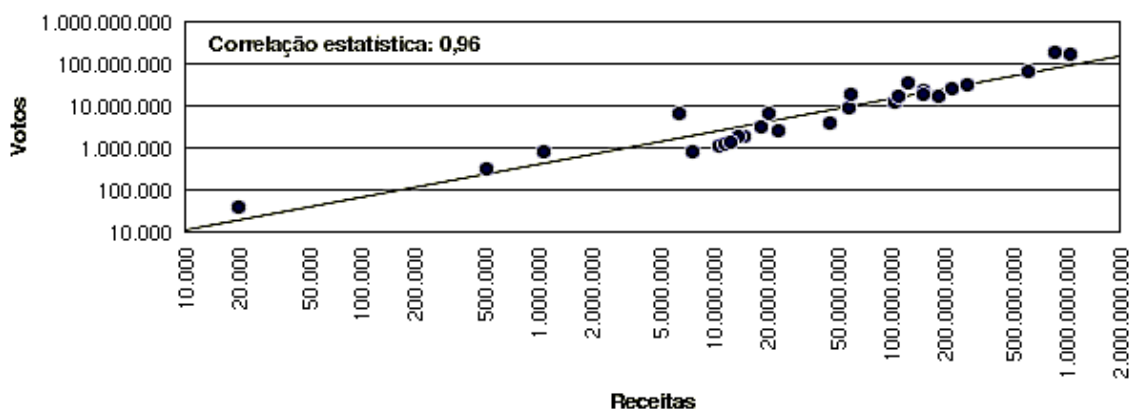
[...]

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.”(Lei nº 9504, 1997).

As principais críticas ao financiamento de campanha ou da influência do poder econômico na política, tangenciam os argumentos de que é uma das mais relevantes causas das distorções do sistema político brasileiro, marcado por significativa desigualdade na concorrência entre candidatos no processo eleitoral e por variados escândalos de corrupção. Pesquisa⁷⁹ realizada com base em dados fornecidos pelo TSE, a respeito, aponta que os gastos realizados em campanhas eleitorais estão diretamente vinculados ao resultado das eleições, conforme demonstram os gráficos a seguir:

⁷⁹SARMENTO, Daniel e OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*. p.7-8,2014.

Gráfico I – Receitas de Partidos x Votações de Partidos nas eleições 2012⁸⁰Gráfico II - Receitas de Partidos x Votações de Partidos nas eleições 2010⁸¹

Pela análise dos gráficos, evidencia-se a relação direta entre a quantidade de votos recebidos e o total de receita arrecadada nas campanhas eleitorais, em outras palavras é possível inferir, que quanto mais elevada as receitas logradas, oriundas do financiamento eleitoral, maior o número de votos recebidos. Diante de tal constatação, percebe-se que tal conjuntura estimula em grandes proporções que os candidatos, em vez de estarem comprometidos na elaboração de ideologias programáticas e na busca por eficiência na concretização de plataformas políticas, estão dependendo grande

⁸⁰ SARMENTO, Daniel e OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*. p.7,2014.

⁸¹ Idem, p.8.

quantidade de energia, com fins de arrecadar vultosas quantias e, conseqüentemente, alcançar maior número de votos. Dessa forma, desvia-se o foco do processo eleitoral, que deveria ser o interesse coletivo, ou seja, a construção de programas políticos bem estruturados que buscam a efetivação das demandas da sociedade civil, para o interesse particular do candidato que seria o êxito nas eleições.

A busca incessante por doações ocorre de maneiras diversas, entretanto, percebe-se uma maior facilidade⁸² de alcançar significativas quantias, por meio de pessoas jurídicas, as quais são mais acessíveis que as pessoas físicas, ou melhor, é muito menos dificultoso arrecadar somas milionárias, mediante uma única empresa a convencer um numeroso eleitorado a fazer doações que atendam da mesma forma. Segundo o, então, presidente do TSE Dias Toffoli⁸³, nas eleições de 2014, 95% dos valores arrecadados para as campanhas eleitorais são oriundos de empresas privadas, dentre as milhares, apenas sete, foram responsáveis por mais de 18%⁸⁴ da receita total gasta nas eleições. Em 2010⁸⁵ o financiamento por empresas privadas correspondeu a 90% do total, sendo que de 1900 empresas que doaram, apenas dez contribuíram com 22% da receita total gasta.

Com base nessa estatística, é de surpreender o quão se faz presente o poder econômico de pouquíssimas grandes empresas no processo eleitoral brasileiro. É diante desse cenário, que dados empíricos constatarem que a grande maioria das empresas privadas que despendem vultosas somas de recursos com fins de financiar partidos e candidatos, mantêm relevante aproximação com o poder público, mediante contratos de prestação e fornecimento. Evidencia-se nesse contexto o trabalho⁸⁶ elaborado por um instituto de pesquisa na Universidade de Notre Dame nos Estados Unidos, sobre financiamento de campanhas e contratos de entes privados com o poder público

⁸² SARMENTO, Daniel e OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*. p.8,2014.

⁸³ Congresso Internacional: “Financiamento Eleitoral e Democracia”, realizado 12/06/2015, reportagem disponível em: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2015/Junho/dias-toffoli-apresenta-dados-sobre-participacao-de-empresas-privadas-no-financiamento-eleitoral>

⁸⁴ Conclusão retirada de gráfico elaborado com base nos dados disponibilizados pelo TSE, Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1555475-custo-de-r-5-bilhoes-faz-eleicoes-deste-ano-baterem-recorde-historico.shtml>

⁸⁵ SARMENTO, Daniel e OSORIO, Aline. p.9,2014.

⁸⁶ BOAS, Taylor C.; HIDALGO, Daniel F.; RICHARDSON, Neal P. Spoilsofvictory: campaigndonationsandgovernmentcontracts in Brazil. The Helen Kellogg Institute of International Studies. Workingpaper# 329. Ago., 2011 (*apud* SARMENTO e OSORIO, 2014) Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/379.pdf>

brasileiro. Tal estudo demonstrou que as principais empresas que mais doaram nas campanhas eleitorais de 2006 e 2010 no país, receberam nos 33 meses subsequentes a tais eleições, por meio de contratos com o Estado, pelo menos 850% do total doado nas eleições. Nesse sentido, infere-se que é muita ingenuidade encarar tais doações como a manifestação de uma posição política ou “gentilezas” prestadas por pessoas jurídicas de direito privado ao poder público. Nas últimas eleições de 2014, apenas uma empresa privada doou mais de 390 milhões de reais a campanhas eleitorais e o mais preocupante, é que tal valor corresponde a 18,5%⁸⁷ do contrato de empréstimo que a mesma possui com o Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES, cujos juros contratados, são subsidiados pelo governo⁸⁸.

Em 05 de setembro de 2011, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou, no STF, a ADI nº 4.650/DF, com a finalidade de questionar a constitucionalidade dos dispositivos mencionados acima, das Leis nº 9.906/95 e 9.504/97, no que tange às doações realizadas por empresas privadas. O julgamento iniciou-se no final de 2013, com relatoria do Ministro Luiz Fux, entretanto não foi concluído, devido aos inúmeros pedidos de vista realizados. Até o momento, sete ministros já votaram, dentre eles, cinco acompanharam o voto do relator, que decidiu pela inconstitucionalidade dos dispositivos. Segundo o Conselho Federal da OAB, o financiamento por empresas privadas viola três princípios constitucionais e assim explicita:

“O que se sustenta na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é que, diante de princípios constitucionais como a igualdade, a democracia e a República, o legislador tem não uma mera faculdade, mas um verdadeiro dever constitucional de disciplinar o financiamento das campanhas eleitorais de forma a evitar as mazelas acima referidas.”(OAB - ADI nº 4.650/DF, p.7, 2011.)

A violação ao princípio da igualdade política, diz respeito a não observância ao que é preconizado no art. 14 da CF, que dispõe que o voto deverá ter “valor igual para todos”, desse modo, pode se concluir que todos cidadãos devem ter igual capacidade de influência no processo eleitoral. Caso se constate desigualdades nesse aspecto, configura-se a violação a tal princípio constitucional. A violação ao princípio

⁸⁷ Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/01/28/doacoes-da-jbs-a-politicos-equivalem-a-185-de-emprestimos-com-bndes.htm>

⁸⁸ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Novembro/presidente-do-tse-participa-de-debate-sobre-reforma-politica-em-brasilia>

democrático decorre da não obediência do princípio da igualdade, visto que quando se confere maior força política a quem detém poder econômico, em detrimento de quem não o possui, configura-se um desequilíbrio democrático. Assim, “se não há igualdade política entre os cidadãos, o sistema político se constitui não como democracia, mas como aristocracia, como governo de elites.”⁸⁹ E por fim, a violação ao princípio republicano, se insere num contexto em que se estende o significado de República para além da representatividade democrática, evidenciado no art. 1º da CF. Segundo o Conselho Federal da OAB, o princípio republicano enseja também que “os governantes e agentes públicos não gerem o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a “coisa pública” (res publica)”⁹⁰. Nesse sentido, quando se constata uma fuga do interesse público para o privado na atuação dos agentes, ou seja quando se prepondera motivos particulares na ações dos governantes, verifica-se uma agressão a tal princípio.

São diversos, os posicionamentos contra a proibição do financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas, dentre eles a desconsideração do elevado custo das disputas políticas em sistema democráticos massificados⁹¹, haja vista que seria incoerente retirar uma fonte de financiamento do processo eleitoral sem oferecer outra alternativa, ou seja, “não há razão para se acreditar que a demanda por recursos financeiros por parte dos candidatos venha a diminuir, uma vez que as regras do jogo eleitoral permanecerão as mesmas” (MENDES, p.179, 2015.). Além do mais, há os argumentos que dizem respeito à ineficiência de tal imposição, visto que existem outros meios disseminados na política de arrecadar tais recursos, sendo o maior deles ilícito, o qual se trata do caixa dois ou da corrupção. Dessa forma, argumenta-se que o efeito seria apenas em ofuscar a transparência na utilização de tais recursos. O professor Mendes critica o posicionamento da OAB e do STF até o momento, no sentido de que, o mesmo se atém, somente, ao âmbito teórico principiológico, não oferecendo soluções práticas para o problema, assim ele afirma que torna propício “à construção de cenários decisórios idealizados, que não só ignoram elementos sociais relevantes para a tomada de decisão como também desconhecem as reais consequências dos julgamentos para o funcionamento do jogo eleitoral em democracias de massa.” (MENDES, p.172, 2015.)

⁸⁹ Conselho Federal da OAB – ADI nº 4650/DF, Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F4650>

⁹⁰ Idem, p.19.

⁹¹ MENDES, Francisco Schertel,. *Resgate da Reforma Política – Financiamento de campanhas e jurisdição constitucional: análise das recentes experiências brasileira e norte-americanap*.173, 2015.

3.1.2.1. AS PROPOSTAS DA PEC DA REFORMA POLÍTICA

O financiamento de campanha também já foi deliberado na Câmara dos Deputados em primeiro turno. Foram arguidas quatro propostas: o “financiamento exclusivamente público”, o “financiamento público e doações apenas de pessoas físicas”, o “financiamento público e doação de empresas e pessoas físicas a candidatos e partidos” e o “financiamento público e doações de empresas e pessoas físicas a partidos e pessoas físicas a candidatos”.⁹² As duas primeiras foram rejeitadas, a penúltima não atingiu quórum e a última votada, no dia seguinte, como “emenda aglutinativa”, foi aprovada com 330 votos.

A aprovação foi acompanhada de grande clamor público, visto que se argumentou que a última votação tratou-se de uma manobra inconstitucional do, então, presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, para que se votasse novamente o tema, tendo em vista que este não havia alcançado quórum no dia anterior. Um total de 61 deputados impetrou Mandado de Segurança (MS) no STF, solicitando a suspensão da tramitação da matéria e impugnando tal votação com base no art.60, §5º da CF, o qual impede que matéria de proposta de emenda constitucional, havida por prejudicada, seja analisada, como nova proposta na mesma sessão legislativa. Mais de 200 juristas entregaram um manifesto a Rosa Weber, relatora do MS no STF, fundamentando a inconstitucionalidade da manobra. Marcello Lavenère, ex-presidente da OAB, se pronunciou, afirmando que “não se pode rasgar a constituição para atender à vontade de uma pessoa, sob risco de se instalar uma anarquia jurídica”⁹³.

No dia 17/06, a ministra Rosa Weber⁹⁴ negou provimento ao pedido de liminar no MS, afirmando se tratar de procedimento de natureza *interna corporis*, isto é, atuação “referente à organização peculiar do exercício da função típica que a Constituição confere ao Poder Legislativo” (WEBER, p.11, 2015.) . Somando-se a isso, a ministra afirma que a aglutinação de matérias se justifica na “visão dinâmica do processo legislativo, que em oposição à perspectiva estática da comparação simples de

⁹² Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/490533-CAMARA-CONCLUI-VOTACAO-DA-REFORMA-POLITICA-EM-PRIMEIRO-TURNO.html>

⁹³ Disponível em: www.oabrj.org.br/noticia/91537-juristas-fazem-manifesto-contr-financiamento-privado-de-partidos

⁹⁴ Decisão monocrática quanto a liminar no Mandado de Segurança MS 33630 MC/DF Disponível em: file:///D:/Users/2155311/Download/texto_307054426.pdf

dois textos, concede amparo, em juízo de deliberação, à votação de propostas em ordem de generalidade, da maior para a menor, nesse sentido, ficando demonstrada a ausência de identidade absoluta entre elas” (WEBER, p.23, 2015, editado).

3.1.2.2. A PROPOSTA DO PROJETO DE INICIATIVA POPULAR Nº 6316/2013

O Projeto de Lei nº 6316/2013, já comentado acima, traz uma proposta chamada “Financiamento Democrático de Campanha”⁹⁵, o qual concerne na proibição do financiamento de campanhas por empresas, prevendo o financiamento de campanhas, mediante apenas fundo partidário e doações por pessoas físicas.

Desse modo, a proposta consiste nessas duas formas de financiamento. O fundo partidário seria composto, por recursos do Orçamento Geral da União, multas administrativas e penalidade eleitorais e seriam destinados exclusivamente aos partidos, os quais repassariam aos candidatos de maneira igualitária no 2º turno das eleições, de acordo com a proposta do sistema eleitoral proporcional já analisada. As doações de pessoas físicas se limitariam a 700 reais por eleitor e também seriam destinadas aos partidos, tendo em vista que a lista de candidatos somente seria determinada após as eleições de primeiro turno, que determinaria a quantidade de cadeiras de cada partido. O total arrecadado pelos partidos, por doações de pessoas físicas, estaria limitado a 40% da quota recebida, por estes, do fundo partidário. Em caso de não obediência aos preceitos legais, pelas pessoas jurídicas e físicas, a proposta impõe à primeira, a proibição de contratar com o poder público por cinco anos, além de multa de 10 vezes o valor da contribuição ilícita, e à segunda, também a proibição de contratar com o poder público por cinco anos, multa no valor de 10 vezes o valor doado indevidamente e a proibição, pelo prazo de cinco anos, de prestar concursos públicos, e de assumir função ou cargo de livre provimento na administração direta e indireta.⁹⁶

3.2. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DAS PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA ANALISADAS

Analisa-se com bons olhos, o projeto de lei de iniciativa popular, que se encontra ameaçado, caso a PEC da Reforma Política venha a ser aprovada. A proposta

⁹⁵ Cartilha do Projeto de Iniciativa Popular de Reformas Política Democrática e Eleições Limpas, p. 14, 2014. Disponível em: <http://www.reformapoliticademocratica.org.br/wp->

⁹⁶ Projeto de Lei nº 6316/2015

de reestruturação apresenta, de modo geral, mudanças que se complementam, buscando a solução de um problema que tem desestabilizado o sistema político brasileiro, o qual se trata da influência do poder econômico e a crise na democracia representativa.

Um grande ponto positivo de tal projeto é que mesmo prevendo mudanças meramente normativas, elas têm o condão de influir de forma significativa na relação sociopolítica do país, ou seja, existem grandes perspectivas de que haja incentivos para uma maior aproximação da sociedade civil, com relação ao processo político decisório, atenuando, de certa forma, a crise de representação democrática que assola a conjuntura política brasileira.

O embasamento de tais conclusões está na análise da própria proposta, a qual além de combater a influência do poder econômico, reestruturando as regras de financiamento, também apresenta mudanças no sistema eleitoral brasileiro, que se encontra desvirtuado do principal propósito, que é o interesse público. Como visto, vivemos uma “democracia de platéia” (MANIN, 1995), em que políticos são o centro das atenções no processo eleitoral, no qual retratam variadas imagens, construídas com o único objetivo de atingir um maior número de eleitores e para isso dependem de forma exagerada do poder econômico. Outrora, deixam à margem, o debate quanto a ideologias políticas que atendam a real necessidade da coletividade, desestimulando a participação do cidadão nos assuntos políticos e por conseguinte enfraquecendo a democracia. Destarte, o PL 6316/13, propõe um sistema eleitoral de lista preordenada flexível, tal inovação associada à reestruturação do regramento de financiamento de campanhas, responde o questionamento realizado pelo professor Mendes, comentado acima, quando o mesmo afirma que a demanda por recursos financeiros não se alteraria sem a mudança nas regras do jogo eleitoral. Essa proposta de mudança no sistema eleitoral reduziria consideravelmente, o número de candidatos disputando o pleito, visto que haveria uma limitação a tal quantidade pelas regras impostas na elaboração das listas partidárias. Em consequência, vislumbra-se relevante redução de influência do poder econômico nesse processo, que aliado a proposta de novas regras de financiamento, haveria adequação aos questionamentos dispostos na ADI nº 4650/DF, os quais impugnam o financiamento por empresas privadas, sob o argumento de violação aos princípios constitucionais da igualdade, da democracia e da república.

Ademais, de maneira a complementar tais mudanças, sob o prejuízo de não surtirem os efeitos esperados com tais alterações normativas, faz-se necessária uma reestruturação no perfil dos políticos do país. Em outras palavras, é imprescindível a supervalorização do comportamento ético-moral da classe política, que se encontra bastante desprestigiada frente à opinião pública, que como já visto, configura-se também aspecto motivador para o distanciamento do cidadão da temática política, indo de encontro ao fim solucionador da crise de representatividade democrática do país. Isso, somente será viável pela própria mudança de postura dos agentes políticos, que devem guiar sua atuação com base em vários princípios constitucionais, dentre os quais se faz presente a supremacia do interesse público, a moralidade e a impessoalidade, fazendo jus à função pública que ocupam. Igualmente, será de fundamental importância um incremento da capacidade fiscalizatória dos órgãos competentes, de maneira a coibir, cada vez mais, as práticas ilícitas que atentam contra a democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do todo exposto, é possível afirmar que a cultura eleitoral brasileira, focada na pessoa do candidato se enquadra como fator desestruturante da forma de governo representativa, adotada pelo sistema político do país. Faz necessário vincular a atenção dos eleitores no período eleitoral ao debate político-ideológico entre organizações partidárias, com idéias e programas bem delineados e estruturados que busquem atender a real demanda da sociedade. Hoje, se percebe uma significativa distorção nos processos eleitorais realizados no país. Candidatos buscam, a qualquer custo, chegar ao poder e para isso acontecer, os mesmos são construídos por uma fábrica midiática e apresentados aos cidadãos como se fossem a solução para todo e qualquer tipo de problema que existe na sociedade, desse modo, dispõe-se de todas as “armas” e argumentos necessários para tal convencimento. Nesse contexto, se faz presente a influência do poder econômico, o qual, como já visto, é peça fundamental para que os candidatos logrem êxito em suas campanhas, visto que quanto mais recursos se gastam, mais votos são conquistados. Assim, é evidente que o foco do sistema político brasileiro deve ser o interesse público, ou seja, é necessário que os partidos políticos despendam suas energias em prol dos cidadãos, em detrimento do candidato e não o contrário.

Constata-se também, que uma reforma política deve partir da atuação do Poder Legislativo, não somente pela competência atribuída, pela Constituição a este, mas justamente, por tal instância ser propriamente o objeto de mudanças, afinal nesse caso, também se aplicam as “regras” personalíssimas da vida, dentre as quais: “Toda reforma interior e toda mudança para melhor dependem exclusivamente da aplicação do nosso próprio esforço.”⁹⁷ (Immanuel Kant). Outrossim, destaca-se a expressiva importância do envolvimento dos cidadãos no processo político decisório do país, deste modo, é necessário que se conceda estímulos para que isso aconteça, oportunizando-se no princípio, a recuperação do prestígio da classe política brasileira, a qual se encontra marcada por uma visão pragmática do eleitor. Assim, como já asseverado neste trabalho, as transformações almejadas, não dependem apenas de alterações normativas, imprescindível, demasiadamente, da modificação da postura do agente público no exercício da sua função, a qual dentre outros fins está a supremacia do interesse público.

⁹⁷ Disponível em: <http://pensador.uol.com.br/frase/MTUwMQ/>

Nessa conjuntura, o papel do Judiciário se emoldura na garantia dos preceitos constitucionais. Como demonstrado, seu papel tem sido de primordial importância na proteção dos direitos fundamentais e na adequação de determinadas normas que se revelam em conflito com a Lei maior. Dessa forma, sem prejuízo ao princípio da tripartição dos poderes, o mesmo deve atuar quando for necessário e lhe permitido, com o fito de não recair-se num cenário de insegurança jurídica.

Com relação ao sistema eleitoral do Brasil, cumpre-se esclarecer que não restam dúvidas da necessidade da manutenção do sistema proporcional, o mesmo potencializa o ideal democrático, propiciando que parcelas minoritárias da sociedade se façam representadas no parlamento. Não obstante, os modelos majoritários também desconfiguram o real sentido do processo eleitoral, conferindo excessiva relevância à imagem do candidato, em detrimento do interesse coletivo. Entretanto, pode-se afirmar que o escrutínio pelo sistema listas abertas, vigente no sistema proporcional adotado no país, é uma das principais causas motivadoras da crise na democracia representativa, a qual marca o nebuloso contexto político brasileiro. Em verdade, o modelo de lista aberta, retrata de maneira plena a descrição da forma de governo representativo realizada por Bernard Manin das diversas democracias contemporâneas, as quais chamou de “democracias de plateia”. Nestas, o poder econômico atua de maneira preponderante, deturpando os reais fins do poder público e violando diversos princípios constitucionais.

No mesmo sentido, se tornam relevantes as mudanças nos métodos de financiamento de campanha previstos na legislação infraconstitucional, muito embora existam outros meios, muito deles ilegais, pelos quais os agentes políticos possam auferir os mesmos ganhos. Não é coerente que se mantenha legitimadas tais práticas, não só por serem inconstitucionais, mas por se enquadrarem como um dos principais cernes da mácula no sistema político brasileiro. Ademais, o uso do poder econômico ocorrerá nas proporções que se fizerem necessárias para se alcançar a vitória, visto que o mesmo está diretamente associado à quantidade de votos angariados nas eleições. Assim sendo, não procede o argumento da indispensabilidade de tais gastos, sob o fundamento da dimensão territorial do país ou da extensão das circunscrições eleitorais brasileiras, pois despender-se-á o quão necessário for para o triunfo personalíssimo no processo eleitoral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAQUERO, M. & ARTURI, C. S. *Transição, eleições e opinião pública*. Porto Alegre: UFRGS. 1995.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. 2008. Artigo da série Retrospectiva 2008. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>

BASILE, Felipe. *A reforma política além da reforma eleitoral*. Revista de informação Legislativa a. 47 n. 187 jul./set, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro, Curso de direito constitucional, p. 340. 18. Ed São Paulo: Saraiva, p. 340. 1997.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10 ed. rev, atual e ampl. São Paulo, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2. Ed. Saraiva, p. 78, 1997.

Hamilton, Alexander. 2001. *Hamilton writings*. New York: The Library of America.

JUNIOR, João feres; POGREBINSCH, Thamy. *Teoria política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

KLEIN, Cristian. *O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada*. ed. Mauad, Rio de Janeiro, 2007.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, p. 1155, 2012. (versão iBook, formato: .epub)

LOCKE, John. (1988), *The Second Treatise of Government, in Two Treatises of Government*. Editado por P Laslett, Cambridge, Cambridge University Press.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitucion*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitare Barcelona: Editorial Ariel, 1976

MADISON, JAMES E JAY, John. 1985. *O Federalista*. São Paulo: Abril Cultural.

MANIN, Bernard, *Principes Du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1996, (Traduzido em *Revista Brasileira de ciências sociais* n.29 ,1996.)

NORRIS, Pippa. “Ballot structure sand legislative behavior”. Universidade de Havard: Escola de Governo John F. Kennedy, 2002.

PEREIRA, Gabrielle Tatith, *Resgate da Reforma Política – “Representação política, judicialização e democracia o resgate do político, por meio da interação entre o parlamento e a esfera pública”* 2015.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

ROMA, Celso. *Os Efeitos da Migração Interpartidária na Conduta Parlamentar**, 2007.

SARMENTO, Daniel e OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*.2014.

SCHIMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: 1996.

SCHUMPETER, Joseph. (1975), *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nova York, Harper & Row

SIÉYÈS, Emmanuel J.(1789a), *Dire de l'Abbé e Siéyès sur la question du veto royal* [7 de setembro de 1789]. Versalhes, Baudoin, impressão da Assembléia Nacional.

_____.(1789b), *Observations sur ler apport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France* [outubro de 1789]. Versalhes, Baudoin, impressão da Assembléia Nacional

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. *Ativismo Judicial e políticas públicas: direitos fundamentais*. Porto Alegre, 2011.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as política públicas no Brasil. DADOS, Revistas de Ciências Sociais, n.2, vol. 50, Rio de janeiro 2007. Acesso por: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001>.

VOGEL, Luís Henrique. *O Sistema Proporcional de Lista Preordenada*, Consultoria Legislativa, p.4, 2011. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2011_11500.pdf