

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E JURÍDICA NO ESTADO MODERNO

José Renato Gaziero Cella

INTRODUÇÃO

O objetivo da presente aula é analisar o Estado sob a perspectiva de sua representatividade jurídica, procurando identificar nessa forma peculiar de organização da comunidade política quais os instrumentos ou mecanismos de legitimação do poder político.

Adotamos em nossa abordagem do tema uma perspectiva metodológica pluralista, dando conta de aspectos históricos, filosóficos e jurídicos intrinsecamente conjugados, e o fazemos porque qualquer outra abordagem unilateral ou parcial seria incapaz de abarcar toda a riqueza e amplitude cognoscitiva do tema.

De fato, originado historicamente nas lutas da nobreza contra o rei, na Inglaterra¹, o pensamento dirigido à limitação do poder do Estado – este o tema central do Estado liberal - foi decisivamente desenvolvido pelas concepções filosóficas da era moderna (liberalismo, contratualismo, jusnaturalismo), vindo a atingir verdadeira dimensão hegemônica nas sociedades ocidentais a partir da implantação do ideário veiculado pela Revolução Francesa.

Tradicionalmente, o Estado é identificado como a unidade política de uma comunidade de pessoas, que estão organizadas em um território determinado e sob um poder soberano: povo, território e poder, eis a trilogia que identifica os elementos constitutivos da realidade estatal.²

Esses tradicionais elementos caracterizadores do Estado representam uma visão descritiva que, embora possuindo relevância própria, não aborda aquilo que representa o cerne do Leviatã moderno. A realidade estatal não é apreensível somente com os sentidos, é preciso recorrer a uma idéia ou conceito subjacente a todos os fenômenos sensíveis, e que nos permitiria apreender o que denominaríamos "plenitude lógico-orgânica" do Estado.

De fato, no curso da história – por mais relativa que se apresente a veracidade dos fatos passados – mostra-se sempre presente a luta entre dominantes e dominados, opressores e oprimidos, governantes e governados, reis e povo. Essas realidades, mutáveis no tempo e no espaço, têm como denominador comum o efetivo uso da força, a coerção ou o temor nas relações entre os homens em todos os níveis de interação intersubjetiva. Em outras palavras, os homens sempre estiveram envolvidos em um processo de condicionamento da conduta de outrem segundo interesses próprios.

¹ Norberto BOBBIO é categórico em afirmar que é na Inglaterra que se desenvolve o ideal liberal de contenção do Poder – através da supremacia do Parlamento, e da liberdade do indivíduo. Liberalismo e Democracia. Trad. de Marco Aurélio Nogueira, 6^a ed., São Paulo, Ed. Brasiliense, 1994, p. 50.

² O território do Estado corresponde à área física – englobando as dimensões territoriais, marítimas e aéreas – em que o domínio estatal é exercido.

O povo é o conjunto de nacionais que formam uma comunidade, em face de identidades raciais, lingüísticas ou culturais. Não é imprescindível que todo o povo comungue desta mesma identidade, admitindo-se minorias nacionais no âmbito do povo (p.ex., comunidades dinamarquesas no norte da Alemanha).

O poder político soberano significa a capacidade autônoma de organização da comunidade política, dispondo em última instância das matérias de interesse nacional. Necessário salientar que atualmente a idéia de Soberania perdeu muito em significado, em face das diversas "renúncias" de poder político econômico ou militar, a que diversos Estados aquiesceram, em prol da formação de organizações supraestatais (ONU, OTAN, etc.).

É exatamente essa capacidade de obter de um outro indivíduo, grupo ou coletividade um comportamento que estes não teriam adotado espontaneamente, que se denomina poder. E esse poder se torna Poder Político - e aí já iniciamos nossa introdução no tema central da realidade do Estado - quando seus fins e objetivos transcendem a esfera meramente individual ou familiar, e ganham o espaço público ou da coletividade.

Neste sentido o exercício do Poder Político é universal, podendo ser identificado nos mais diversos tipos de sociedades, desde a antigüidade.

Poder e Estado não se confundem, todavia.

Não basta o mero exercício do poder político para caracterizar uma dada entidade como estatal, isso porque não é o seu conteúdo, mas a forma específica de seu exercício, o elemento distintivo que caracteriza o Estado.

Em oposição ao fenômeno da individualização do poder que caracteriza as sociedades antigas e medievais, em que os espíritos não concebiam abstrações e apenas se interessavam pelo concreto³, pode-se afirmar que a característica primordial do Estado moderno é a institucionalização do poder político.

Trata-se de um processo de desmaterialização do poder político (e por conseguinte, de seus instrumentos modernos também, como por exemplo, a lei) à medida em que o seu exercício não mais se condiciona pela crença nas virtudes pessoais do "chefe" – como caracterizado na figura do poder carismático de Max WEBER - mas pela obediência a uma idéia. As qualidades do chefe deixam de justificar-lhe a autoridade, pois o indivíduo exerce o poder, mas seu titular é o Estado.⁴

De uma forma ou de outra, todas as teorias de justificação do Estado têm como objetivo conferir a essa relação de poder uma legitimação que possibilite a sua acomodação histórico-social, concebendo o Estado como suporte intelectual - de finalidades as mais diversas possíveis – para o exercício do poder político.⁵

É neste contexto que se deve abordar a estrutura de representação jurídica do Estado moderno, em suas vertentes liberal e social.

1. O ESTADO LIBERAL

O surgimento do Estado, como ente autônomo e diverso da pessoa do Soberano, começou a se desenhar a partir no final do século XVIII, com o fim da idade média e início do iluminismo, graças a ascensão da burguesia. A partir daí o Estado

³ Georges BOURDEAU afirma: "o indivíduo não saberia servir a uma idéia, ele é menos um súdito da lei do que um fiel do rei." Op. cit., p. 32.

⁴ Dois fatores podem ser arrolados como decisivos nesse processo de institucionalização do poder. O primeiro é a laicização da função política, em face do enfraquecimento do poder temporal da Igreja Católica, em decorrência das guerras religiosas do séc. XVII. O segundo foi o alargamento geográfico decorrente da falência do sistema feudal que originou o Estado moderno que teria gerado um novo sistema de controle dos súditos, não mais sendo possível o sistema de submissão pessoal.

⁵ Enumerativamente, poderíamos nos referir às seguintes teorias ou concepções do Estado: ética, do poder, do bem estar, jurídica (patriarcal, patrimonial e contratual), relativa, socialista, utópica, anarquista e sindicalista. MODEL/CREIFELDS/ Staatsbürgertaschenbuch, 29^a Auflage, Verlag C.H.,. Beck, p. 05/09

passa a ganhar contornos próprios, construindo-se historicamente o que se convencionou chamar de Estado Liberal. Jorge Reis NOVAES⁶, com precisão, aponta o surgimento desse Estado e a passagem para o Estado Social.

*O Estado moderno surge a partir do desmoronamento da sociedade feudal – constituída de uma pluralidade de fontes relativamente autônomas de normatividade jurídica (corporações, igreja, costumes, etc.) – de que resulta uma concentração e unificação das fontes produtoras do Direito.*⁷

Embora oriunda da teoria absolutista do Estado (HOBBS), o Estado Liberal, como sabemos, nasceu em oposição ao Estado absolutista monárquico⁸ - a concepção liberal do Estado adotou integralmente o dogma da onipotência do legislador, abolindo completamente outras fontes de consulta pelo juiz para solução de litígios, como bem o demonstra o grande movimento político pelas codificações no final do séc. XVIII e início do séc. XIX, que não foi produto do absolutismo, mas da concepção liberal do Estado.

O substrato filosófico da concepção liberal do Estado – embora posteriormente viesse a ser abandonado - pode ser sintetizado na figura do mito jusnaturalista de um estado de natureza dos homens.

Segundo essa concepção – desenvolvida a partir de uma inversão histórica fundamental¹⁰ - o homem possuiria direitos fundamentais inatos, independentemente de sua vontade ou da de outrem, bem como do reconhecimento positivo pelo Estado¹¹ (LOCKE).

Sem sombra de dúvidas, a grande reviravolta desse enfoque jusnaturalista foi propiciada no Ocidente pela concepção cristã de vida, segundo a qual todos os homens são irmãos enquanto filhos de Deus. O jusnaturalismo consistiria na doutrina

⁶ NOVAES, Jorge Reis. Contributo para uma teoria do Estado de Direito, Coimbra, 1987.

⁷ Por essa razão é que se pode falar em um Poder Absoluto do Estado, afinal pela primeira vez monopolizou-se o Poder Político em sua dimensão normativa, submetendo-se todas as demais ordens de poder à vontade do soberano. BOBBIO, Norberto. Direito e Estado no Pensamento de Emmanuel Kant, p. 11.

⁸ A luta contra o poder real remonta à alta Idade Média, quando já se constata movimentos de contenção dos poderes do rei, simbolizados historicamente na obtenção da Carta Magna pelos nobres ingleses, em 1215. Todavia, é oportuno salientar que a luta política no cenário britânico tornou-se paradigma para o liberalismo, na medida em que a paulatina e constante evolução do sistema político inglês representou uma constatação empírica da possibilidade de contenção do Soberano pelo Parlamento.

⁹ Pode-se enumerar os seguintes instrumentos de contenção do poder real inglês, resultante das conquistas da Revolução puritana e da Revolução Gloriosa, séc. XVII: Petition of Right (1628), Habeas Corpus Act (1679) e BILL OF RIGHTS (1689).

¹⁰ Diz-se inversão histórica na medida em que a verificação empírico-histórica demonstra que o processo de obtenção da liberdade pelo homem foi gradativamente desenvolvido no curso da história. Em outras palavras, a liberdade é uma conquista histórica do homem.

¹¹ Essa idéia remonta à antiguidade clássica. Em sua "Ética a Nicômacos, capítulo VII do Livro V", Aristóteles afirma: "Da justiça civil uma parte é de origem natural, outra se funda na lei. Natural é aquela justiça que mantém em toda parte o mesmo efeito e não depende do fato de que pareça boa a alguém ou não; fundada na lei é aquela, ao contrário, de que não importa se suas origens são estas ou aquelas, mas sim como é, uma vez sancionada."

da secularização da ética cristã, ao fazer do indivíduo e não da sociedade, o ponto de partida da doutrina moral e do direito (em oposição à teoria organicista): primeiro vem o indivíduo singular depois o Estado.¹²

A inspiração iluminista que reinava impunha uma solução que preservasse, ao mesmo tempo, a inspiração racional da criação do Direito, ao mesmo tempo que continuasse a ser a expressão da soberania Estatal. A solução do problema surge com Rousseau, em seu Contrato Social, a partir de quem o Império da Lei, esta entendida como uma universalidade racional formulada a partir de uma vontade geral, mas com vistas a uma aplicação geral e abstrata.

Com o império da lei, segundo Jorge Reis NOVAES, conseguiu-se um sistema que exprime os interesses da classe burguesa, que garantia seus interesses fundamentais e a propriedade, ao mesmo tempo em que dava a aparência da emanação da soberania do Estado a partir do “domínio da lei” e não da vontade humana.

O contratualismo de ROUSSEAU, por sua vez, inter-relacionou a doutrina jusnaturalista e o poder político, concebendo o Estado como o resultado do acordo livre de vontades dos indivíduos em estado de liberdade natural, a fim de garantir aqueles direitos inatos, agora inseridos em uma coletividade de sujeitos.

Ao lado destas separações, adota o Estado Liberal um catálogo de direitos fundamentais que concede ao cidadão garantias mínimas e intangíveis frente ao Estado. O Estado era visto com desconfiança pela burguesia, de modo que esta somente se sentiu segura com a adoção de um ideário liberal que lhe garantisse direitos frente ao Estado, fundado principalmente nos valores de liberdade e garantia da propriedade.

A consagração desses direitos fundamentais só se traduziria plenamente quando acompanhada do reconhecimento da supremacia da Constituição relativamente ao poder legislativo ordinário, sob pena de o Estado readquirir, pela via do legislador, os poderes que perdera. Esses direitos fundamentais, entretanto, seriam apenas aqueles que consideravam o homem individualmente, tais como sua liberdade de pensamento, de consciência, liberdade de locomoção, inviolabilidade de correspondência e domicílio, respeito à propriedade privada. Os direitos que regulam as relações entre os indivíduos não eram considerados fundamentais, mas direitos políticos, sendo suscetíveis de limitação.

Nessa perspectiva a razão de ser do Estado é a garantia dos direitos individuais inalienáveis, e a ação do governo não pode se opor à garantia da liberdade nem à fruição pacífica da propriedade.

Essa filosofia de contenção do Estado está expressa na Declaração dos Direitos do Homem, em seus art. 2º e 16:

“II - O fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Estes direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.”

(...).

“XVI- Qualquer sociedade na qual a garantia dos direitos não está em segurança, nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição.”

O Estado Liberal possui por pressuposto, para sua caracterização, a ideologia das três separações:

- a) separação entre política e economia, segundo a qual o Estado deve se limitar a garantir a segurança e a propriedade;
- b) separação entre o Estado e a Moral, segundo a qual esta não é assunto a ser resolvido pelo Estado;
- c) separação entre Estado e Sociedade Civil, sendo que nesta última é que se discutem moral e economia, enquanto ao Estado cumpre apenas garantir a paz social que permita o desenvolvimento social segundo suas próprias regras.

No campo político, o ideário liberal em face do Estado se condensou em três perspectivas:

¹² BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Trad. de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1992.

- a limitação dos Poderes do Estado, através da técnica da separação dos poderes;
- a contenção material das leis, submetendo-as aos princípios do direito natural (Estado de Direito em sentido forte)
- a limitação das funções do Estado, através de sua separação do âmbito da sociedade (o Estado mínimo).

Seguiu-se a divisão dos poderes, que com sua visão mecanicista procura estabelecer uma divisão tripartite, em que cada peça do poder controlava e limitava as outras duas, mantendo-se o equilíbrio e a harmonia.

Na prática o que sucedeu, com a divisão do poder, foi o fortalecimento da classe burguesa, que passou a exercer de fato e de direito um dos poderes do Estado.

Conclui-se portanto, que para a doutrina do Estado liberal o indivíduo é alçado à condição de criador da realidade social, e ao Estado cumpre reconhecer, garantir e defender aqueles direitos individuais preexistentes.

Com o surgimento da teoria dos Direitos Subjetivos Públicos, desenvolvida especialmente na Alemanha a partir do século XIX, passou-se a conceber o Estado como pessoa jurídica, sendo possível a existência de relações jurídicas entre o Estado e os cidadãos, as quais podem ser tuteladas pelo Direito e impõem direitos e obrigações para as partes. Desta forma foi possível colocar sob a égide do Direito tanto as relações particulares quanto a própria soberania do Estado. Expoente máximo desta teoria, que é o marco inicial do Estado Moderno, é JELLINEK, a partir de quem a soberania estatal é exercida sobre homens livres.

A limitação jurídica do Estado se justificava em função da garantia de um núcleo de valores indisponíveis ao próprio Estado. Era um conceito calcado principalmente no jusnaturalismo, porque fundava-se em direitos inerentes à própria pessoa humana e da livre esfera dos seus direitos naturais.

Sempre como forma de manter a hegemonia, novos contornos e conceitos foram sendo dados ao Estado, passando do Estado Liberal de índole jusnaturalista, para o Estado meramente formal e, por conseguinte, ao Estado de Legalidade. O que varia é o fundamento filosófico da limitação jurídica do poder político, na medida em que os fundamentos do Estado de Direito já não residiam nos direitos naturais, mas numa obediência do Estado às normas e seu processo legislativo.

Essas teorias de legalidade culminaram por propiciar a justificação de Estados autoritários, os quais se firmavam como Estado de Direito porque respeitador das normas vigentes em seu território. "Ainda que se disfarce de neutro e parcial ou se convença de que é anti-ideológico e anti-legitimador, o positivismo jurídico é sempre a tolerância para com o direito dado (o que o torna aceitável por todas as ordens estabelecidas), é sempre adequado, como diz Marcuse, a fundar uma teoria positiva de autoridade"¹³.

Com todo o arcabouço jurídico e ideológico formado somado à sucessão histórica, sucedeu-se em toda a Europa - e em boa parte de mundo - a formação e sustentação de Estados ditos de Direito, mas sem qualquer compromisso liberal ou com o homem.

2. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO ESTADO LIBERAL

O Estado Liberal não tinha como idéia essencial o elemento popular na formação da vontade estatal – como pressupunha a doutrina contratualista de ROUSSEAU, que depositava no povo toda a soberania – nem a igualdade de participação popular.

A assertiva pode ser comprovada historicamente a partir das diversas experiências de monarquias ditas constitucionais, que, por compadecerem de determinadas formas de cerceamento do poder, abdicaram de seu caráter absolutista.

A experiência histórica comprova a cisão do ideário liberal com a democracia, como o demonstra a instauração do voto censitário, em que a participação ativa no Estado era uma faculdade restrita a uma determinada classe de cidadãos.¹⁴

¹³ NOVAES, Jorge Reis. Op. Cit., p. 128.

¹⁴ MONCADA, Cabral de. Direito Econômico. 2^a ed, Coimbra, Coimbra Ed., 1998, p. 53.

Passou a burguesia a controlar o Estado, a partir do controle que exercia sobre o Parlamento - especialmente porque o voto era censitário, dado o direito somente àqueles que tivessem propriedade (burgueses). Entretanto, se a atividade administrativa fugisse ao controle da burguesia, esta limitaria o Direito Estatal a partir do obediência ao princípio da legalidade que se erigia. A administração devia agir nos limites da leis emanadas do Parlamento.

Em termos operacionais, o Estado liberal optou pelo regime da representação política¹⁵, adotando essencialmente o modelo da relação fiduciária. "O representante recebe a confiança do eleitor para decidir de forma autônoma. O eleitor ao votar sabe que transfere ao representante o poder de legislar e estabelecer as normas legais que irão controlar a sociedade. Através de uma ficção jurídica, o eleito representa não somente aqueles que nele votaram, mas toda a nação."¹⁶

Opunha-se este sistema ao modelo da representação política como delegação, denominado teoria do mandato imperativo, e que consistia na vinculação estrita do representante à vontade do representado (eleitor), com isto significando que tudo aquilo que o eleito fizer contra a vontade do mandante será nulo. Tratava-se de um meio de obrigar os representantes a prestar contas de seus atos, sob o argumento central da supremacia da vontade geral (coletiva).

Ocorre que no Estado liberal os cidadãos que deveriam exprimir sua vontade para a legitimação dos governantes não se identificavam com todo o povo, mas com aqueles que tinham um certo papel econômico na sociedade. Dois eram os fundamentos para essa restrição à atividade política dos indivíduos:

a) primeiro, sustentava que, uma vez que a independência é a característica essencial do cidadão – portanto, dela decorreria a plenitude dos direitos políticos do cidadão - só poderiam ser titulares de direitos políticos aqueles que dependessem apenas do seu próprio trabalho e engenho, e não do comando alheio. Portanto, trabalhadores assalariados, mulheres, etc. não poderiam votar, nem ser votados.

b) segundo, profligava que a sociedade política deve ser dirigida através de representantes os mais racionais. E como tais deve-se entender aqueles que têm maiores interesses a proteger, isto é, os proprietários.

Um dos maiores defensores do voto censitário foi Benjamin CONSTANT, para quem a universalização do voto representaria uma séria ameaça à propriedade, pois "o objetivo necessário dos não-proprietários é chegar à propriedade: todos os meios que lhes são dados são empregados para esse fim. (...) esses direitos nas mãos de um maior número servirão infalivelmente para invadir a propriedade. Eles tomarão este voto irregular em vez de seguir o voto natural, o trabalho: isto será para eles uma fonte de corrupção, para o Estado uma fonte de desordem."¹⁷

Evidentemente que, com a evolução histórica e o progresso social e econômico das sociedades, aliado às pressões sociais das classes aliadas do processo político, acaba-se por efetuar o alargamento da participação na direção dos negócios públicos, ainda durante o séc. XIX. É o processo de democratização do Estado liberal, institucionalizado através do sufrágio universal, que veio a redundar no Estado social.

¹⁵ O exercício da democracia direta, mesmo em países de dimensões geográficas e populacionais reduzidas, encontra sérios óbices: 1. formação intelectual superior exigida para o exercício da atividade legislativa; 2. emotividade que se exacerba nas reuniões em grupo, especialmente em face da "lei da diminuição da responsabilidade nas massas"; 3. presteza e agilidade que se exige da atividade legislativa. REINHOLD, Zippelius. Teoria Geral do Estado. Trad. de Antônio Cabral de Moncada, 2ª ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, p. 85/6.

¹⁶ BARRETO, Vicente. Voto e Representação, in Curso de Introdução à Ciência Política, 2ª ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984, p.25.

¹⁷ idem, p. 40.

No plano filosófico, há uma evidente contradição entre liberalismo e democracia, na medida em que o primeiro enfatiza a igualdade jurídica formal, e o segundo uma perspectiva igualitária material, ou como enfatiza BOBBIO, a igualdade na saída e na chegada.¹⁸

A igualdade formal do liberalismo possui o significado de que, desconsiderando todas as desigualdades materiais entre os sujeitos, a lei deve ser igual para todos, seja premiando, seja impondo castigos.

Embora historicamente a igualdade formal tenha sido justificada como repúdio ao sistema de privilégios de classe do sistema feudal, o sentido maior desta igualdade formal do liberalismo está relacionado ao âmago do sistema econômico capitalista mercantilista, pois era através dessa premissa, conjugada com o princípio da liberdade de contratar, que se possibilitava ao detentor dos meios de produção a apropriação da mais valia, pela qual se rege, como seu fundamento primeiro, todo o sistema capitalista. Neste sentido se pronuncia Enzo ROPPO:

*"E está também aqui a chave para entender o alcance real do princípio da igualdade (formal) dos sujeitos contraentes: capitalista e trabalhador subordinado devem ser formalmente iguais porque ambos devem aparecer igualmente (apenas na veste de) possuidores de mercadorias a negociar através de uma "troca de equivalentes"; a igualdade das pessoas é um reflexo da igualdade das mercadorias trocadas: ainda que tal igualdade seja, na realidade, puramente formal e ilusória, porque a mercadoria oferecida pelo segundo é um atributo e expressão da sua própria pessoa ..."*¹⁹

Essa contradição intrínseca entre Estado liberal e democracia se torna evidente a partir do momento em que se processa o alargamento do sufrágio universal, como decorrência das pressões sociais das classes trabalhadoras.

Como o demonstra GIANNINI, o Estado pluriclasse – decorrente da participação (ou possibilidade de) de todas as classes sociais na formação do poder político acarretou o abandono das premissas ideológicas que animaram o Estado liberal no séc. XIX. Se antes o Estado era monoclasse, e por essa razão representava a ideologia e os interesses burgueses, agora o Estado é de todas as classes. Como consequência, inserem-se nos ordenamentos jurídicos, notadamente na Constituição, novos elementos materiais dirigidos a propiciar uma certa equalização material na sociedade, de que resultou o Estado Social.²⁰

3. DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL

Como salientado no início desta exposição, no ocidente, o Estado Liberal sofreu profunda transformação, adaptando-se como medida de sobrevivência frente à revolução social que se avizinhou.

Com nova roupagem, mas preso às suas premissas de liberdade e propriedade privada, busca-se superar a contradição existente entre igualdade política e desigualdade social. Nasce a noção contemporânea de Estado Social, que mesmo calcado nas garantias do Estado Liberal, estabelece limitações para estas, seja pela função social da propriedade, seja porque assegura direitos sociais aos cidadãos, relativos ao trabalho, educação, previdência, intervém na economia, estende sua influência para quase todos os domínios que antes eram reservados à iniciativa privada.

Após o desastre histórico representado pelas guerras mundiais e pelos Estados autoritários, surge a perspectiva de um Estado Social configurado como uma superação do Estado liberal, rompendo com a dicotomia Estado-Sociedade.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. Op. cit., p.42.

¹⁹ ROPPO, Enzo. O Contrato, Coimbra, Almedina, 1988, p. 40.

²⁰ CASSESE, Sabino. L'Unitá del Diritto. Bologna, Il Mulino, 1994.

Impunha-se a construção de um novo sistema de forças entre Estado e Cidadãos, principalmente diante da grave situação de penúria em que se encontravam a maioria das pessoas. O modelo alternativo que se apresenta decorrente da recém editada Constituição Soviética, passava a ser tomado como referência para muitos que desejam solução parecida.

Esse o pano de fundo para a concepção de um Estado Social Democrático, sob pena de total subversão da ordem vigente (status quo) e perda da hegemonia pela burguesia. "...tratava-se agora de proclamar um novo "ethos político": a concepção da sociedade não já como um dado, mas como um objeto suscetível e carente de uma estruturação a prosseguir pelo Estado com vista à realização da justiça social"²¹.

Sucedem-se as fases do intervencionismo econômico do Estado, o dirigismo e, por fim, a planificação. O Estado deve agir globalmente, passando a política econômica a se constituir aspecto basilar para a estruturação da sociedade pelo Estado. Se anteriormente o Estado já desempenhava funções sociais, como segurança, saneamento, limpeza, etc., agora esta perspectiva é muito maior, havendo uma passagem da quantidade à qualidade da prestação estatal, na expressão de FORSTHOFF.

O Estado Social acaba por se responsabilizar pela libertação da sociedade da miséria, das necessidades e dos riscos. Assim, num processo de estadualização da sociedade e socialização do Estado que se corporiza o princípio da socialidade informadora do novo Estado Social.²²

Em suma, "para que o qualificativo "social" apostado ao Estado não seja mero "afã retórico" não basta a intervenção organizada e sistemática do Estado na economia, a procura do bem-estar, a institucionalização dos grupos de interesses ou mesmo o reconhecimento jurídico e a consagração constitucional dos direitos sociais; é ainda imprescindível a manutenção ou aprofundamento de um quadro político de vida democrática que reconheça ao cidadão um estatuto de participante e não apenas, como diz Garcia-Pelayo, de mero recipiente da intervenção "social" do Estado"²³.

Por fim, os elementos caracterizadores do Estado de Direito liberal passam a sofrer alterações para sua qualificação como Estado Social, devendo necessariamente contemplar:

- 1.- *reconhecimento dos direitos sociais em sentido lato como direito fundamental;*
- 2.- *reinterpretação dos direitos, liberdade e garantias tradicionais segundo o princípio da sociabilidade;*
- 3.- *os direitos fundamentais devem ser concebidos não só como defesa frente ao Estado, mas oponíveis contra terceiros.*

Também é necessário o ajustamento na interpretação legislativa, abandonando-se a aceitação de meras leis formais, para uma interpretação em conformidade com as normas e princípios constitucionais.

Com o início do processo democrático, a partir do Estado Moderno, tornou-se imperiosa e crescente a participação da coletividade no exercício dos Poderes Estatais. Já não se permitia a concentração de poderes exclusivamente nas mãos do soberano, sendo necessária a implementação de mecanismos próprios para a representação da vontade popular na administração do Estado.

Essa participação pode se dar de diferentes formas, segundo a intensidade de manifestação da vontade popular. Tanto maior a liberdade dos indivíduos na formação da ordem jurídica, tanto maior a participação da vontade popular na ordem jurídica do Estado, maior a aproximação a um sistema democrático. Ao reverso, quanto menor for a representatividade popular, tende-se a um sistema aristocrático. Na verdade, não existe nenhum Estado genuinamente democrata ou autocrata, "cada Estado representa uma

²¹ Idem, p. 193.

²² Aqui surge a idéia de função promocional do Direito posta à tona por Bobbio, com a noção de sanções positivas.

²³ Idem, p. 202.

*mistura de elementos de ambos os tipos, de modo que algumas comunidades estão mais próximas de um pólo e algumas mais próximas de outro. Entre os dois extremos existe uma profusão de estágios intermediários, a maioria dos quais sem nenhuma designação específica*²⁴.

A noção de democracia está intimamente ligada com as concepções de liberdade e igualdade. Partindo-se de uma sociedade primitiva e natural, em que a liberdade era plena, vai o homem cedendo parte de sua liberdade para a sociedade de modo que possa viver em harmonia. A liberdade deixa de ser absoluta, transformando-se em livre autonomia e liberdade política. Um sujeito é politicamente livre na medida em que sua vontade individual esteja em harmonia com a vontade coletiva expressa na ordem, no contratualismo social de ROUSSEAU. Esta metamorfose da liberdade transforma o estado natural em estado social, em que a vontade individual é substituída pela vontade da maioria.

Aqui surge um dos pilares básicos da democracia, o princípio majoritário na formação e orientação da ordem social. Nele também está subentendida a idéia de igualdade, na medida em que essa liberdade coletiva deve ser obtida junto a todos os indivíduos que compõem essa sociedade.

Mas, ao lado do princípio majoritário, impõe a democracia um princípio contra-majoritário, ou seja, o respeito ao direito da minoria. Minoria e maioria é um binômio inerente ao regime democrático, o segundo pressupondo o primeiro. A correlação de forças entre maioria e minoria é absolutamente instável, porquanto os grupos não sejam estanques e homogêneos. Assim, conforme os interesses em pauta, determinado indivíduo (ou grupo) pode representar maioria ou minoria. Também há modificação das forças conforme o transcurso do tempo. Em dado momento um grupo (ou indivíduo) pode pertencer à maioria ou à minoria. Aqui reside o verdadeiro sentido democrático, permitindo que a vontade coletiva modifique a correlação de forças existentes. O princípio minoritário impõe não só a existência de minoria, mas respeito a esta, permitindo que determinados mecanismos sejam disparados quando houver lesão aos seus interesses.

Dois são os modos clássicos de democracia. Democracia direta e indireta (ou representativa). A democracia direta remonta ao tempo da Grécia antiga, quando a participação popular era exercida diretamente e em todos os níveis. Reuniam-se os cidadãos em assembleias populares para deliberar sobre a legislação, sobre a administração, bem como para promover julgamentos. Nenhum Estado moderno adota a democracia direta, existindo apenas resquícios desta em alguns cantões suíços.

*A democracia indireta, por sua vez, pressupõe a participação da vontade popular nas assembleias por meio de representantes eleitos. "Segundo a definição tradicional, um governo é representativo porque e na medida em que os funcionários, durante a ocupação do poder, refletem a vontade do eleitorado e são responsáveis para com este"*²⁵.

Cumprе salientar que sequer a democracia indireta existe plenamente, porque na maioria delas os órgãos administrativos e judiciários são escolhidos por critérios técnicos e não por eleição popular. Ademais, não há representação no seu sentido jurídico, como adiante se verá.

Representação e processo democrático são complementares e inseparáveis, não se podendo falar em representação sem um processo eleitoral legítimo. Diversas foram as modalidades de representação preconizadas pela teoria, de modo a justificar uma mais intensa emissão da vontade popular.

Representação política - É necessário, desde logo, distinguir a representação política da representação jurídica. Esta pressupõe um mandato, exercido segundo os poderes e limites outorgados pelo mandante, respondendo o mandatário diretamente a este quanto aos atos (inclusive desvios e excessos) por ele praticado.

²⁴ KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado, p. 278.

²⁵ KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado, p. 283.

Assim, na expressão de Hans KELSEN, “a independência jurídica dos eleitos perante os eleitores é incompatível com a representação jurídica. A afirmação de que o povo é representado pelo parlamento significa que, embora o povo não possa exercer o poder legislativo direta e imediatamente, ele o exerce por procuração. Mas se não houver nenhuma garantia jurídica de que a vontade dos eleitores será executada pelos eleitos, se os eleitos são juridicamente independentes dos eleitores, não existe nenhuma relação jurídica de procuração ou representação”²⁶.

A divisão entre a representação política da representação jurídica remonta à Constituição Francesa de 1791, quando estabelecia que “os representantes nomeados nos departamentos não serão representantes de um determinado departamento, mas da nação inteira”, o que equivale dizer, desvinculam-se do mandato imperativo (jurídico) que havia na Idade Média²⁷. Então, se a representação não possui um sentido jurídico, sua natureza somente pode ser outra, qual seja de índole político-eleitoral. Através de um processo democrático, o eleitorado escolhe representantes que comporão um órgão colegiado a fim de representarem, não aos eleitores, mas ao próprio Estado.

Dadas suas mazelas, ofereceu a doutrina algumas novas possibilidades de representação em substituição à política. Destaco três delas, de maior influência.

Representação profissional - A idéia de representação remonta a associação de trabalhadores e ao surgimento do sindicalismo, a partir do Século XIX, quando os trabalhadores passaram a se organizar para a defesa de interesses comuns. A base teórica para essa representação popular por meio das associações surge com a obra de Paul-Boncour, em 1900, quando assinala que a sociedade se apresenta em diversos agrupamentos profissionais, os quais deveriam ter soberania própria, com poderes legislativos e executivos, na sua esfera de competência, formando uma Federação Econômica:

“Esta constituição econômica implica relações especiais entre os indivíduos, os agrupamentos e o Estado. Cada soberania de que se compõe o federalismo econômico não representa senão interesses particulares, interesses econômicos especiais para cada grupo. E seu próprio conjunto, o federalismo, por mais desenvolvido que se possa supor, não representará mais do que um conjunto de interesses econômicos, portanto, interesses especiais. E esse particularismo tem, justamente, por finalidade, não permitir que participem da soberania senão indivíduos verdadeiramente reunidos pela comunidade de interesses e pela solidariedade real que necessita daquela soberania”²⁸.

Representação corporativa - As corporações são órgãos naturais que se criam no seio da sociedade, independentemente da sua natureza ser, ou não, econômica, representando certa parcela de interesse de seus membros. São de índole sociais, culturais, profissionais, esportivas, entre outras. Embora muitas dessas corporações antecedam ao próprio Estado (Igreja, ensino, exército, etc.), o aspecto primordial das corporações (surgimento natural) cede frente à possibilidade de serem moldadas pelo Estado. Em que pese as corporações serem adequadas à realidade humana e calcarem-se em realidades sociológicas, “no momento de procederem à coordenação das corporações os autores se perderam, criando um Estado totalitário, que anula todas as vantagens que pudessem estar contidas nos pressuposto”²⁹. A teoria corporativa tornou-se realidade por pequeno período na Itália e em Portugal. “Também no Brasil, quando se introduziu a representação corporativa ao lado da política, em 1934, o resultado foi esse, fazendo com que aquela representação fosse, na verdade, mero apêndice do Poder Executivo, sem nenhum caráter representativo. Em conclusão, a proposta de

²⁶ KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado, p. 284.

²⁷ SARTORI, Giovanni, A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno, p. 20.

²⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado, p. 155.

²⁹ DALLARI, Dalmo de. A., op. cit., p. 156.

representação corporativa não significou a demonstração da viabilidade de um sistema que fosse superior ao de representação política sob qualquer aspecto, não tendo também dado qualquer contribuição para o aperfeiçoamento da democracia representativa³⁰.

Representação Institucional - A terceira teoria, chamada Teoria da Instituição, busca a substituição a representação política por uma representação institucional. Surgida no seio da sociedade, reunindo indivíduos segundo seus próprios interesses, as instituições atuam em três planos sucessivos: locais, regionais e nacionais. A reunião das diversas instituições num determinado nível legitimaria sua intervenção num plano superior, através de representantes escolhidos no âmbito das próprias instituições. A extinta República Socialista Federalista da Jugoslávia tinha sua representação fundada nas instituições que representavam o povo com base nas relações de produção e de trabalho.

Critica do tema: Por fim, essas considerações permitem responder à indagação proposta por Giovanni Sartori: A representação política é uma representação verdadeira e legítima? É suficiente uma democracia indireta?³¹

Responde o referido autor – com o qual se deve, pelo menos em parte, concordar – que apesar das mazelas existentes, a representação política se apresenta como a melhor solução para a efetiva participação e consideração da vontade popular na formação e orientação do Estado. Mesmo que não se concorde com os órgãos a que venham a ser formados pelos representantes populares, é necessário reconhecer que eles expressam, na exata medida, a sociedade que representam. “Se não devemos esperar e pretender demasiado das democracias representativas, é em primeiro lugar porque o eleitorado é o que é, porque não participa muito e interessa-se ainda menos, porque suas motivações e seus comportamentos de voto são extremamente rudimentares, rústicos e desarticulados (...) É justamente da experiência obtida pelas integrações diretas (iniciativa popular das leis, e referendums) e da democracia indireta – que constituem apenas uma pequena tentativa, note-se, da verdadeira e própria democracia direta – que se deduzem importantíssimas razões para apoiar o sistema representativo³².

Em segundo lugar, deve-se reconhecer que no sistema democrático representativo, é nele, e somente nele, que se pode ter esperanças de uma efetiva participação do povo no destino do Estado. Relegá-lo significa um retrocesso, ao passo que somente seu aprofundamento e desenvolvimento contínuo permite uma maior maturidade na escolha política dos representantes.

4. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL DA REVOLUÇÃO DE 30 ATÉ A ATUALIDADE

a) Criação da Justiça Eleitoral

Após a Revolução de 30, a única conquista efetivamente duradoura no sistema representativo consistiu na organização da Justiça Eleitoral.

O aparecimento desse ramo especial do Poder Judiciário eliminou os defeitos do processo eleitoral da República Velha. Desapareceram, de um lado, a figura do “voto de cabresto”, que fazia das eleições, em grande parte do país, um simples ritual; e, de outro, a praxe de “ganhar a apuração”. Porém a consolidação dessa conquista não foi nem tranqüila nem automática.

A Justiça Eleitoral foi criada pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Esse instrumento legal, promulgado pelo primeiro governo de Getúlio Vargas, resultou da proposição de uma das várias subcomissões legislativas, criadas após a Revolução de 30 para a reforma das leis.

b) A cédula única

³⁰ Idem., p. 157.

³¹ SARTORI, Giovanni, A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno, p. 10.

³² SARTORI, Giovanni. Op. Cit., p. 138/139.

A cédula única representou enorme progresso no que pertine à lisura dos pleitos. Foi introduzida pela Lei nº 2.582, de 20 de agosto de 1955, para as eleições de presidente e vice-presidente da República, vigorando no pleito que teve lugar a 03 de outubro daquele ano. Mais tarde, pela Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, sua utilização foi generalizada para as eleições parlamentares e dos executivos estaduais e municipais.

No período anterior, cada candidato mandava confeccionar sua própria cédula. Assim, os eleitores já chegavam nos locais de votação munidos desse material, cabendo-lhes apenas inseri-los nos envelopes oficiais fornecidos pelas mesas das seções eleitorais. Em muitos lugares essa circunstância contribuía para facilitar a compra do voto, a anulação do voto atribuído ao concorrente pela elaboração de cédulas adulteradas, etc. Assim, a adoção de uma cédula padronizada, a ser confeccionada pelo Poder Público e colocada à disposição do eleitor no próprio ato da votação, chegou a se constituir numa aspiração dos membros da Justiça Eleitoral. Mas a aceitação desse princípio não se deu por razões moralizantes, como veremos a seguir.

A volta de Vargas ao poder, em 1950, reacendeu a crise das instituições republicanas, a tal ponto que acabou levando-o ao suicídio, em agosto de 1954, assumindo o vice-presidente Café Filho. Semelhante desfecho enseja a chegada ao poder da União Democrática Nacional - UDN, que abrigava os principais setores da oposição a Vargas. Temerosa de perdê-lo nas eleições presidenciais de outubro de 1955, a UDN começa a cogitar de fórmulas diversas, entre estas a substituição da maioria simples pela maioria absoluta. No bojo de tais maquinações, aparece a idéia da cédula única. A maioria parlamentar entendeu que a providência seria-lhe prejudicial, posto que suas bases eleitorais do interior poderiam ser afetadas por mudança tão radical, adotada às vésperas da eleição. E, nessa convicção, recusou-a. Diante desse fato, o então Ministro da Guerra, General Lott, apresenta autêntico ultimato ao Parlamento, exigindo a introdução do novo processo de votação. Em meio da crise e da celeuma, vota-se a cédula única.

c) Eleição Indireta

No que se refere à organização do processo eleitoral, interessante o princípio da eleição indireta do presidente da República, originalmente adotado nas disposições transitórias da Constituição de 1934, a qual, contudo, estabelecia eleições diretas a partir do mandato seguinte.

Foi a Carta de 1937 que universalizou o princípio da eleição indireta. Somente os vereadores municipais seriam escolhidos por votação direta. Estes, por sua vez, escolheriam os deputados, juntamente com outros cidadãos eleitos para esse mister. O Colégio Eleitoral para escolha do presidente era mais amplo, abrangendo representantes das Câmaras Municipais, do Conselho Nacional de Economia, da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal (órgão criado para substituir o Senado). Tais dispositivos nunca foram aplicados sob o Estado Novo.

A Constituição de 1946 reintroduziu o princípio da eleição direta do presidente e do vice-presidente da República. Contudo, a opinião nacional nunca foi unânime com relação a essa questão, de sorte que, com base na experiência considerada negativa do ciclo de reconstitucionalização do país (1945-1964), adotou-se, a partir de 1964, a eleição indireta do mandatário daqueles cargos. Posteriormente, o mesmo sistema foi aplicado à eleição dos governadores estaduais.

De início, o Colégio Eleitoral era integrado apenas pelos membros do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas estaduais, respectivamente. Para as eleições de 1978, no caso das eleições do presidente e do vice, aos membros do Congresso Nacional acresceu-se representação das Assembléias Legislativas; e das eleições para governadores, além da Assembléia, delegados das Câmaras Municipais.

Em 1980, revogou-se a disposição que estabelecia eleições indiretas dos governadores de estado. Permaneceu, entretanto, o princípio da escolha indireta do presidente e do vice-presidente da República, que só veio a ser revogado pela Constituição de 1988.

d) Propaganda Eleitoral

O tema da propaganda do rádio e da televisão assume igualmente grande importância. Considera-se conquista relevante o fato de que a lei haja estabelecido que a propaganda eleitoral naqueles meios de comunicação de massa circunscreva-se, única e exclusivamente, aos horários gratuitos. Essa disposição impede que candidatos em condições de mobilizar os recursos financeiros requeridos possam ter livre acesso a essa forma de propaganda de tão grande audiência e poder de penetração.

A disciplina dos horários gratuitos passou a ser controvertida a partir de 1974, em cujo pleito os partidos tiveram liberdade para programar sua utilização. No pleito de 1978, contudo, foi estabelecida disciplina excessivamente rígida (Lei Falcão), eliminando todo debate e discussão. Atualmente o tema ainda provoca discussões, sendo um dos grandes componentes de debate para uma futura reforma política.

e) Sistema Proporcional

A escolha da representação política se faz, segundo os sucessivos códigos vigentes desde 1932, mediante o sistema proporcional. Segundo este sistema, atribui-se a cada estado um quociente eleitoral, apurado pela divisão entre o eleitorado e o número de deputados. O número de votos alcançados por cada partido é, então, dividido pelo quociente eleitoral, fixando-se, dessa forma, o número de parlamentares eleitos, sendo que as sobras são distribuídas proporcionalmente entre os partidos.

Na medida em que o eleitorado passou a se concentrar nas cidades, foram introduzidas dois tipos de procedimentos: alguns candidatos obtêm número limitado de votos em grande número de circunscrições, alcançando o mínimo exigido pelo quociente. De semelhante prática, resulta que não têm compromisso com nenhuma circunscrição eleitoral delimitada.

Além disso, os partidos passaram a concentrar a sua propaganda em um ou dois candidatos que, pela votação alcançada, permitem a eleição de diversos outros. Estes últimos são em geral desconhecidos do grande público, de sorte que a representação proporcional tem contribuído de modo significativo para desfigurar esse instituto. Chegam ao parlamento políticos que se sentem inteiramente livres de quaisquer compromissos com programas, eleitorado, etc.

Portanto, a representação proporcional se constitui, basicamente, de dois grupos, a saber:

- a) os que se apoiam numa base territorial delimitada, em geral constituída por certo número de municípios ligados entre si por laços geo-econômicos ou de outra índole ou por aqueles núcleos metropolitanos que preservam essa característica; e*
- b) os que se elegem por sobras de legenda ou pela obtenção de votos disseminados no conjunto das municipalidades que integram os estados.*

A existência do último grupo somente se torna possível nas condições do sistema proporcional que, assim, tem se revelado deformador da representação, defeito esse que se torna ainda mais preocupante quando se fala na possibilidade de alianças de legenda, cujos efeitos nocivos acabam por pulverizar e até desfigurar a representação.

f) Sistema Distrital

Grande número de estudiosos do processo eleitoral brasileiro considera que a única forma de dar representatividade ao parlamento consiste na divisão do país em distritos eleitorais e a introdução do sistema majoritário.

A idéia da eleição por distritos foi cogitada, inicialmente, como procedimento para facilitar a aplicação do instituto da cédula única, em fins da década de cinqüenta. Tinha este propósito a iniciativa do Senador Milton Campos, apresentando projeto que veio a tomar o número 38/1960. Desde então, surgiram diversas iniciativas com vistas à adoção do sistema.

Múltiplas terão sido as razões que impediram até o presente a formação de um consenso entre os políticos quanto às implicações da providência. Contudo, há de ter vigorado o receio de que sua adoção impeça a reeleição dos mandatários em exercício.

Da introdução do voto distrital há de resultar, certamente, alterações na representação, mas é pouco provável que isso afete a todos indistintamente.

A impressão que se colhe, de uma análise sumária do tema, é que todos aqueles mandatários que dispõem de uma base política relativamente delimitada nada têm a temer porquanto o distrito eleitoral é precisamente a consagração desse princípio. Supõe-se igualmente que na grande maioria dos municípios brasileiros a representação seja relativamente estável, vez que as lideranças vêm se consolidando desde o fim do Estado Novo.

Nessa hipótese, os prejudicados pela mudança do sistema seriam aqueles representantes que colhem votos, indistintamente, nas várias regiões do estado, ou se elegem na cauda de lideranças caudilhescas.

Nas discussões acerca do voto distrital, duas são as sugestões predominantes: a) Divisão do país em distritos eleitorais de número equivalente ao de deputados, excluindo-se apenas aqueles estados de baixa densidade demográfica. Nos grandes centros urbanos, organizar-se-iam, igualmente, distritos. Apenas a representação estadual seria distribuída de sorte a não excluir pequenas concentrações e beneficiar unilateralmente as áreas de grande densidade demográfica. Essa tarefa seria atribuída à Justiça Eleitoral, a partir das linhas fixadas em lei; e b) A divisão obedeceria aos mesmos princípios, porém com metade das cadeiras preenchidas a partir da escolha entre candidatos constantes de listas constituídas pelos partidos. Assim, cada distrito elegeria um representante, pelo processo majoritário e direto, enquanto o segundo representante sairia da lista do partido. Provavelmente o Tribunal Eleitoral fixaria um quociente eleitoral, para distribuir essas cadeiras aos partidos. Tal é o denominado sistema misto.

Mediante o distrito puro ou misto, acredita-se que seria eliminada a ausência de representatividade do Parlamento.

g) Partidos Políticos

A preocupação maior, em matéria eleitoral, no ciclo que se seguiu imediatamente à Revolução de 30, era com a lisura dos pleitos. Com esse propósito é que se concebe a Justiça Eleitoral. Os elementos liberais, não comprometidos com as forças autoritárias em emergência, supunham que a adequada confecção das listas eleitorais sob a égide dos juizes, a efetivação do processo de votação e apuração sob a vigilância dos mesmos e, sobretudo, a eliminação da etapa do reconhecimento dos mandatos, pelo Poder Legislativo, constituíam os requisitos necessários para o funcionamento da democracia.

Os autores da nova legislação eleitoral não perceberam os malefícios que poderiam advir do sistema proporcional, de modo que eliminaram a divisão do país em distritos eleitorais, tradição do Império que a legislação da República Velha havia preservado e, mais que tudo, não tinham uma visão correta do papel e da importância dos partidos políticos.

O Código Eleitoral de 1932 virtualmente equiparou os partidos políticos às outras sociedades civis, bastando a inscrição nos registros públicos, com o apoio de pelo menos 500 eleitores, para a constituição de um partido

Foi só com o Código Eleitoral de 1950 que houve a consolidação dos princípios fixados pela Constituição de 1946, em que se reconhecia a situação peculiar dos partidos políticos, os quais passaram a ser regidos por legislação específica e a não serem mais confundidos com sociedades civis, até porque a legislação deu aos partidos políticos a natureza de pessoas jurídicas de direito público interno³³, além de fixar requisitos mais rígidos para o registro definitivo.

Neste período os partidos de maior representatividade foram o Partido Social Democrático - PSD, a União Democrática Nacional - UDN e o Partido Trabalhista Brasileiro - PTB.

³³ Atualmente os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, conforme estabelece o artigo 1º da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

h) O bipartidarismo (1964-1968)

Em seguida às eleições para renovação de mandato de parte dos executivos estaduais, em outubro de 1965, o governo dissolveu os partidos políticos e autorizou o funcionamento de apenas duas agremiações. A primeira, que se denominou Aliança Renovadora Nacional - ARENA, correspondia ao dispositivo parlamentar do governo. A segunda, que se chamou Movimento Democrático Brasileiro - MDB, destinava-se a congregar as oposições. Assim, implantou-se o bipartidarismo no país de forma inteiramente artificial³⁴.

É certo que nas grandes democracias ocidentais, na maioria dos casos, a opinião divide-se em duas grandes agremiações partidárias que, quando se alteram no poder, dispõem de maioria sólida, apta a governar. Essa polarização, entretanto, resultou de dilatado processo histórico, se bem que a legislação eleitoral haja contribuído para semelhante desfecho, mas esta, por si só, não pode fazer tudo.

A introdução do bipartidarismo, de cima para baixo, correspondeu à suposição de que a sua simples obrigatoriedade legal criaria bipartidarismo real. Mas além da criação dos dois partidos nada mais se fez naquele sentido. Assim, todos os demais mecanismos do sistema eleitoral permaneceram inalterados, como a eleição proporcional, o quociente eleitoral fixado a nível estadual, etc. Deste modo, a experiência estava, de antemão, condenada ao fracasso.

Sob o novo regime partidário foram realizadas quatro eleições parlamentares: 1966, 1970, 1974 e 1978, em cujos pleitos o MDB foi se fortalecendo paulatinamente, levando o governo, temente de uma possível perda da maioria parlamentar, a criar a figura do Senador Indireto, garantindo-lhe a maioria no Senado.

i) Reforma Partidária de 1980

A Reforma Partidária de 1980 se originou da mensagem, assinada pelo então Presidente João Figueiredo, encaminhada ao Congresso Nacional e que culminou na Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Em tal mensagem atribuía-se ao bipartidarismo caráter transitório por ser incompatível com o funcionamento pleno dos institutos do sistema representativo.

Desta feita, foi autorizada a formação de blocos parlamentares e foram suspensos os efeitos da legislação de fidelidade partidária, que impediam a mudança de agremiação ao parlamentar por ela eleito.

Entretanto, para a obtenção do registro definitivo, os Partidos deveriam alcançar, nas eleições de 1982, mais de 5% do eleitorado votante para a Câmara dos Deputados, distribuídos esses votos em pelo menos nove estados, equivalendo a pelo menos 3% em cada um deles³⁵.

Em decorrência da nova legislação, organizaram-se, em caráter provisório, diversos partidos políticos, dentre os quais estão o Partido Democrático Social - PDS, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, o Partido Popular - PP, o Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e o Partido Democrático Trabalhista - PDT, de modo que o novo quadro partidário somente estaria definido após as eleições de 1982.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. **A Democracia Representativa na República (Antologia)**. Biblioteca do Pensamento Político Brasileiro, vol. 17, 1983.

BARRETO, Vicente. **Voto e Representação**, in Curso de Introdução à Ciência Política, 2a ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984.

³⁴ As novas agremiações foram criadas com base no Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965 e transformadas em Partidos Políticos a organizar-se em consonância com a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965.

³⁵ Admitindo-se que o eleitorado tenha sido de 50 milhões, naquela data, a votação mínima seria de 2,5 milhões.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1992.

_____. **Direito e Estado no Pensamento de Emmanuel Kant**.

_____. **Liberalismo e Democracia**. Trad. de Marco Aurélio Nogueira, 6a ed., São Paulo, Ed. Brasiliense, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1980.

CASSESE, Sabino. **L'Unità del Diritto. Bologna, Il Mulino**, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 10ª ed., Saraiva, São Paulo, 1983.

FARIA, José Eduardo (org). **Democracia e Governabilidade: Os direitos humanos à luz da globalização econômica**, in *Direito e Globalização Econômica: Implicações e perspectivas*. São Paulo, Malheiros, 1996.

HIRST, Paul e THOMPSON, Graham. **Globalização em questão**. Prefácio de Paulo Nogueira Batista Junior. Trad. de Wanda Caldeira Brandt. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1998.

IANNI, Octávio; **"A Era do Globalismo."**

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. 2ª Ed., Martins Fontes., São Paulo, 1995.

LUCAS, John Randolph; **"Democracia e Participação"**. MODEL/CREIFELDS/ . Staatsbürgertaschenbuch, 29ª Auflage, Verlag C.H., Beck,

MONCADA, Cabral de. **Direito Econômico**. 2ª ed, Coimbra, Coimbra Ed., 1998.

NOVAES, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito (do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e democrático de Direito)**. Separata do vol. XXIX do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1987.

RAMOS FILHO, Wilson. **Direito pós-moderno: caos criativo e neoliberalismo**, in *Direito e neoliberalismo: Elementos para uma leitura interdisciplinar*. Curitiba, EDIBEJ, 1996.

REINHOLD, Zippelius. **Teoria Geral do Estado**. Trad. de Antônio Cabral de Moncada, 2a ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

ROPPO, Enzo. **O Contrato**. Coimbra, Almedina, 1988.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno**. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1962.

TOURAINÉ, Alain., **"Que es la Democracia?"**. 2a. reimpressão, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995.