

**ANA FLÁVIA ALVES CANUTO VELOSO**

**Aspectos Atuais da Representação Política – Confiança,  
Representatividade e Participação Popular**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Titular Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2018**

**ANA FLÁVIA ALVES CANUTO VELOSO**

**Aspectos Atuais da Representação Política – Confiança,  
Representatividade e Participação Popular**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração de Direito do Estado – Direito Constitucional, sob orientação do Prof. Titular Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2018**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Veloso, Ana Flávia Alves Canuto  
Aspectos Atuais da Representação Política – Confiança, Representatividade e  
Participação Popular / Ana Flávia Alves Canuto Veloso ; orientador Manoel  
Gonçalves Ferreira Filho -- São Paulo, 2018.  
205

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) -  
Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Representação política. 2. Mandato representativo livre. 3. Confiança. 4.  
Representatividade. 5. Participação popular. I. Ferreira Filho, Manoel Gonçalves ,  
orient. II. Título.

---

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, inicialmente, a Deus pela vida e por me permitir transformar um sonho em realidade. Agradeço também aos meus pais, Fausto e Elza, pela dedicação incondicional, pelo exemplo, pela força, pelas oportunidades e pela crença inabalável de que eu conseguiria e de que tudo daria certo. Aos meus irmãos, Henrique e Leonardo, cunhados, Sérgio, Marianna e Pedro, e sobrinhos, Marina, Felipe e Eduardo, pela alegria do convívio e pelo auxílio sempre que necessário. Ao meu marido Paulo Henrique, esta joia que a vida me trouxe durante a trajetória do doutorado, pela paciência, compreensão, companheirismo e todo o auxílio possível. A vida se tornou mais leve e prazerosa ao seu lado. Aos meus sogros, Cândido e Maria Helena, pela recepção e convivência. À Elizete, pela preocupação e apoio. Aos meus amigos e colegas de trabalho e estudo – alguns bem mais especiais e eles sabem o lugar exclusivo que ocupam –, pela participação e incentivo. Ao meu orientador, professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que se intitulou meu avô acadêmico e assim me recebeu, com todo o carinho e atenção que eu precisava para finalizar esta jornada, que se fez tão tortuosa, por problemas burocráticos que, apesar de não terem sido causados por mim nem por ele, me prejudicaram grandemente. Ele, que já era um exemplo de profissional, também se tornou um exemplo pessoal, cujo comportamento quero repetir na minha trajetória.

Finalmente, à maior prova do amor divino, que é este pedacinho de gente que nos minutos finais da tese, eu descobri que já estava habitando a minha vida e que passará, sem dúvidas, a ser a maior razão da minha existência e do meu progresso.

Muito obrigada a todos, sem a confiança extremada de vocês no meu sucesso, ele não teria vindo. Os problemas e as lágrimas darão lugar a comemorações e realizações. A todos, a minha profunda gratidão e a alegria de compartilhar com vocês o título.

A Deus, que me deu a vida.  
À vida, que me trouxe o amor.  
Ao amor, que cresce dentro de mim.

De tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantar-se o poder nas mãos dos maus, o homem chega a rir-se da honra, a desanimar-se da justiça de ter vergonha de ser honesto.

Rui Barbosa

VELOSO, Ana Flávia Alves Canuto. Aspectos Atuais da Representação Política – Confiança, Representatividade e Participação Popular. 2018. 205 p. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

## RESUMO

A democracia representativa, apesar das inúmeras críticas que sofre, ainda é o regime de governo mais apropriado às sociedades ocidentais atuais, que são complexas e muito populosas, o que inviabiliza a participação popular direta em todos os assuntos políticos, muitos dos quais são totalmente desconhecidos pelos cidadãos. Em seus primórdios, a representação foi exercida de forma análoga à empregada no direito privado, estabelecendo uma relação de delegação entre representados e representantes, de modo que estes deviam obedecer estritamente as instruções passadas por aqueles, podendo a desobediência levar à perda do mandato e à responsabilização, quando não fosse possível a reversão do ato discordante da instrução. Após a Idade Média, constatou-se que o mandato imperativo praticado até então não era adequado, pois limitava e, por vezes, impossibilitava o exercício da função política representativa, vez que não era possível aos representantes consultarem os representados toda vez que surgia uma questão nova. A partir de então, consolidou-se o mandato livre como a regra da representação política. Por meio dele, o eleito não representava apenas os seus eleitores, mas toda a nação, podendo agir livremente, conforme sua consciência, para buscar a promoção do interesse e do bem comum. Mas a representação política, embora indispensável, também traz em si questões que naturalmente desvalorizam seu exercício. Trata-se da distância existente entre representantes e representados e decorrente da complexidade e desconhecimento dos assuntos políticos pelos cidadãos, da própria distância física mantida entre eles, da perda de identidade entre os dois lados e do amplo desinteresse da população por política, o que provoca seu reduzido envolvimento com as decisões políticas que a abarcam. A perda da identidade decorre, no Brasil, da falta de confiança dos eleitores nas instituições políticas e governamentais e nos eleitos, cujas condutas, muitas vezes, são maculadas por fraudes, corrupção e atendimento de interesses particulares, em detrimento do interesse público. A falta de correspondência aos anseios populares torna o governo cada vez menos responsivo e a democracia perde qualidade. Assim, se não se trabalhar para reduzir esta distância e aumentar a interação entre os dois lados, o processo representativo poderá restar comprometido, chegando ao ponto da população questionar o cabimento e a necessidade de mantê-lo. Por isso, o esforço pela retomada da confiança popular nos Poderes constituídos, nas instituições públicas e nos políticos é medida necessária e que já vem sendo buscada por meio de alterações legislativas que tornem o sistema eleitoral e a prática política mais controlada e adequada. Mas, além disto, a população também precisa envolver-se mais nos assuntos políticos, passando a conhecê-los e a participar das decisões políticas, pois somente com a maior participação da sociedade durante o mandato, vez que a aprovação eleitoral (*accountability* vertical) é insuficiente, a relação entre representantes e representados se tornará mais efetiva e atingirá seu objetivo de promoção dos interesses comuns. O povo detém um poder de fiscalização e uma obrigação de retorno aos seus eleitos, do qual não pode dispor, sob pena de comprometer a qualidade da representação e da democracia.

Palavras-chave: Representação política, mandato representativo livre, confiança, representatividade, participação popular

VELOSO, Ana Flávia Alves Canuto. Current Aspects of Political Representation – Confidence, Representativity and Popular Participation. 2018. 205 p. Doctorate – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

## **ABSTRACT**

Representative democracy, despite its numerous critics, is still the most appropriate form of government for current western societies, complex and highly populous, which hinder direct popular participation in all political affairs, many of which are completely unknown to citizens. In its beginnings, representation was practiced in a similar manner as it was in private law, establishing a relationship of delegation between represented and representation, in such a way that the latter should strictly obey instructions of the first, otherwise, its infringement would lead to the loss of mandate and accountability, in case it was not possible to reverse the instructions' discordant act. After the Middle Ages, it was found that the imperative mandate practiced until then was not appropriate, for it limited, and sometimes, prevented the practice of representative political function, as it was not possible for the representation to consult with represented ones each time a new issue surfaced. From then on, free mandate was consolidated as the rule of political representation. Through it, the elected did not represent its voters only, but the entire nation, being able to act freely, in accordance with his/her own conscience, seeking the promotion of common good and common interests. But political representation, though essential, carries its own issues, which naturally devalue its practice. The existing distance between representation and represented, stemming from the complexity and unfamiliarity with political matters by citizens, the very physical distance among them, loss of identity on both sides, and broad disinterest on politics by the population cause an abridged involvement in the political decisions it encompasses. The loss of identity in Brazil arises from the lack of confidence of voters in political and government institutions and its elected ones, whose conducts, in many occasions, are sullied by fraud, corruption and the fulfillment of personal interests rather than public. The dissatisfaction of public expectations makes the government ever less responsive, and the quality of democracy decreases. Thus, unless work is done in order to reduce this distance and to increase the interaction between both sides, the representative process may be compromised, to the point of having the population question the need of its maintenance. Therefore, the effort to regain popular confidence in the Constituted Powers, public institutions and politicians is the necessary measure to be taken, and which is being sought by legislative alterations that make the electoral system and political practice more appropriate and controlled. Moreover, it is necessary that the population gets more involved in political affairs, get to know them and take part in political decisions. It is only with a greater participation of society during a mandate - as voter approval (vertical accountability) is insufficient - that the relationship between representation and represented will become more effective and able to attain its goal of promoting public interests. The people hold a power of supervision and an obligation of feedback to its elected ones, which it cannot dispose of, under penalty of compromising the quality of representation and democracy.

Key-words: Political representation, free representative mandate, confidence, Representativity, popular participation.

VELOSO, Ana Flávia Alves Canuto. Aspetti Attuali della Rappresentazione Politica – Fiducia, Rappresentatività e Partecipazione Popolare. 2018. 205 p. Dottorato – Facoltà di Giurisprudenza, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

## RIASSUNTO

La democrazia rappresentativa, nonostante le numerose critiche che subisce, è ancora la forma di governo più adatta alle società occidentali odierne, la cui complessità e popolosità rende impossibile la partecipazione popolare diretta in tutte questioni politiche, molte delle quali sono completamente sconosciute dai cittadini. Agli inizi, la rappresentazione era svolta in modo analogo a quella usata nel diritto privato, stabilendo un rapporto di delegazione tra rappresentati e rappresentanti; i rappresentanti dovevano strettamente obbedire alle istruzioni passate dai rappresentati, e la disobbedienza poteva portare alla perdita del mandato e alla imputazione, qualora fosse possibile l'annullamento dell'atto in dissenso dalle istruzioni. Dopo il Medioevo, si è constatato che le regole del mandato fino ad allora praticate non erano adatte, perché limitavano e a volte impossibilitavano l'esercizio della funzione politica rappresentativa, e anche perché non era possibile ai rappresentanti consultare i rappresentati ogni volta che sorgeva una nuova questione. Da allora, si è consolidato il libero mandato come la regola della rappresentanza politica. Per mezzo di questo mandato, l'eletto non rappresentava solo i suoi elettori, ma tutta la nazione, potendo agire liberamente, in accordo con la sua coscienza per la promozione dell'interesse e del bene comune. Però la rappresentanza politica, sebbene essenziale, porta anche in sé questioni che naturalmente rendono difficile il suo esercizio. Trattasi della distanza tra i rappresentanti e i rappresentati, che consegue alla complessità e ignoranza dei temi politici da parte dei cittadini, della distanza fisica tra di loro, della perdita d'identità tra i due lati e dell'ampio disinteresse della popolazione per la politica, cosa che provoca il loro ridotto coinvolgimento con le decisioni politiche che li riguardano. La perdita d'identità viene, in Brasile, dalla mancanza di fiducia degli elettori nelle istituzioni politiche e governative e negli eletti, la cui condotta, molte volte è offuscata da frodi, corruzione e prevaricazione di interessi privati a danno dell'interesse pubblico. La mancanza di relazione coi desideri popolari rende il governo progressivamente meno sensibile e la democrazia perde la qualità. Così, se non si lavora per ridurre questa distanza e solidificare l'interazione tra i due lati, il processo rappresentativo potrebbe essere compromesso, arrivando al punto da mettere in discussione per la popolazione il senso e la necessità di mantenerlo. Perciò, lo sforzo dalla ripresa della fiducia popolare nei Poteri costituiti, nelle istituzioni pubbliche e nei politici è la misura necessaria e che viene ricercata per mezzo di modifiche legislative che rendano il sistema elettorale e la pratica politica più controllati e adatti. Ma, oltre a questo, la popolazione deve anche avere un maggiore coinvolgimento negli argomenti politici, aumentando la loro conoscenza e partecipazione alle decisioni politiche, perché soltanto con una partecipazione maggiore della società durante il mandato, siccome l'approvazione elettorale (*accountability* verticale) è insufficiente, il rapporto tra i rappresentanti e i rappresentati diventerà più solido e raggiungerà l'obiettivo della promozione degli interessi comuni. Il popolo detiene un potere di controllo e il diritto che i loro eletti soddisfino le aspettative, di questo potere non può disporre, sotto la pena di compromettere la qualità della rappresentazione e della democrazia.

Parole-Chiave: Rappresentazione politica, mandato rappresentativo libero, fiducia, rappresentatività, partecipazione popolare

## SUMÁRIO

Introdução.....	11
1. A Democracia Representativa.....	16
1.1 A consolidação da Democracia Representativa.....	16
1.2 A representação política.....	23
1.2.1 A origem histórica da representação política.....	23
1.2.2 A construção do significado da representação política.....	24
1.2.3 Teorias da representação.....	27
1.2.4 A representação política moderna – o mandato livre.....	30
1.3 A busca da vontade geral.....	35
1.4 O Conceito de povo.....	39
1.4.1 A origem da noção jurídica de povo.....	42
1.4.2 O povo na visão dos contratualistas clássicos.....	43
1.4.2.1 A visão de Thomas Hobbes.....	44
1.4.2.2 A visão de John Locke.....	47
1.4.2.3 A visão de Jean-Jacques Rousseau.....	50
1.4.2.4 A visão de Immanuel Kant.....	53
1.4.3 O povo na visão de Hans Kelsen.....	56
2. As transformações e a desvalorização da representação.....	59
2.1 A Democracia pelos Partidos Políticos.....	59
2.1.1 A fidelidade partidária.....	61
2.1.2 As influências sobre os partidos.....	63
2.1.3 A repercussão sobre o voto e a representação.....	67
2.2 A distância entre eleitor e eleito e a representatividade da representação política.....	70
2.3 O retorno ao eleitor – a prestação de contas eleitoral – responsividade e <i>accountability</i> .....	83
2.4 A falta de confiança.....	88
2.5 A corrupção como elemento comprometedor da confiança e da democracia.....	97

2.6 A desvalorização da carreira política.....	106
3. Os esforços em busca da valorização da política e do aumento da qualidade da democracia.....	113
3.1.As reformas políticas.....	113
3.1.1. A realizada em 2015.....	113
3.1.2. A realizada em 2017.....	123
3.1.3. As propostas não aprovadas.....	129
3.1.4. A efetividade da reforma como reforma eleitoral.....	131
3.2.A estratégia partidária de alteração das siglas e nomes como esforço de retomada da confiança.....	138
3.3.O lançamento de candidatos sem histórico político.....	140
3.4.A Lei anticorrupção (Lei nº 12.846 de 01.08.2013).....	142
3.5.A Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527 de 18.11.2011).....	145
3.6.A votação do “pacote anticorrupção” – o Projeto de Lei nº 4.850/2016.....	146
3.7.A restrição ao foro por prerrogativa de função.....	149
4. O questionamento da representação e a viabilidade da adoção de alternativas.....	153
4.1 A representação sob nova ótica.....	153
4.2 A participação da sociedade civil e dos grupos de pressão.....	157
4.3 O direito de resistência.....	163
4.4 O mandato político imperativo.....	168
4.4.1 A exigência do cumprimento das promessas de campanha e orientação de condutas.....	172
4.4.2 A criação de aplicativos por Partidos Políticos para a participação direta dos eleitores.....	178
4.5 O Recall e a revogação do mandato.....	180
4.6 A cassação e o <i>impeachment</i> .....	183
Considerações Finais.....	189
Referências.....	195

## INTRODUÇÃO

---

A democracia já sofreu e ainda hoje sofre inúmeras críticas, restrições e sugestões de melhoria. Segundo alguns pensadores clássicos, como Rousseau, ela tinha uma tendência fatal à corrupção e, por isso, ao mau exercício. Esta opinião, seja ela um presságio ou a demonstração de uma capacidade acurada de análise política, acabou se confirmando com o tempo.

Apesar de todas as ressalvas, a democracia ainda se mostra como o mais adequado regime de governo para as variadas sociedades ocidentais atuais, motivo pelo qual é o mais adotado em termos quantitativos, apesar das variações qualitativas. Mas a democracia direta, originalmente praticada nos seus primórdios, já não se mostra possível há muitos séculos, tanto em virtude da complexidade das sociedades e dos assuntos políticos, como das grandes populações dos Estados atuais, não sendo viável a consulta a todos os cidadãos sobre todas as decisões políticas a serem tomadas.

Em função disto, o formato democrático que se mostrou possível, e que se mantém até hoje, foi o da representação, por meio do qual o corpo popular elege representantes para cuidarem, em seu nome, dos assuntos políticos, tanto relativos ao Poder Executivo, como ao Legislativo, embora este último seja o poder representativo por natureza. Desta forma, a representação política consolidou-se como elemento componente da democracia moderna, sendo por vezes, empregado de forma sinônima.

Aceita a representação como inevitável, foi necessário definir a natureza e os limites desta. Quando de seu início, o mandato representativo era imperativo, com características de delegação, semelhante ao mandato do direito privado, em que o representado dá orientações estritas ao representante, o qual fica vinculado a elas, podendo ser punido pelo descumprimento, com a perda do mandato e a responsabilização pelos prejuízos, se não for possível reverter seu ato. Esta modalidade vigorou até a Idade Média, após a qual constatou-se que a orientação pormenorizada da atuação dos representantes era inapropriada ao exercício da função, tornando a representação ineficiente e de fato impossibilitando o exercício em determinados momentos, visto que não era possível aos representantes consultar os representados sempre que precisassem deliberar sobre questão nova.

Diante disto, a representação ganhou nova delineação, passando o mandato a ser livre e autorizando-se o representante a agir conforme sua consciência, para melhor resolver

as questões a ele postas, de forma a atender os melhores interesses da nação, pois, neste formato, ele não mais tinha vínculo de obediência a seus eleitores, devendo representar a todos, inclusive a quem não o havia eleito.

Mas a representação política por mandato livre traz em si a característica de promover uma distância natural entre representantes e representados, gerada pela complexidade e desconhecimento dos assuntos políticos pelos cidadãos e pela própria distância física mantida entre eles, a qual, se não for trabalhada para ser reduzida e aumentar a interação entre os dois lados, arruína por completo o processo representativo. O aumento da distância entre eleitores e eleitos advém da perda de identidade entre eles e provoca um descrédito destes e uma desilusão daqueles, que se desinteressam cada vez mais pela política e passam a questionar, até mesmo, o cabimento e a necessidade da própria representação.

Atualmente no Brasil, as condutas dos eleitos quase sempre desapontam os eleitores, pois se pautam em negociatas, fraudes, troca de favores e corrupção, tudo em prol do atendimento de interesses escusos e particulares, resultando na negligência e prejuízo do bem comum e do interesse público. Os escândalos, investigações e processos judiciais tornaram-se rotina no meio político, sobretudo nos últimos 10 anos, o que, apesar de toda a decepção causada nos cidadãos, paradoxalmente também trouxe a boa impressão do início da perseguição à impunidade. A população foi tomada por uma sensação de que, ao menos aparentemente, algo estava mudando.

Mesmo assim, a identidade entre eleitores e eleitos ainda está longe de poder ser classificada como satisfatória. A maior parte da população não confia nas pessoas, no governo, na justiça e nos partidos políticos. A maioria também acredita que os políticos eleitos poderiam, sem qualquer prejuízo, ser substituídos por técnicos especializados e mais habilidosos no trato dos assuntos públicos, demonstrando que confiariam e aprovariam mais seu trabalho do que o atual serviço dos representantes eleitos.

É perceptível como os representantes não atendem às expectativas de seus representados, fazendo um governo pouco responsivo, que não responde aos anseios populares e por isso, não constrói o vínculo de identidade e satisfação esperado, muitas vezes atuando como se devesse servir apenas a poucos ou aos membros do corpo político.

Mas a perda de identidade na relação da representação não se deve apenas às más condutas dos eleitos. É gerada, também, pelo desinteresse e pela desinformação dos eleitores, cuja maior parte retira da mídia e, principalmente, da televisão, parte substancial das informações sobre políticos e políticas, o que se mostra preocupante, haja vista o

descompromisso da mídia com a neutralidade e, em se tratando de alguns veículos de comunicação, até mesmo com a veracidade dos fatos.

Diante disto, os questionamentos sobre o cabimento do retorno das instruções ao mandato eletivo ou de outros instrumentos semelhantes e também relativos à democracia direta surgem como uma alternativa para o resgate da identidade entre eleitores e eleitos. Ao lado disto, também se cogitam o aumento da educação e orientação política da população, para que se incentive a sua maior participação no controle do exercício das funções representativas durante o mandato, diante da insuficiência da manifestação eleitoral (*accountability* vertical) como única forma de fiscalização e retorno dos eleitores aos eleitos. E, ainda, no tocante a reformas legislativas e estruturais, se propõem, como pontos principais, a imposição de maiores limitações ao exercício da função política e à atuação dos partidos políticos, a criação de restrições às eleições, no tocante a propagandas e financiamento de campanhas, e a alteração dos sistemas eleitorais adotados atualmente.

Frente à notória crise de representatividade, que já vinha se mostrando há décadas e que foi potencializada pela recente crise política que ganhou corpo no país e chegou ao ápice nos últimos dois anos, algumas propostas foram aprovadas e, apesar de ainda não aplicadas, em função das regras de vigência e aplicação das normas eleitorais, guardam a expectativa de melhoras tanto no processo eleitoral, como no desempenho das atividades políticas, quanto no aumento da representatividade.

Em meio a todo este cenário, de muitas incertezas, propostas, adaptações e mudanças, é que o presente trabalho propõe o estudo da representação política no Brasil, iniciando pelo resgate histórico de suas origens, perpassando pela evolução do sistema até o formato praticado na atualidade, abordando as propostas e também as efetivas alterações promovidas na legislação eleitoral e política nos últimos três anos, avaliando as percepções e comportamentos de eleitores em relação à política e as possibilidades apontadas pela teoria política como alternativas à compreensão e melhoria do processo representativo.

O estudo torna-se importante porque as discussões despertaram o interesse popular para uma maior compreensão e participação das decisões políticas, além de gerar cobranças dos cidadãos por comportamentos mais adequados dos políticos. Ademais, os acontecimentos conduziram ao clamor pela concretização de reformas, que ainda são incipientes, mas dão a nítida impressão de que não será possível retomar algumas práticas mal vistas e vivenciadas em períodos anteriores. O momento é determinante e anuncia alterações impactantes no sistema e na forma de fazer política, justificando o estudo do tema. As reformas são ainda recentes e não puderam ser colocadas em prática, para se averiguar

sua efetividade e os ganhos efetivamente conquistados, mas anunciam situações que impactam a representação política e merecem ser avaliadas.

O objetivo é não apenas compreender a representação política no Brasil atualmente, como também a validade de sua manutenção como está ou a necessidade de sua reformulação, retomando-se o mandato imperativo ou aplicando-se alternativas e reformas que a fortaleçam e resgatem a representatividade dos políticos eleitos frente aos anseios e aos novos propósitos e pressões de seus eleitores. A avaliação das reformas e da sua capacidade de melhora do processo representativo também é escopo deste trabalho.

Para alcançar os objetivos definidos, foi utilizado, precipuamente, o método indutivo de abordagem, partindo-se da análise de dados e constatações particulares para planos cada vez mais abrangentes, por meio de uma conexão ascendente, até se chegar às leis e teorias gerais aplicáveis ao cenário atual da representação política no Brasil, inclusive de suas perspectivas e possibilidades.

Analisando-se dados isolados sobre a confiança popular nas instituições e nos representantes políticos, bem como sobre a corrupção e seus efeitos, além das alterações legislativas propostas e realizadas, induziram-se conclusões sobre a efetividade das reformas e o impacto no aumento ou não da representatividade e da qualidade da democracia. Analisando-se as situações vivenciadas acerca da representação e os efeitos de uma alteração em seu formato, induziram-se conclusões a respeito da viabilidade ou não da adoção de novas configurações do processo representativo, como o mandato imperativo e outros instrumentos relacionados a ele, dentre outras análises realizadas.

Mas os dados e informações analisados não foram produzidos nesta pesquisa, não sendo, portanto, primários, e sim secundários, obtidos em outros trabalhos e pesquisas já realizadas sobre o tema ou sobre assuntos relacionados. A obtenção dos mesmos deu-se por meio da técnica de documentação indireta, caracterizada pela pesquisa documental e bibliográfica, conforme definido por Marconi e Lakatos (2009, p. 110).

No que respeita à dogmática jurídica, assim definida por Robert Alexy (2008, p. 33-36), o presente trabalho é dogmático, na dimensão analítica, ao estudar a definição e analisar a representação política por meio do mandato eletivo, sua configuração atual, as possibilidades de controle e participação dos eleitores, além da confiança destes, da distância estabelecida entre representantes e representados e os reflexos na representatividade e na qualidade da democracia. Na dimensão empírica, ao constatar se é aceitável e válido, à luz do Direito Brasileiro, a adoção de mudanças no processo representativo e se as reformas já realizadas são efetivas, sobretudo, para ampliar a confiança popular, diminuindo a distância

entre representantes e representados, reduzir a corrupção daqueles e melhorar a representatividade e a qualidade da democracia brasileira. Finalmente, na dimensão normativa, ao identificar as instituições do cenário político brasileiro atual, seus comportamentos e relacionamentos, criticando ou justificando o modelo, não apenas com base no direito positivo válido, mas também em novos parâmetros sociais e políticos, levando à crítica e provocando a releitura da práxis jurídica.

## 1. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

---

### 1.1 A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Ao discorrer sobre as formas de governo, consideradas como “[...] a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a constituição solicita o exercício do poder [...]”, Norberto Bobbio (2010, p. 104-106) aponta a existência de três tipologias clássicas, quais sejam a de Aristóteles, construída a partir da análise do número de governantes em atuação, a de Maquiavel e a de Montesquieu.

O primeiro classifica as constituições em monarquia, que é o governo de um, aristocracia, como governo de poucos, e democracia, que é o governo de muitos. Aponta, também, as formas corruptas destes governos, informando que a monarquia degenera em tirania, a aristocracia em oligarquia e a politeia – que é a designação dada por Aristóteles à forma boa do governo de muitos – em democracia.

Maquiavel, por sua vez, classifica as formas de governo em apenas duas, a monarquia e a república, incluindo nesta última tanto as aristocráticas, como as democráticas. Para ele, a grande diferença está em que a monarquia é o governo de um, que é uma pessoa física, e a república o de uma assembleia, que é corpo coletivo, não sendo relevante a diferença entre poucos ou todos a comporem a assembleia, pois esta sempre precisará adotar regras de funcionamento, como o princípio da maioria, diferentemente da monarquia, em que a vontade de um será a lei.

Montesquieu, por fim, classifica as formas de governo em monarquia, república e despotismo. Este último adianta-se como a forma degenerada da monarquia, por ser o governo de um só, mas sem qualquer limite. Além disto, o teórico acrescenta outro elemento de distinção, consistente nos princípios que induzem os sujeitos a obedecer o governo. São eles: a honra nas monarquias, a *virtú* nas repúblicas e o medo no despotismo.

Bobbio apresenta, ainda, uma inovação às tipologias clássicas, a qual é, em sua opinião, a “única inovação interessante” trazida depois delas. Trata-se da formulação de Kelsen, segundo a qual, por ser o Estado um ordenamento jurídico, não é correto classificar as formas de governo com base em um elemento extrínseco como o número de governantes, sendo a única forma de se distinguir uma forma de governo da outra, a individualização dos modos pelos quais as constituições regulam a produção do ordenamento jurídico. A partir

deste critério, diferenciam-se a autocracia e a democracia, sendo que na primeira o ordenamento jurídico será criado e continuamente modificado a partir do alto, ou seja, sem participação dos destinatários das normas, gerando normas heterônomas, e na segunda, a partir do baixo, isto é, com participação popular, gerando normas autônomas, distinção normativa que ele aproveita de Kant.

Pelo histórico das tipologias clássicas das formas de governo, vê-se que a democracia não foi bem vista desde sempre, tendo sido classificada como a “forma má do governo de todos” nos estudos de alguns clássicos políticos importantes, como Aristóteles. Bobbio (2010, p. 137-139), após discorrer sobre a evolução das classificações das formas de governos, esclarece como a democracia deixou de se contrapor à aristocracia e à monarquia nas tipologias clássicas, passando a se contrapor à autocracia, em um dualismo que certamente foi um dos responsáveis por sua aceitação, uma vez que ela passou a representar o oposto do autoritarismo, da repressão e da falta de participação política, ao menos em termos ideais. Nas palavras do autor:

Enquanto a classificação nascida com o nascimento do Estado moderno absorve a democracia no conceito mais geral de república, a classificação mais difundida na teoria política contemporânea absorve tanto a monarquia quanto a aristocracia no conceito mais geral de autocracia, e dá particular relevo à democracia considerada como um dos dois pólos [sic] para os quais convergem, embora em diversa medida e jamais completamente, todas as constituições existentes. (BOBBIO, 2010, p. 139)

A democracia também não era defendida ao tempo do surgimento do constitucionalismo moderno. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, 3. ed, p. 51-53), estabelecer a democracia como regime de governo não era o objetivo deste movimento, pois o governo ideal defendido nesta época, era o representativo, então dissociado da democracia. O governo representativo era associado à república e compatível com a monarquia, admitindo-se a monarquia republicana como governo representativo.

Em seus primórdios, continua o teórico, a democracia era repudiada, uma vez que, ao estabelecer que o Poder Supremo pertenceria ao povo – ainda que não em sua completude, haja vista as decisões serem tomadas por maioria –, e por ele seria exercido, pois o único modelo democrático conhecido era o ateniense, “a democracia levaria ao governo pela ralé, pela camada menos qualificada e esclarecida do povo.” (FERREIRA FILHO, 2012, 3. ed, p. 52)

Por isso, a valorização da representação. Em função da incompetência do povo para os assuntos do governo, as decisões políticas deviam ser deixadas exclusivamente a cargo dos representantes, defendendo-se, assim o governo representativo em oposição à democracia, como demonstra a opinião, dentre outros, de Montesquieu (2008, Livro XI, Cap. VI):

Num Estado livre, todo homem reputado ter alma livre deve ser governado por si mesmo. Por isso precisaria que o Povo, no seu todo, tivesse o Poder Legislativo. Como porém isso é impossível nos Estados grandes e está sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, precisa que o Povo faça, por seus representantes, tudo que não pode fazer por si.

[...]

A grande vantagem dos representantes é serem capazes de discutir os negócios. O Povo não está apto para isso, o que constitui um dos grandes inconvenientes da Democracia.

[...]

O Povo não deve participar do Governo senão para escolher os seus representantes, o que está muito ao seu alcance. [...]

Na discussão acerca das formas de governo e suas qualidades, Bobbio (2010, p. 142) esclarece que a questão não comporta “apenas um juízo absoluto sobre a bondade ou não desta ou daquela forma, mas também um juízo relativo sobre a maior ou menor bondade de uma forma com respeito às outras.” E, neste contexto de análise, “[...] os clássicos do pensamento moderno, que acompanham com suas reflexões o surgimento e a consolidação dos grandes Estados territoriais predominantemente monárquicos, são, ao menos até a revolução francesa e à exceção de Spinoza, favoráveis à monarquia e contrários à democracia.” (Idem. p. 143).

Assim, segundo ele, Bodin, Hobbes, Locke, Vico, Montesquieu, Kant e Hegel compunham o coro contrário à democracia. Sieyes também não era adepto da democracia, segundo Ferreira Filho (1979, p. 11).

Os argumentos contrários à democracia eram de dois tipos, os relativos ao sujeito governante, a assembleia popular, e os relativos ao modo de governar. Segundo Bobbio (2010, p. 144):

Os defeitos das assembleias populares são a incompetência, o domínio da eloquência (e portanto a demagogia), a formação de partidos que obstaculizam a formação de uma vontade coletiva e favorecem a rápida modificação das leis, a ausência de segredo. Os inconvenientes do poder quando exercido pelo povo consistem numa maior corrupção – pois numa democracia os cidadãos famélicos, que devem ser satisfeitos pelos dirigentes do povo, são em maior número – e numa menor segurança,

causada pela proteção que os demagogos são forçados a conceder a seus sustentadores, maior corrupção e menor segurança estas que não são compensadas por uma maior liberdade<sup>1</sup>.

À exceção de Rousseau, segundo quem a soberania não se representa, pois traduz a vontade geral (2010, p. 74-76. Do Contrato Social, Livro III, Capítulo XV), os pensadores do século XVIII não concordavam com o exercício direto do poder, defendendo a necessidade de designação de representantes habilitados e preparados ao desempenho da função pública (FERREIRA FILHO, 2012, 3. ed, p. 52-53).

No entanto, segundo Gilberto Bercovici (2005. p. 285), em um escrito posterior sobre o governo da Polônia, Rousseau acabou admitindo a representação política como inevitável para os Estados de grande extensão territorial, passando a apontar como principal problema da mesma a corrupção dos representantes.

A distinção entre democracia e governo representativo, então associado à república, também era nítida nas opiniões dos teóricos fundadores daquela que se tornaria uma das grandes democracias do mundo, os Estados Unidos da América. Os federalistas acreditavam ser indevida a implementação da democracia em territórios extensos e com população numerosa, vislumbrando como única possibilidade para estabelecer um bom governo nestes casos, a instalação da república representativa, como expõe Madison, em *The Federalist*, nº 10 (2001, p. 58):

A partir desta visão do assunto, pode-se concluir que uma democracia pura, em que me refiro a uma sociedade composta por um pequeno número de cidadãos, que se reúnem e administram pessoalmente o governo, não podem admitir nenhuma cura para os males da facção. Uma paixão ou interesse comum, em quase todos os casos, será sentida pela maioria do todo; uma comunicação e um show resultam da forma de governo em si; e não há nada para verificar os incentivos para sacrificar a festa mais fraca ou um indivíduo desagradável. Daí é que tais democracias já foram espetáculos de turbulência e contenção; [...]

Uma república, através da qual me refiro a um governo no qual o esquema de representação ocorre, abre uma perspectiva diferente e promete a cura para a qual procuramos. [...]²[Tradução livre]

<sup>1</sup> Os itálicos não são do original.

<sup>2</sup> From this view of the subject it may be concluded that a pure democracy, by which I mean a society consisting of a small number of citizens, who assemble and administer the government in person, can admit of no cure for the mischiefs of faction. A common passion or interest will, in almost every case, be felt by a majority of the whole; a communication and concert result from the form of government itself; and there is nothing to check the inducements to sacrifice the weaker party or an obnoxious individual. Hence it is that such democracies have ever been spectacles of turbulence and contention; [...]

A republic, by which I mean a government in which the scheme of representation takes place, opens a different prospect, and promises the cure for which we are seeking. [...]

[Texto original]

Além do problema da extensão territorial e da quantidade de pessoas a serem governadas, Madison ainda aponta como problema na democracia – por ele considerada apenas a direta – a própria falta de qualidade na tomada de decisões, ao expressar que “[...] pode acontecer que a voz pública, pronunciada pelos representantes do povo, seja mais consagrada ao bem público do que se for pronunciada pelas próprias pessoas, convocadas para esse propósito. [...]”<sup>3</sup> [Tradução livre] (2001, p. 59)

Segundo Ferreira Filho (2012, 3. ed, p. 53), atribui-se a John Stuart Mill a primeira identificação entre governo representativo e democracia.

Isto porque, em sua obra dedicada a esmiuçar o governo representativo, escrita em 1861, (STUART MILL, 2006, p. 65), ele afirma, ao concluir um capítulo sugestivamente intitulado “Capítulo III – A forma de governo idealmente melhor é a representativa”, que:

A partir destas considerações, é evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma única cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de muito poucos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo.

Segundo Ferreira Filho (2012, 3. ed, p. 54), depois disto a expressão democracia representativa passou a ser usada como sinônimo de governo representativo, admitindo-se, portanto, sua compatibilidade e adotando-se a diferenciação entre democracia antiga, correspondente à direta, e democracia moderna, sinônimo da representativa.

Entretanto, Bobbio (2010, p. 151-152) chama a atenção para a obra de Alexis de Tocqueville, que em 1835 publicou o Livro I de *A Democracia na América*, no qual reconhece o governo dos Estados Unidos da América como uma democracia, consolidando, segundo o autor italiano, a contraposição entre a democracia dos modernos e a democracia dos antigos.

De fato, Tocqueville, no Capítulo IV da Primeira Parte do Livro I, dedicado ao estudo do princípio da soberania popular na América, faz várias referências ao governo

---

<sup>3</sup> [...] it may well happen that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened for the purpose. [...] [Texto original]

democrático existente naquele país, associando sempre o sufrágio, a representação e a participação popular a ele, concluindo, assim (2010, p. 72):

Nada de semelhante se vê nos Estados Unidos; ali, a sociedade age sozinha e sobre ela própria. Não existe poder a não ser no seio dela; quase nem mesmo se encontram pessoas que ousem conceber e, sobretudo, exprimir a ideia de ir procura-la noutra parte. O povo participa da composição das leis, pela escolha dos legisladores da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; pode-se dizer que ele mesmo se governa, tão frágil e restrita é a parte deixada à administração, tanto se ressentida da sua origem popular e obedece ao poder de que emana. O povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo. É ele a causa e o fim de todas as coisas; tudo sai do seu seio, e tudo se absorve nele.

Mais adiante, ao discorrer sobre a tirania da maioria, no Capítulo VII da Segunda Parte do Livro I (2010, p. 189), ao criticar a existência de governos mistos, que ele considera impossíveis, afirma que “[...] A Inglaterra do século passado, que se tem citado em especial como exemplo de governos dessa natureza, era um Estado essencialmente aristocrático, embora houvesse em seu seio grandes elementos de democracia [...]”

De toda sorte, é fato que as posições de ambos reforçaram-se para consolidar a ideia da democracia representativa ou moderna como contraposição à antiga ateniense e única possibilidade nos Estados modernos e de grandes extensões territoriais.

Segundo Bobbio (2010, p. 153), o Estado representativo, que foi se consolidando na Inglaterra e de lá se difundindo a outros países europeus, nas primeiras décadas do século XIX, seguiu duas linhas para se democratizar. A primeira foi o alargamento do direito ao voto até se alcançar o sufrágio universal masculino e feminino. A segunda foi o desenvolvimento do que ele denomina “associonismo político” até a formação dos partidos de massa e o reconhecimento de sua função pública.

Contudo, este avanço na formação de democracias representativas não pôs fim às críticas, mantendo-se, ainda, os grupos que viam apenas a democracia direta como forma verdadeira de governo do povo, pelo povo e para o povo e a defendiam. Neste sentido, Rubens Beçak (2014, p. 62-63) chama a atenção para a utilização histórica da falta de vinculação entre as vontades de eleitos e eleitores como elemento de ataque aos sistemas democráticos representativos. Narra o autor que “O golpe de Estado de Luís Bonaparte, em 2 de dezembro de 1851, parece o exemplo clássico. O futuro Napoleão III utiliza a questão da legitimidade como uma das “justificativas” de seu ato.”

Mas sob a denominação de democracia direta não se inclui apenas o formato de votação direta do povo nas políticas e decisões públicas, mas também o governo do povo

por meio de políticos eleitos para mandatos imperativos e, portanto, revogáveis, mais caracterizados como delegados do que como representantes. Também nos casos de governos por assembleias e de *referendum*. De acordo com Norberto Bobbio (2010, p. 154-155), que aponta estas possibilidades e é repetido por Beçak (2014, p.63), o primeiro formato foi adotado na Constituição Soviética então vigente, referindo-se à de 1936. Mas é de se notar que a primeira e última Constituições soviéticas, de 1917 e 1977, respectivamente, também trouxeram a previsão do mandato imperativo<sup>4</sup>.

Os outros dois formatos de democracia direta por ele apresentados não têm, segundo sua opinião, condições de compor, por si sós, alternativa ao Estado representativo moderno, no que ele está correto.

## 1.2 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

### 1.2.1 A ORIGEM HISTÓRICA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A representação iniciou-se, segundo Jellinek (2000, p. 507-513), na Antiguidade, na Grécia e Roma antigas. A representação era uma ideia estranha a elas, tendo

---

<sup>4</sup> Constituição de 1917:

78. Os eleitores que enviarem um deputado ao Conselho (Sovietes) possuem o direito de revogar o mandato deste, a todo e qualquer momento, procedendo-se, então, à realização de novas eleições, em conformidade com a disciplina geral da matéria.

Disponível em: <<http://www.scientific-socialism.de/LeninDireitoMoral100718.htm>>. Acesso em 19.10.2017.

Constituição de 1936:

Artigo 142 — Cada deputado será obrigado a comunicar aos eleitores o seu trabalho e o trabalho do respectivo Soviet de deputados dos trabalhadores e pode a qualquer momento ser destituído por decisão da maioria dos eleitores na forma prescrita pela lei.

Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/stalin/biografia/ludwig/constituicao.htm>>. Acesso em 19.10.2017.

Constituição de 1977:

**Article 107**

(1) Deputies shall report on their work and on that of the Soviet to their constituents, and to the work collectives and public organizations that nominated them.

(2) Deputies who have not justified the confidence of their constituents may be recalled at any time by decision of a majority of the electors in accordance with the procedure established by law.

Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21358-21359-1-PB.htm>>. Acesso em 19.10.2017.

Artigo 107

(1) Os Deputados devem informar sobre o seu trabalho e sobre o do Soviete aos seus eleitores, e para os coletivos de trabalho e as organizações públicas que os nomearam.

(2) Os deputados que não justificaram a confiança dos seus eleitores podem ser revistos em qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores de acordo com o procedimento estabelecido por lei.

[Tradução livre]

em vista a atuação direta do povo nas assembleias populares e conselhos da república. Mas, mesmo nelas, quando não era possível a reunião geral do povo para atuação e deliberação, a representação por magistrados se fazia necessária. Tratava-se de uma representação livre, sem vinculações a instruções prévias dos representados, pois as ações dos magistrados eram consideradas ações do próprio povo e capazes, portanto, de obriga-los.

Durante os principados, entendeu-se, com amparo nas concepções de Ulpiano, que o príncipe havia reclamado para si todo o direito do povo, sendo, portanto seu único representante, desaparecendo a ideia da responsabilidade e, por consequência, da representação desempenhada pelas altas magistraturas.

Na Idade Média, a representação foi retomada, por conta de os estados feudais terem grandes dimensões territoriais e o povo não conseguir reunir-se com regularidade, observando-se um natural distanciamento deste do exercício do poder. Fizeram-se necessários, assim, os órgãos de representação, impulsionados pelos acontecimentos sociais e políticos da época, e a prática passou a ser a representação orientada pelas instruções dos representados, com a figura do contrato de representação, a partir do qual se podia destituir o representante, bem como cobrar os prejuízos causados por ele ao mandante, na atuação além das atribuições concedidas, ou seja, além das orientações previstas no contrato de delegação.

Entretanto, os mandatos imperativos foram se tornando, ao longo do tempo, empecilho para a tomada de decisões e a realização de deliberações frutíferas, pondo fim às instruções. Ainda de acordo com Jellinek (2000, p. 511-513), o fim das instruções foi ocorrendo gradualmente na Inglaterra, onde elas passaram a ser feitas de forma cada vez mais geral, para abarcar interesses e compromissos estranhos, surgidos a partir de questões que os eleitores não podiam prever, dando-se uma margem tão grande de atuação aos representantes, que foram perdendo o valor na prática. Na França, tiveram fim nos últimos dias de reunião dos Estados Gerais, quando, em 23 de junho de 1789, o rei Luís XVI manifestou-se contrário à subordinação estreita dos representantes, declarou nulas as limitações e proibiu o mandato imperativo daí por diante, para evitar o entorpecimento das deliberações, embora muitos representantes tenham continuado a receber instruções detalhadas e a defender sua força obrigatória.

A partir de então, o mandato político representativo livre tornou-se a regra na prática política, acompanhado da noção de que cada eleito representa não apenas seus eleitores, mas todos<sup>5</sup>.

### 1.2.2 A CONSTRUÇÃO DO SIGNIFICADO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Paralelamente à evolução da própria atividade, a expressão “representar” também foi tendo o seu conteúdo e significado preenchidos ao longo do tempo e a partir da prática efetiva da representação. O conceito foi se definindo juntamente com a própria consolidação da atividade representativa, pois a palavra não possuía, em seus primórdios, os significados que atualmente lhe são atribuídos.

Segundo narra Hanna Fenichel Pitkin (2006, p. 17-24), a palavra representação, de origem latina (*repraesentare*), significava originalmente “tornar presente” ou “apresentar novamente” e, no latim clássico era utilizada para caracterizar objetos inanimados e imagens, não guardando relação com a atuação de uma pessoa por outra, nem com o Estado.

Na Idade Média, a palavra era utilizada referindo-se a misticismo e elementos incorpóreos da comunidade cristã e suas encarnações. A expansão de seu uso ocorreu nos séculos XIII e XIV, quando o papa e os cardeais eram tidos como representantes de Cristo e seus apóstolos. A autora destaca que ainda não se tinha a acepção de delegação, mas sim a de encarnação, considerando que os primeiros ocupavam os lugares dos segundos por sucessão. Simultaneamente, alguns juristas da época começavam a entender a comunidade como um ente que devia ser representado. Embora não fosse um ser humano, era uma pessoa fictícia, apenas por representação.

Esta percepção é confirmada por Castro e Ramos (2009, p. 57), quando afirmam que, na Idade Média, havia procuradores que levavam petições ao rei, imbuídos não apenas da obrigação de entrega-las, mas também revestidos da capacidade de verbalizar para defender interesses.

A evolução do significado das palavras representação e representante parece ter sido a mesma, segundo Pitkin, nas línguas francesa e inglesa. No entanto, já no século XIII,

---

<sup>5</sup> Neste aspecto, faz-se necessário ressaltar que, à época da Revolução Francesa, ocorrida em seguida à determinação do fim das instruções e do mandato imperativo, e após a qual se manteve o formato do mandato livre, a ideia de soberania popular não predominava. A titular do poder supremo era a nação, prevalecendo, então, a soberania nacional. Logo, cada representante representava a nação inteira.

em francês já começou a se falar em representação como um encarregado representando a pessoa de seu senhor. No inglês, entretanto, a palavra “represent” apareceu provavelmente no fim do século XIV e até o século XVI foi somando significados relativos a “trazer à presença de alguém”, “retratar”, “simbolizar”, “delinear”, aplicando-se a objetos inanimados e apresentações artísticas, teatrais e de pintura, não havendo, até 1595, nenhum exemplo do emprego da palavra representação como atuação de uma pessoa em nome de outra.

Pitkin destaca que a ausência de referências ao uso do termo representação no sentido moderno pode ser fruto da pouca utilização da língua inglesa nos documentos oficiais e nas decisões das cortes judiciais, que até 1500, usavam o francês. Em virtude disto, a petição mais antiga que se conhece, escrita em inglês, data de 1414.

É por isto que a evolução linguística do termo em inglês somente se deu com o desenvolvimento histórico das instituições políticas. Foi a consolidação da figura dos membros do Parlamento, inicialmente composto por cavaleiros e burgueses, como representantes de suas comunidades, que solidificou o significado da representação política. No começo, eles atuaram como autoridades que iam ao parlamento para dar consentimento à cobrança de tributos, prestar informações e levar o registro dos tribunais locais em casos de disputa judicial, e também para levarem de volta a suas comunidades as informações fornecidas pelo governo. O objetivo principal era a capacidade destes representantes de assumir, em nome de suas comunidades, a obrigação de pagar tributos, obrigando todos os seus membros – representados – por consequência.

Com o tempo, passaram a ser empregados pelas comunidades como um meio de apresentar suas queixas ao rei, havendo, inclusive, tentativas de condicionar o consentimento aos tributos à prévia solução das queixas.

Aos poucos, os membros do Parlamento foram sendo reconhecidos como pessoas capazes de promover o interesse de suas comunidades, bem como de comprometê-las, sobretudo com o pagamento de tributos, atuando, portanto, como servidores ou agentes delas. Além disto, eram pagos para desempenharem seu trabalho e frequentemente recebiam instruções e limites específicos para isto, admitindo-se a possibilidade de serem solicitados a prestar contas do serviço feito no Parlamento, ao retornarem.

Entre os séculos XIV e XVII, desenvolveu-se uma ação unificada dos representantes, que, ao identificar semelhanças entre as reivindicações de suas comunidades, passaram a se unir e apresentar petições comuns. A partir de então, passaram a ser chamados de “membros” do Parlamento e a se reconhecerem como um corpo único, que, então, tinha força para se opor ao Rei. Os parlamentos passaram a durar mais e os membros a se reeleger,

conhecer uns aos outros e a trabalharem juntos. Finalmente, o Parlamento se consolidou como instituição permanente e ambiente representativo e indispensável ao funcionamento adequado do governo.

Mais adiante, a ideia de que os parlamentares representavam apenas suas comunidades e eleitores cedeu lugar ao entendimento de que cada membro atuava para a nação como um todo, posto se tratar de um corpo unificado.

Neste contexto, Karl Loewenstein (1976, p. 60) acrescenta que não apenas a consolidação do Parlamento inglês levou à solidificação da concepção de representação, mas foi a própria invenção ou descoberta da técnica de representação que levou ao desenvolvimento político do Ocidente e do mundo, pois foi por meio dela que o Parlamento conseguiu se tornar um detentor de poder, separado e independente do governo, fazendo, assim, uma oposição válida ao Rei, capaz de reivindicar os direitos e interesses de pessoas que até então não tinham tido qualquer oportunidade de participar do poder.<sup>6</sup>

A representação política, fortalecendo – ou até mesmo criando – o Parlamento como instituição de poder e oposição ao governo, serviu, então, como forma de controle do poder e afastamento do arbítrio, pois “Sem a introdução do princípio da representação, o poder político teria permanecido monolítico indefinidamente [...]”<sup>7</sup> (1976, p. 60)

Assis Brasil (1896, p. 194-195) confirma a informação de que a representação política serviu à consolidação dos parlamentos, sendo esta a sua primeira função. Segundo ele, os primeiros parlamentos foram criados mais pela necessidade de administração, do que

---

<sup>6</sup> Nas palavras do próprio autor: “Solamente en Inglaterra, el parlamento se elevó a la categoría de separado e independiente detentador del poder, representando los intereses financieros y territoriales. Sin estar totalmente dominadas por la corona y en frecuente oposición a ella, estas capas sociales aspiraron a una legítima participación en el proceso del poder. En virtud de un sabio autocontrol, el parlamento, como institución, superó el período del despotismo de la familia Tudor. De nuevo por razones totalmente determinadas por el ambiente, el Parlamento triunfó finalmente sobre la prerrogativa real en la Revolución puritana y en la *Glorious Revolution*, elevándose al puesto de detentador central del poder en la nueva sociedad estatal, que quedó así convertida en <<constitucional>>.” (Os destaques são do original)

Tradução livre: “Somente na Inglaterra, o parlamento subiu para o posto de titular do poder separado e independente, representando os interesses financeiros e territoriais. Sem estar totalmente dominadas pela coroa e em frequente oposição a ela, estas camadas sociais aspiraram uma legítima participação no processo de poder. Em virtude de um sábio autocontrole, o parlamento, como instituição, superou o período do despotismo da família Tudor. Mais uma vez, por razões totalmente determinadas pelo ambiente, o Parlamento finalmente triunfou sobre a prerrogativa real na Revolução Puritana e na Revolução Gloriosa, subindo para a posição de detentor central do poder na nova sociedade estatal, que foi, assim, convertida em <<constitucional>>.”

Para fins de esclarecimento quanto à data dos eventos narrados por Loewenstein, a Revolução Gloriosa ocorreu no Reino Unido, de 1688 a 1689.

<sup>7</sup> “Sin la introducción del principio de la representación, el poder político hubiese permanecido monolítico indefinidamente [...]” [Tradução livre]

Nadia Urbinati (2006, p. 195) também afirma que “[...] a história moderna sugere que a genealogia da democratização começou com o processo representativo.”

de legislação. Por isso, governavam e faziam leis simultaneamente, porque não havia a necessidade de legislar assiduamente, sendo mais relevante manter as regras escritas já existentes, livrando-as de usurpações e violências, do que aperfeiçoar a legislação. Somente quando os atentados tornaram-se mais incomuns, é que a representação do povo especializou-se no seu real destino, que era “declarar o modo pelo qual o povo quer ser governado e administrado, por outras palavras – fazer leis.” E, a partir de então, os representantes do povo aperfeiçoaram mais suas funções, podendo passar a chamar seus congressos de Poder Legislativo.

### 1.2.3 TEORIAS DA REPRESENTAÇÃO

A representação é explicada por diversas teorias. Uma primeira classificação prevê a divisão em três teorias, que seriam a jurídica, a institucional e a política.

As teorias jurídica e institucional são bastante próximas, pois ambas se baseiam em uma analogia entre Estado e Pessoa, em uma concepção voluntarista de soberania.

Elas assemelham a representação política ao instituto homônimo do direito privado, isto é, traduzem a representação política como mandato, contrato privado, da qual surge a natural conexão das vontades dos representados às ações dos representantes. Elas fundamentam a delegação, pela qual os representados dão instruções vinculativas aos representantes, limitando sua atuação à concretização de tais instruções. Foram as teorias que primeiro explicaram a representação política na evolução do conceito e a justificaram até o advento da Revolução Francesa.

O objetivo da representação, segundo elas, era fazer presente aquele que naturalmente estava ausente, ou seja o povo soberano, como comprova Hanna Pitkin (2006, p. 24-25), ao explicar o funcionamento do Parlamento Inglês nos séculos XV e XVI, enquanto esta teoria fundamentava a representação:

Essas visões em mudança sobre a função dos membros do Parlamento ligaram-se a duas outras tradições de pensamento: a ideia de que todos os homens estão presentes no Parlamento, e a ideia de que o governante simboliza ou encarna o país como um todo. [...] a suposição era que o Parlamento, considerado um tribunal e não uma agência legislativa, tinha o consentimento e a participação de todos os contribuintes. No século XIV, um juiz poderia argumentar que não há desculpas para a ignorância da lei, posto que todos são considerados presentes quando o Parlamento atua. [...] A outra ideia que vem enriquecer a tradição de pensamento sobre o Parlamento é a ideia de que toda a nação está, de alguma forma, encarnada

em seu governante, assim como a Igreja está encarnada em Cristo ou no Papa, depois Dele.

A teoria jurídica aponta como função da representação fazer presente, por meio dos representantes, o soberano, que se faz ausente, ideia que é abandonada pela terceira teoria da representação, a teoria política, pela qual, segundo Nadia Urbinati (2006, p. 195), não se pode reduzir a representação a um contrato de delegação firmado entre representados e representantes no momento das eleições, nem à nomeação destes últimos como substitutos do soberano ausente, pois ela apresenta uma natureza consistente em “[...] ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade.”

Por isso, a representação política não é uma forma de tornar presente o povo soberano ausente, e sim uma maneira de ligar representante e representado, conectar sociedade e instituições, ambos presentes.

Em sentido semelhante, está a classificação apresentada por Castro e Ramos (2009, p. 58), com base na proposta de Octaciano Nogueira, indicando a existência de três âmbitos da representação, quais sejam o jurídico, o sociológico e o político.

O primeiro corresponde à forma mais embrionária do fenômeno, ou seja, a do mandato imperativo praticado na Idade Média, caracterizado por efetiva delegação e aplicável a questões pontuais passíveis de serem previamente discutidas por um grupo com demandas específicas e com base local.

O segundo desdobra a ideia de representação em representatividade, trazendo a ideia de uma “representação por espelho”, de uma proporcionalidade entre representante e representados, entre a parte e o todo. Assim, o representante é um espelho de sua base, necessitando ser materialmente um deles, mais do que expor ideias que os correspondam, neste sentido, para representar as mulheres, seria necessário ser uma mulher e não apenas defender os interesses das mulheres.

Finalmente, o terceiro âmbito está mais ligado ao Estado representativo, configurando-se, neste caso, um vínculo entre representante e representado, que se alicerça sobre a responsabilidade do representante e a confiança do representado, com maior peso para a responsabilidade. A estrutura deste vínculo é feita sobre elementos abstratos, como racionalidade e crença.

Os mesmo autores Castro e Ramos (2009, p. 58-59) identificam semelhanças desta proposta com a apresentada por Hanna Pitkin, ao descrever as vertentes descritiva e formalista da representação. A primeira, descritiva, equivaleria ao sentido sociológico

exposto por Octaciano Nogueira, na qual o que contaria seria o que o representante é. Desta forma, a base de sua legitimidade residiria no vínculo entre suas experiências e as dos representados, tornando-o de fato membro do grupo, um deles, verdadeiro representante. O impacto deste formato na democracia é a criação de um cenário de diversidades que precisam interagir, tornando marcante o princípio da tolerância.

A vertente formalista se aproximaria um pouco mais do âmbito político formulado por Nogueira, embora para Pitkin, neste caso a representação estivesse vinculada à ideia de autoridade, que traz em si as imagens de verticalidade e hierarquia, pressupondo, portanto, uma distância entre base e autoridade. Neste formato, a legitimidade do representante adviria da convergência de ideias e decisões mais universalistas, pois importariam mais as suas ações do que o que ele é. Além disto, a representação formal também se fundamentaria na crença na legitimidade dos representantes e na aceitação do sistema representativo pelos representados, pois a distância natural entre estes poderia aumentar mais com o afastamento da base da atividade política.

Por fim, há, ainda, outras classificações possíveis das teorias da representação, como a proposta por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 65), ao apontar a existência de vários sentidos para o termo *representação*, dos quais dois interessam ao estudo específico da representação política, sendo eles a representação-expressão, que é aquela na qual “[...] o representante transmite uma vontade preexistente, real e concreta, do(s) representado(s) (ou da maioria destes).” e a representação-imputação, a qual ocorre quando o representante, em lugar de uma pessoa ou grupo “[...] emite uma vontade que é imputada àquele em cujo nome ele se manifesta. [...] a vontade do representante se identifica com a vontade do representado, coincide ou não com a que este, de fato, emitiria.”

#### **1.2.4 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA MODERNA – O MANDATO LIVRE**

Há poucos pontos em ciências sociais, políticas e jurídicas em que é possível dizer-se existir consenso. Contudo, acerca da natureza da representação política moderna, parece haver. Os representantes, que são o pressuposto do governo representativo, não devem, segundo a doutrina moderna, ser meros porta-vozes do povo, delegados a cumprir instruções previamente estabelecidas, como ocorria antes da Revolução Francesa (SOUSA, 1971, p. 7) e na União Soviética, já referida. Devem sim ser seus representantes, no sentido

de, em seu lugar, tomar as decisões mais acertadas, dado que são mais graduados para isto. E, como consequência, a resposta que o povo recebe é a prestação de contas dos representantes após certo período de governo, quando ocorre nova eleição.

Vittorio Emanuele Orlando, citado por Ferreira Filho (2012, 7. ed, p. 110), define a representação política, afastando-a definitivamente do instituto homônimo do direito privado: “A eleição não gera nenhuma relação de mandato entre representante político e eleitor. A eleição, isso sim, é uma designação de capacidade. Dela recebe o eleito o poder de querer pela Nação, ou melhor, o de participar da formação e da expressão dessa vontade.”

Mas ocorre que a representação política ou princípio representativo da democracia moderna, dito como necessário para viabilizar o “governo do povo” nos Estados atuais, de grandes dimensões territoriais e populacionais, conduz, na opinião de alguns ao não governo do povo, pois, havendo um mandato livre, quem governa é a minoria eleita pela maioria habilitada a participar da política pelas eleições.<sup>8</sup> Ou seja, depois de eleitos, os representantes tomam decisões independentemente de qualquer vínculo com os representados, sob a justificativa da melhor preparação para as mesmas e da impossibilidade

---

<sup>8</sup> De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, 3. ed, p. 57 e 1979, p. 22-23), Platão, Pareto, Raymond Aron, Maurice Duverger e Gaetano Mosca afirmam que o povo não se governa. Este último, em especial, ainda complementa dizendo que o povo não pode fazê-lo nem jamais o fez, tendo sido sempre governado por uma classe dirigente minoritária. Da mesma forma, o autor aponta a impossibilidade do governo de um só, sendo necessária a existência de uma classe numerosa para executar as ordens do soberano.

Ainda sobre o tema, Ferreira Filho (1979, p. 23-24) arremata:

“É da natureza das coisas, pois, que o poder seja sempre exercido por uma minoria. É sempre uma elite que prepondera nas decisões políticas. Tal elite compreende, por um lado, aqueles cujas qualidades ou atributos pessoais determinam o seu êxito na Política, e por outro, aqueles que, bem ou mal, foram guindados aos postos básicos da administração, bem como os descendentes desses, mantidos eventualmente em situação de destaque por força da inércia.

[...]

A elite dirigente desdobra-se em duas camadas: uma reúne as principais figuras da Política, os grandes líderes, os estadistas; outra, o grupo bem mais numeroso dos *cadres*, dos técnicos que assessoram, dos administradores que executam, de todos aqueles que, em nível alto, cercam, inspiram, auxiliam os primeiros. São estes últimos indispensáveis para o funcionamento do Governo, formam eles o apoio sem o qual seria impossível o controle da máquina. Com esta camada inferior têm de contar a cada passo os líderes da elite dirigente, que não se manterá como tal, caso perca o respaldo espontâneo de sua colaboração.”

Karl Loewenstein (1976, p. 61) também concorda, afirmando que “Y pertenece a la biología del proceso del poder que el liderazgo político esté en manos del gobierno, un grupo reducido, eficaz y con capacidad para la acción, en lugar de ser ejercido por una asamblea con múltiples miembros, lenta e incapaz frecuentemente de formar una voluntad política unida.”

“E pertence à biologia do processo de poder que a liderança política esteja nas mãos do governo, um grupo pequeno e efetivo com capacidade de ação, em vez de ser exercido por uma assembléia com múltiplos membros, lenta e muitas vezes incapaz de formar uma vontade política unida.” [Tradução livre]

No mesmo sentido, Giovanni Sartori (1962, p. 109) também afirma que: “Temos pois que o papel dos simples cidadãos na atividade de governo é **negativo**, passivo e não positivo. Nenhuma democrática é um tipo de organização política **guiada** pelo eleitorado: é, quando muito, um sistema **controlado** por eleitores que votam. É pois sempre o representante que **quer** pelos representados, e é só no momento em que um parlamento delibera, que a vontade do eleitorado ganha expressão e uma articulação adequada.”

de se antecipar – para obter a opinião prévia dos representados – as situações a que serão submetidos e, por isso, exigidos a se manifestar. Não bastasse isto, a pouca participação que os destinatários do governo têm, ao participar das eleições, não é estendida a todos, mas apenas à maioria qualificada para exercer a cidadania.

Mas na opinião de outros, como Nadia Urbinati (2006, 192-194), que diferencia os modelos democráticos eleitoral e representativo, enxergando o primeiro como mero exercício de escolha eleitoral de representantes, ao que não se limita o segundo, que se funda no consentimento e “[...] vê a eleição como a expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis, não como um método de transferência das preferências idiossincráticas das pessoas a profissionais políticos selecionados.”, a representação não reduz a participação popular, pois conecta a sociedade e as instituições. Mantém, portanto, o governo do povo.

Para ela, a representação promove uma unificação política que não pode ser definida nem como acordo contratual entre eleitores e eleitos, nem como um sistema de competição que aponte aqueles que deverão pronunciar o interesse geral de todos. O representante político é único não porque substitui o soberano ausente e age indiscriminadamente em seu nome, mas justamente pelo contrário, porque não o substitui e sim permanece em constante harmonia com ele, que continua presente e se faz ouvir, a fim de conseguir aprovar leis legítimas, isto é, leis consoantes com as vontades e necessidades deste mesmo povo soberano.

Assim, na opinião da autora, a representação estimula um ganho de política, vez que os cidadãos soberanos ratificam e recapitulam, regularmente, as ações e promessas dos representantes e dos candidatos, o que, mais uma vez reforça a ideia da presença e não da ausência do soberano, de seu intercâmbio e da constante participação popular, e não sua exclusão, como na primeira opinião exposta.

Esta representação política moderna, sob o formato do mandato livre, tornou-se célebre em uma de suas primeiras defesas, feita por Edmund Burke (2012), em seu *Discurso aos Eleitores de Bristol*, proferido em 03 de novembro de 1774, opinião que restou consolidada pela promulgação da Constituição Francesa de 1791 (AIETA, 2006, Tomo III, p. 116-117 e BEÇAK, 2014, p. 22)<sup>9</sup>, prevendo expressamente em seu artigo 7º da Seção III, a existência de representantes da nação inteira e não apenas de departamentos específicos.

---

<sup>9</sup> Algumas constituições do século XX ainda proibem/proíbiam o mandato imperativo, como as Constituições de Weimar (art. 21), da Itália (1947, art. 67), da Alemanha (1949, art. 38.1), da França (1958, art. 27), da Espanha (1978, art. 67.2), conforme FERREIRA FILHO (2012, 3. ed, p. 71)

A partir de então, o mandato imperativo, como pensado no fim da Idade Média, estabelecendo-se orientações aos representantes eleitos para o cumprimento do mandato passou a ser rechaçado (AIETA, 2006, Tomo III, p. 108 e SOUSA, 1971, p. 7).

Tornou-se unânime, então, a ideia de que a representação deveria ser exercida por meio de mandatos livres, de forma que os eleitos representassem não apenas aqueles que os elegeram, mas todos os eleitores do Estado, fazendo o que julgassem correto, necessário e devido, atendendo apenas a suas consciências, independentemente da vontade expressa dos representados e podendo, até mesmo, contrariá-las<sup>10</sup>.

Entretanto, é curioso observar o contexto em que as ideias de Burke foram expostas no discurso aos eleitores de Bristol. Embora coerente e amplamente defendida simultaneamente como o fundamento e o formato ideal da representação, é possível perceber que a inadequação do mandato imperativo, por ele advogada, talvez não seja posta apenas como um ideal ou um conceito, mas sim como uma justificativa para sua eleição e condição de bem representar a cidade.

Isto se explica pelo fato de que ele não era residente em Bristol, mas sim em Yorkshire, quando a eleição teve início. Além disto, ele foi lançado candidato 1 dia após o início da eleição, que, naquela época, durava várias semanas<sup>11</sup>. E, apesar de não conhecer praticamente nenhum de seus representados e ter sido lançado por alguns amigos comerciantes, ele se justificou habilitado a ser um bom representante da cidade no Parlamento, visto que, em sua opinião, o representante não devia ser um expositor de ideias ouvidas diretamente de seus eleitores, mas o homem público que defenderia as melhores políticas para estes.

Assim, rebatendo as ideias defendidas pelo concorrente derrotado nas urnas, para o qual a proximidade dos representados com o representante era indispensável, ele defendeu dois pensamentos: o de que o representante não é mero porta-voz dos eleitores e o de que, embora eleito por uma cidade, o representante, em verdade, representa e defende todo o povo de um país e não apenas as pessoas que o elegeram ou o povo da região que o elegeu.

Isto é o que se depreende de seu discurso:

---

<sup>10</sup> A ideia de que os governantes eleitos representam, inclusive, os eleitores que não os elegeram, deriva da ideia da nação como titular da soberania, o que foi teorizado por Sieyes e restou consagrado no art. III da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, segundo o qual: “O princípio de toda soberania reside essencialmente na Nação.”

<sup>11</sup> Esclarecimentos feitos pelo tradutor, Gustavo Biscaia de Lacerda, da versão utilizada do *Discurso aos Eleitores de Bristol* de Edmund Burke (2012).

Eu fui trazido para este local com a desvantagem de não ser conhecido, mesmo que de vista, por qualquer um de vocês. Nenhuma campanha política prévia fora feita para mim. Eu fui indicado [para a eleição] após a urna ser aberta [para votação]. Eu não apareci até que isso estivesse muito avançado.

[...] Meus amigos particulares demandam-me que eu não deveria frustrar suas expectativas. [...] Eles queriam que os membros [do Parlamento] [eleitos] por Bristol deveriam ser eleitos para a cidade, e para todo o interior, e não para si próprios. [...] Não conheço nada de Bristol, exceto os favores que recebi e as virtudes que vi serem exercidas aí.

[...]

Certamente, cavalheiros, deveria ser a felicidade e a glória de um representante viver na mais estreita união, na mais próxima correspondência e na menos reservada comunicação com seus representados [constituents]. Seus desejos deveriam ter grande peso para ele; suas opiniões, grande respeito; seus negócios, incansável atenção. É seu dever sacrificar seu repouso, seu prazer, suas satisfações, em benefício deles – e, acima de tudo, sempre, e em todos os casos, preferir os interesses deles aos seus próprios.

Mas sua opinião desviesada, seu julgamento maduro, sua consciência esclarecida, ele não deveria sacrificar por vocês, por qualquer homem, ou por qualquer conjunto de homens viventes. Esses atos que ele pratica não derivam do prazer de vocês [...] Seu representante deve-lhes não somente sua diligência, mas seu julgamento; ele trai-os, em vez de servi-los, caso ele sacrifique seu julgamento em favor da opinião de vocês.

[...] Se o governo fosse uma questão de vontade, em qualquer lugar, a de vocês, sem dúvida, deveria ser superior. Mas o governo e a legislação são temas de razão e julgamento e não de inclinação; que tipo de razão é essa em que a determinação precede a discussão, em que um grupo de homens delibera e outro decide e em que aqueles que formam a conclusão talvez distem 300 milhas daqueles que ouvem os argumentos?

[...]

O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujos interesses cada um deve assegurar, como um agente e um defensor, contra outros agentes e defensores; mas o Parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade – em que nenhum propósito local, nenhum preconceito local, deveria guiar, exceto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade. Você escolhe um membro, de fato; mas quando você escolhe-o, ele não é membro de Bristol, mas é um membro do Parlamento. Se o representante local deveria ter um interesse ou deveria formar uma opinião apressada evidentemente oposta ao bem real do resto da comunidade, o membro daquele lugar deveria estar tão distante quanto qualquer outro de qualquer empenho para executá-lo. [...] (BURKE, 2012, p. 98-101)

O que se nota é uma indisfarçável vontade de rebater as críticas do candidato derrotado, Matthew Brickdale<sup>12</sup>, acerca da inadequação da eleição de Burke e da conseqüente não eleição dele próprio. E, para isto, ele lança mão de fundamentar a

---

<sup>12</sup> A informação sobre os candidatos e o resultado das eleições com o número de votos dados a cada um é dada pelo tradutor, Gustavo Biscaia de Lacerda, da versão utilizada do *Discurso aos Eleitores de Bristol* de Edmund Burke (2012).

capacidade do representante de bem desempenhar o encargo, mesmo não conhecendo nem tendo qualquer identidade com os representados. Também aparenta ser por este motivo a defesa de que nenhum membro eleito por um distrito, cidade ou estado representa apenas aquela unidade, mas sim todo o país. Isto significa que ele representa os que o elegeram e também os que não o elegeram em sua região e as demais pessoas de todo o restante do território, haja vista que não se deve perseguir interesses próprios ou locais, mas sim o bem comum. Em virtude disto, antes de ser “membro de Bristol”, o político é “membro do Parlamento”.

Assim, fica resolvida a questão prontamente admitida por ele de não conhecer nada de Bristol, a não ser os amigos particulares, os favores recebidos e as virtudes cujo exercício ele alega ter presenciado.

É correta a percepção da amplitude da representação e da necessidade de, superando interesses particulares, defender-se o bem geral de todos e se perseguir a concretização de políticas que tragam progresso a todos e impulsionem o Estado como um todo.

Entretanto, esta afirmação é contraditória com as menções anteriores aos “amigos particulares”, que não querem ter “suas expectativas” frustradas e lhe fizeram “favores”, que são uma das únicas referências que o candidato conhece na cidade.

Na prática, também se torna hipocrisia crer que o eleito não é colocado na Casa Legislativa para defender os interesses dos eleitores, que o elegeram exatamente por conta da identidade de ideais e interesses que mantém com ele. Mas esta discussão ainda será mais aprofundada em tópicos seguintes.

Burke também está correto ao reconhecer a complexidade dos assuntos públicos e a impossibilidade de os eleitores anteverem as discussões por que passarão os eleitos na defesa dos interesses populares e, assim, definirem as posições a serem adotadas por seus representantes. Logicamente, as políticas públicas envolvem uma infinidade de questões mais profundas do que simples vontades, como ele bem coloca.

Ademais, é fato que o candidato que ainda não participa do governo pouco sabe de seu funcionamento e de suas reais possibilidades como gestor ou legislador. Logo, quando se candidata, tece promessas, projetos e programas de governo que se fundamentam em expectativas e conhecimentos periféricos acerca do que acredita ser e poder realizar ao encontrar a realidade do sistema, o que, por óbvio, nem sempre se concretiza.

Em função disto, simplesmente seguir orientações dadas anteriormente torna-se verdadeiramente impossível. Mas também não se pode ignorar os anseios populares

completamente, haja vista que não são todas as discussões que têm suas possibilidades totalmente transmutadas da expectativa construída a partir de uma visão externa para a possibilidade real que se constata ao adentrar o sistema.

Talvez não seja possível fazer tudo o que se prometeu ou da forma ou no tempo em que se prometeu, mas é de se observar que prometer uma política e defender um posicionamento em um sentido e, após ser eleito, apoiar e realizar outro em sentido diametralmente oposto não é aceitável.

Neste sentido, Burke deixa claro que o representante “em todos os casos, [deve] preferir os interesses deles [eleitores] aos seus próprios.” (p. 100), afirmação que a prática tornou bastante questionável – para usar apenas um eufemismo – ao longo da história, sobretudo no Brasil.

### **1.3 A BUSCA DA VONTADE GERAL**

A busca da vontade geral, do bem comum é, ao menos na teoria, o que direciona o governo e suas políticas públicas. Uma vez que as pessoas abdicaram da liberdade de perseguirem sozinhas seus interesses individuais e criaram o Estado, o norteador deste e do governo que o administra passou a ser o bem de todos, ainda que impondo sacrifícios a desejos pessoais e individuais, que ficaram relegados a um segundo plano, conforme as teorias contratualistas.

E é a busca, e o consequente alcance, do bem comum, o que classifica um governo como bom (BOBBIO, 2010, p. 142).

Esta estrutura seria muito bem-sucedida não fosse a dificuldade de se definir o que está englobado nas acepções de vontade geral e de bem comum.

Rousseau (2010, p. 39) esforça-se para definir a vontade geral e delimitar sua aplicação e influência, estabelecendo a já conhecida distinção entre vontade geral e vontade de todos, explicitando que esta não configura a vontade geral, mas sim um somatório de todas as vontades individuais. Enquanto a vontade geral considera o interesse comum, a vontade de todos leva em conta os variados interesses privados, que podem, muitas vezes, entrar em conflito e se anular. Excluídas estas diferenças dos pleitos individuais, aquilo que for comum a todos configurará a vontade geral.

Schumpeter (1961, p. 299-300) já considera a existência de uma vontade comum, que seria o somatório da vontade de todas as pessoas sensatas no alcance do bem-

estar ou da felicidade comuns. Entretanto, encontra dificuldades na definição do que seria o bem comum a ser perseguido por esta vontade de todos e justifica afirmando que o problema não está em se imaginar que alguém possa desejar outras coisas que não o bem comum, mas em uma questão mais primária, que é o fato de o bem comum significar coisas muito diversas para diferentes indivíduos e grupos.

E de fato, em questões das mais simplórias possíveis, como por exemplo a definição da cor de uma placa de trânsito, a diferença de opiniões e anseios populares é muito grande, diferença esta que tende a aumentar conforme se amplia a complexidade do assunto a ser tratado, como no caso de reformas trabalhistas, previdenciárias, tributárias e políticas, realidades atuais no Brasil. Não bastasse as diferenças exclusivamente de opinião, há ainda que se considerar as diferenças regionais, que conduzem a necessárias distinções de necessidades e pretensões populares.

O autor (SCHUMPETER, 1961, p. 304) vai mais além em suas análises, concluindo que, ainda que fosse possível isolar e definir perfeitamente as opiniões e desejos dos cidadãos, as decisões políticas tomadas com base nestas vontades individuais não necessariamente “representariam coisa alguma que, convincentemente, pudesse ser chamada de *vontade do povo*.” Completa afirmando que é muito provável que sempre que as vontades individuais estão muito divididas, as decisões políticas produzidas não correspondem ao que o povo realmente deseja. E, nem por isso, estas decisões devem ser consideradas um “*meio-termo justo*.” Por fim, conclui dizendo que, em casos de decisões quantitativas, em que há consenso quanto à política, mas não quanto aos valores, como no caso de todos concordarem que é necessário fornecer ajuda aos desempregados, sem contudo, haver consenso quanto ao montante, as oportunidades de se chegar a um “*meio-termo justo*” entre as variadas vontades individuais são maiores. Ocorrência que não se repete com questões qualitativas, como a decisão de participar de uma guerra, por exemplo, em que a divisão de opiniões levará à realização de certa decisão política que poderá ser “igualmente desagradável, embora por diferentes razões, a todo o povo”.

O problema apontado na formulação de Schumpeter já havia sido percebido por Rousseau, pois, mesmo em se considerando sua formulação conceitual acerca da vontade geral, também se encontram complicadores ao aplica-la, uma vez que podem haver desejos nas vontades particulares que tenham o mesmo objeto, mas nem por isso se identifiquem completamente, pois ainda será necessário observar o modo e o momento de concretização destes anseios.

Ele próprio aponta dificuldades em se identificar onde está o bem comum, admitindo que, embora a vontade geral seja sempre correta, posto que tendente à utilidade pública, as deliberações do povo nem sempre mostram-se corretas, pois este pode ser ludibriado e não conseguir identificar onde se acha seu próprio bem, momento em que poderá passar a desejar o que é mal. A vontade geral e o bem comum, então, estarão ignoradas na prática. (ROUSSEAU, 2010, p. 39)

E completa ressaltando a dificuldade de, com base no atendimento ou não da vontade geral, classificar um governo como bom ou mau, haja vista a existência de diversas opiniões, sobretudo acerca do que é adequado, necessário, bom ou ruim:

Mas se indagássemos por que sinal pode-se saber que um dado povo é bem ou mal governado, seria outra coisa, e a questão de fato poderia ser resolvida.

Contudo, não é de modo algum, resolvida, porque cada um quer resolvê-la à sua maneira. Os súditos enaltecem a tranquilidade pública, os cidadãos a liberdade dos particulares; um prefere a segurança das posses e o outro a das pessoas; um deseja que o melhor governo seja o mais severo, o outro sustenta que é o mais suave; este quer que os crimes sejam punidos e aqueles que sejam prevenidos; um acha conveniente sermos temidos pelos vizinhos, o outro que sejamos ignorados; um fica satisfeito quando há circulação do dinheiro, o outro exige que o povo tenha pão. Se chegássemos a um acordo quanto a esses pontos e outros semelhantes, teríamos avançado? As quantidades morais carecem de medida precisa. Uma vez de acordo quanto ao critério, como estar de acordo quanto à avaliação? (ROUSSEAU, 2010, p. 69)

De fato, as demandas populares são muitas, logo as percepções sobre o atendimento dos fins estatais variam conforme a capacidade de atendimento destas pendências. Os que são atendidos em suas aspirações consideram o governo e o Estado eficientes e úteis, opinião que se faz diametralmente oposta em relação àqueles que não são contemplados. E, como quase nunca é possível atender com plenitude as opiniões e vontades dos vários grupos, conforme apontado pelos dois teóricos acima citados, a possibilidade de sempre o povo como um todo estar descontente e não ser atendido é muito grande.

Logo, a vontade geral, o bem comum, que são as aspirações da atuação estatal, quase nunca conseguem ser atingidos, muito porque nem sempre conseguem ser definidos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Analisando a questão da vontade geral e seu exercício, Karl Loewenstein (1976, p. 61) afirma que esta vontade geral concebida por Rousseau tem um caráter místico e não atua por si mesma, devendo ser dirigida unitária e consequentemente pelo que ele denomina liderança política. Esta liderança, segundo sua definição, é o exercício do poder político, consciente de seu objetivo. Considerando a concepção originária da vontade geral de Rousseau, o poder era totalitário, pois era um elemento dado e previamente entendido.

Avançando além desta discussão, Hans Kelsen (2000, p. 38-42), ao debater sobre a identificação e delimitação da composição do povo, que “[...] representa o substrato da ideia democrática [...]” (p. 38), afirma ser a vontade geral não o resultado da vontade do povo, mas sim da vontade dos partidos políticos, órgãos que são essenciais e sobre os quais se funda a moderna democracia. Para ele, na prática, os partidos políticos são os “[...] órgãos de formação da vontade do Estado.” (p. 39) e os responsáveis pela orientação de sua concretização posterior.

Em suas palavras:

Está claro que o indivíduo isolado não tem, politicamente, nenhuma existência real, não podendo exercer influência real sobre a formação da vontade do Estado. Portanto, a democracia só poderá existir se os indivíduos se agruparem segundo suas afinidades políticas, com o fim de dirigir a vontade geral para os seus fins políticos, de tal forma que entre o indivíduo e o Estado, se insiram aquelas formações coletivas que, como partidos políticos, sintetizem as vontades iguais de cada um dos indivíduos. (2000, p. 39-40)

Entretanto, embora os partidos revelem os interesses de grupos específicos, a vontade geral não pode representar apenas o interesse de um único grupo, devendo ser a resultante da conciliação de interesses opostos. Por isso, Kelsen conclui que “A formação do povo em partidos políticos na realidade é uma organização necessária a fim de que esses acordos possam ser realizados, a fim de que a vontade geral possa mover-se ao longo de uma linha média.” (2000, p. 41) É possível, portanto, democratizar a formação da vontade geral, que naturalmente tende a ser aristocrática e autocrática, em decorrência da estrutura dos partidos, que favorecem esta situação.

Assim é que, como na democracia deseja-se construir um Estado de partidos, a vontade geral pode ser a resultante da comunhão das vontades destes partidos, renunciando-se a uma “[...] vontade geral “orgânica” superior aos partidos.” (2000, p. 41) Em resumo, na democracia moderna, que é naturalmente a indireta, a vontade geral é formada por uma maioria de representantes, que fora eleita pela maioria dos titulares dos direitos políticos. (2000, p. 43)

Diferentemente da opinião dos outros dois autores citados, segundo os quais definir a vontade geral é complexo e provavelmente inatingível, haja vista a dificuldade de se estabelecer de forma homogênea ou unânime o que é o bem comum, para Kelsen, a definição da vontade geral é objetivamente possível. Entretanto, é fato que a vontade geral

apontada por ele não corresponde à generalidade que se espera, não tem a amplitude necessária, não é verdadeiramente “geral”. Daí sua possibilidade no campo concreto.

Esta posição, esclarecendo de forma nada tímida o sentido da democracia e da participação popular, bem como da verdadeira vontade geral produzida e realizada na democracia, torna necessário o estudo do próprio conceito de povo, de que tanto se fala como o destinatário das decisões políticas e o formulador dos anseios que as devem nortear, mas que, por vezes, não as orientam.

## 1.4 O CONCEITO DE POVO

Conceituar o povo no âmbito do Direito não é simples, embora necessário e importante. Isto porque é consenso entre os estudiosos que o elemento pessoal é imprescindível para a constituição e a existência do Estado, influenciando diretamente a política, a definição do governo e a escolha dos governantes.

Segundo o professor Dalmo de Abreu Dallari (2005, p. 95), este elemento pessoal é, por vezes, designado por população ou por nação, termos que são utilizados como sinônimos de povo, embora não o sejam. Além disto, a dificuldade da definição do termo povo também reside na grande carga emocional acumulada sobre ele ao longo dos séculos.

Apesar desta reconhecida dificuldade, a definição jurídica de povo é oferecida pela Teoria do Estado, aliando ao conceito as noções de nacionalidade e cidadania, como o faz a professora Nina Ranieri (2013, p. 108):

*O povo de um Estado é constituído por seus cidadãos, isto é, pelos indivíduos a ele juridicamente vinculados por meio da nacionalidade e da cidadania.*

[...]

O conceito de povo compreende as gerações presentes, passadas e futuras, sendo irrelevante se seus integrantes se encontram ou não no território nacional. Essa é uma das razões pelas quais um único indivíduo pode deter duplas ou triplas cidadanias, como é o caso de muitos cidadãos brasileiros descendentes de italianos, espanhóis, portugueses, etc., aos quais se reconhece, legalmente, o vínculo de cidadania com os países de origem se seus antepassados.<sup>14</sup>

A partir desta definição, é possível entender o motivo da confusão gerada entre os termos povo e nação, uma vez que, para definir povo, utiliza-se um conceito cuja

---

<sup>14</sup> Os itálicos são do original.

denominação deriva de nação, isto é, a *nacionalidade*, que é o “vínculo [...] de natureza política e jurídica, que liga o indivíduo ao Estado, por nascimento ou naturalização” (RANIERI, 2013, p. 109).

Além disto, Ranieri (2013) também indica a ocorrência de uma sobreposição dos termos povo, Nação e Estado, identificando-se povo como nação política a partir do final do século XVIII, quando as Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789) inverteram as relações de poder, afirmando ser o povo, ou a Nação no caso francês, os detentores do poder, e não mais o soberano, como anteriormente. Assim, a ideia de Nação confundiu-se com a de *populus*, vigente no Direito romano e correspondente ao “conjunto de indivíduos assemelhados em virtude de pertencerem a um mesmo Estado” (RANIERI, 2013, p. 110-111). Esta certamente é outra forte razão para se ter perpetuado o uso indiscriminado do termo povo como sinônimo de nação.

Na verdade, Paulo Bonavides (2010, p. 82-83) esclarece que, do ponto de vista sociológico<sup>15</sup>, há equivalência entre os conceitos de povo e nação. Nesta visão, o povo é a nação e o que une este povo é a consciência nacional. Segundo o autor:

O povo é compreendido como toda a continuidade do elemento humano, projetado historicamente no decurso de várias gerações e dotado de valores e aspirações comuns.

Compreende vivos e mortos, as gerações presentes e as gerações passadas, os que vivem e os que hão de viver. (BONAVIDES, 2010, p. 83)

Assim, o conceito sociológico de povo se identifica com o de nação, justificando-se, portanto, a proximidade terminológica, que, por vezes, dificulta a definição – e distinção – jurídica dos termos. Paulo Bonavides (2010, p. 79-81) elucida, ainda, a existência de outro conceito de povo, o político, surgido a partir da evolução do Estado liberal, constitucional e representativo e da ampliação do sufrágio, que se tornou universal:

Povo é então o quadro humano sufragante, que se politizou (quer dizer, que assumiu capacidade decisória), ou seja, o corpo eleitoral. O conceito de povo traduz por conseguinte uma formação histórica recente, sendo estranho ao direito público das realezas absolutas, que conheciam súditos e dinastias, mas não conheciam povos e nações.

Esse conceito político de povo prende-se evidentemente a uma concepção ideológica: a das burguesias ocidentais que implantaram o sistema representativo e impuseram a participação dos governados, desencadeando

---

<sup>15</sup> O autor diferencia os conceitos jurídico, sociológico e político de povo.

o processo que converteria estes de *objeto* em *sujeito* da ordem política.<sup>16</sup>  
(BONAVIDES, 2010, p. 80)

Embora demonstre uma evolução da ideia de povo, que deixou de ser objeto no absolutismo, para se tornar sujeito na democracia, este conceito político não contribui para a consolidação do conceito jurídico, haja vista que inclui no povo apenas os cidadãos, ou seja, as pessoas que participam do sufrágio e das decisões políticas do país, excluindo as pessoas que, embora não votem, tais como os analfabetos e menores, também mantêm vínculo jurídico com o Estado, por meio da nacionalidade.

O conceito político, como a própria denominação sugere, contribui para a identificação dos habilitados a participar da vida política do Estado e, portanto, de escolher o governante que estará a sua frente, mas como não são apenas estes eleitores que formarão a vontade geral a ser perseguida pelo Estado e que receberão as políticas públicas desenvolvidas pelos governantes, não podem ser os únicos a serem considerados.

Nota-se, portanto, que, dentre todos os conceitos de povo, o sociológico mostra-se mais amplo e o político mais restrito, estando o jurídico entre eles.

Com relação ao embaraço entre os termos povo e população, ele parece dever-se ao que é apontado pela Teoria do Estado e pelo Direito Internacional como sendo o elemento pessoal de composição do Estado. Enquanto a primeira indica o povo como sendo elemento de constituição do Estado, designando, como mostrado no conceito jurídico acima citado, as gerações presentes, passadas e futuras de cidadãos que possuem vínculo jurídico com o Estado, independentemente de estarem ou não em seu território, o segundo enxerga como elemento constitutivo do Estado a sua população, como expõem Casella, Accioly e Silva (2012, p. 251-252 e 254):

Pode-se definir o estado como agrupamento humano, estabelecido permanentemente num território determinado e sob governo independente. Da análise dessa definição, constata-se que, teoricamente, são quatro os elementos constitutivos do estado, conforme estabelece a Convenção Interamericana sobre os Direitos e Deveres dos Estados, firmada em Montevidéu, em 1993, que indica os seguintes requisitos: *a)* população permanente; *b)* território determinado; *c)* governo; *d)* capacidade de entrar em relação com os demais estados.

[...]

Por *população* entende-se a coletividade de indivíduos, nacionais e estrangeiros, que habitam o território em determinado momento histórico; é a expressão demográfica ou conceito aritmético, quantitativo. Não deve ser confundida com a palavra *povo*, que tem sentido sobretudo *social*, ou

---

<sup>16</sup> Os itálicos são do original.

seja, *povo* em oposição a *governo*, ou parte da coletividade determinada pelo aspecto social.<sup>17</sup>

Desta forma, embora não se confundam, ou não devam ser confundidos, os termos povo e população, por remeterem ambos a elementos constitutivos do Estado na visão de ramos diferentes do Direito, acabam sendo empregados de forma tecnicamente imprecisa, o que não pode prejudicar a sua conceituação adequada.

### 1.4.1 A ORIGEM DA NOÇÃO JURÍDICA DE POVO

A noção jurídica de povo é uma conquista recente, segundo o que esclarece Dallari (2005, p. 96-98), e somente surgiu a partir da necessidade de se disciplinar juridicamente esta entidade que, embora concreta e influente, também se mostrava nebulosa, principalmente quanto a sua composição, participação política, direitos e deveres.

De acordo com o autor, na Grécia, a expressão *cidadão* indicava apenas o membro politicamente ativo da sociedade, ou seja, aquele que podia participar das decisões políticas. Logicamente, não apenas de cidadãos eram compostas as *polis*, mas também de homens livres não dotados de direitos políticos e de escravos.

Aqui já haveria um indício de noção jurídica de povo, pois a expressão *povo de Atenas* contemplava apenas os indivíduos que tinham certos direitos. Apesar desta noção não corresponder ao conceito moderno de povo, esta distinção assemelha-se à diferenciação hoje empregada entre povo, que no caso seriam os cidadãos atenienses, e população, que seria a soma dos cidadãos e dos demais habitantes de Atenas, constituindo, assim, mero valor demográfico.

Em Roma, a princípio utilizava-se o termo *povo* de forma semelhante à maneira empregada na Grécia, ou seja, para designar o conjunto de cidadãos. Mais tarde, seu sentido alargou-se, passando a significar o próprio Estado romano.

Durante a Idade Média, a noção de povo foi menos precisa, em virtude da extensão dos direitos a novas camadas da população e da maior mobilidade das pessoas, o que permitia a elas dividirem-se em diferentes ordenações, dificultando a sua unificação e, por conseguinte, a identificação de um povo. No entanto, a Idade Média representou um grande avanço ao superar por completo a ideia aristocrática de povo, lançando as bases da nova concepção de povo que seria definida quando da afirmação do Estado Moderno.

---

<sup>17</sup> Os itálicos são do original.

Ainda segundo Dallari (2005, p. 96-98), no século XIV, Marsílio de Pádua trouxe uma noção unitária e ampla de povo, indicando-o como fonte da lei e deixando ao príncipe o poder executivo. Os direitos políticos foram atribuídos aos cidadãos, mas estes não pertenciam necessariamente a uma camada superior da população. Ao contrário disto, esta classe já era composta também por burgueses e membros de corporações. No entanto, ainda restaram resquícios de aristocracia, pois os direitos tradicionais não desapareceram e havia distinções de importância dentro das próprias corporações, que implicavam em atribuição de diferentes valores aos votos.

Durante o primeiro período do Estado Moderno, enquanto prevaleceu a monarquia absoluta, a designação de cidadão foi se ampliando na França, influenciando no alargamento do conceito de povo também. A partir das revoluções burguesas do século XVIII, a noção de povo passou a constar dos textos constitucionais, totalmente dissociada da noção de classe, com o verdadeiro intuito de impedir a discriminação entre os componentes do Estado. Na prática, as discriminações não desapareceram, mas teve início um esforço doutrinário para se efetivar, em termos jurídicos, a extensão plena da cidadania.

### **1.4.2 O POVO NA VISÃO DOS CONTRATUALISTAS CLÁSSICOS**

A construção da noção jurídica que se tem de povo atualmente, resultando, dentre outros, na ampliação dos direitos e da igualdade e na busca pelo fim das discriminações, como informado no item anterior, sem dúvidas, contou com diversas contribuições teóricas de autores clássicos da política.

Dentre os vários clássicos, os contratualistas, em especial, foram os responsáveis por elaborar a ideia de que a coletividade, ao se unir para firmar o pacto social e criar, com ele, o Estado, passa a constituir o povo. Estes teóricos são assim denominados por constituírem uma geração que, entre os séculos XVI e XVIII, afirmaram que a origem do Estado e da sociedade está em um contrato celebrado pelos homens, os quais, antes dele, viveriam naturalmente, no chamado estado de natureza, sem poder e sem organização. Esta somente surgiu após a celebração do contrato, estabelecendo as regras de convívio social e subordinação política (RIBEIRO, In: WEFFORT, 2006, p. 53).

O pacto social cria o povo como unidade e corpo político, o qual é identificado com o Estado, mas pode, na opinião de Locke, Rousseau e Kant, ou não, na visão de Hobbes, diferenciar-se do governo.

Por isso, passar-se-á a demonstrar a visão que alguns destes autores clássicos tinham a respeito do povo.

### 1.4.2.1 A VISÃO DE THOMAS HOBBS

Para o contratualista Thomas Hobbes, o homem vivendo em estado de natureza, é o “lobo do homem”. Isto é, está em permanente estado de guerra, atacando seu semelhante, para evitar que ele o ataque e comprometa sua vida.

Deste estado de natureza, Hobbes (*Apud* WEFFORT, 2006, p. 54-55) extrai a igualdade natural entre os homens:

A natureza fez os homens tão iguais, quanto às faculdades do corpo e do espírito, que, embora por vezes se encontre um homem manifestamente mais forte de corpo, ou de espírito mais vivo do que outro, mesmo assim, quando se considera tudo isso em conjunto, a diferença entre um e outro homem não é suficientemente considerável para que qualquer um possa com base nela reclamar qualquer benefício a que outro não possa também aspirar, tal como ele. Porque quanto à força corporal o mais fraco tem força suficiente para matar o mais forte, quer por secreta maquinação, quer aliando-se com outros que se encontrem ameaçados pelo mesmo perigo.

[...]

[Da] igualdade quanto à capacidade deriva a igualdade quanto à esperança de atingirmos nossos fins. Portanto se dois homens desejam a mesma coisa, ao mesmo tempo que é impossível ela ser gozada por ambos, eles tornam-se inimigos. E no caminho para seu fim (que é principalmente sua própria conservação, e às vezes apenas seu deleite) esforçam-se por se destruir ou subjugar um ao outro. E disto se segue que, quando um invasor nada mais tem a recear do que o poder de um único outro homem, se alguém planta, semeia, constrói ou possui um lugar conveniente, é provavelmente de esperar que outros venham preparados com forças conjugadas, para desapossá-lo e privá-lo, não apenas do fruto do seu trabalho, mas também de sua vida e de sua liberdade. Por sua vez, o invasor ficará no mesmo perigo em relação aos outros.

Mas, embora iguais, os homens, no estado de natureza, encontram-se com suas vidas ameaçadas, em perigo. E a única forma de acabar com este estado de guerra em que estão é a imposição de uma lei que os proíba de atentar uns contra os outros. Mas, para isto, é necessário fazer a lei e, antes disto, definir qual será a pessoa que deverá fazê-la.

A partir daí é que Hobbes delinea a base jurídica para a formação do Estado e do povo. Segundo ele, há uma lei de natureza que deve privar o homem de atentar contra si e contra todos, permitindo que todos possam viver em segurança por todo o tempo que a natureza os permite viver. E é a partir da busca pelo cumprimento desta lei de natureza, que os homens concordam em firmar um contrato renunciando aos seus direitos em favor de um soberano, desde que todos os outros assim também o façam, sendo certo que este soberano assumirá toda a força e poder sobre os outros homens e, como somente será definido a partir da assunção deste pacto, ele não o terá assinado, não assumindo, assim, qualquer obrigação e não podendo ser cobrado por nada.

A partir do cumprimento desta lei de natureza e da assinatura deste contrato social, surge, para Hobbes (*Apud* WEFFORT, 2006, p. 62), o Estado:

Isto é mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: *Cedo e transfiro meu direito de governar-se a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado*, em latim *civitas*. É esta a geração daquele grande *Leviatã*, ou antes (para falar em termos mais relevantes) daquele *Deus Mortal*, ao qual devemos, abaixo do *Deus Imortal*, nossa paz e defesa.

[...] essência do Estado, a qual pode ser assim definida: *Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum.*

Aquele que é portador dessa pessoa se chama *soberano*, e dele se diz que possui *poder soberano*. Todos os restantes são *súditos*.<sup>18</sup>

É possível perceber que Hobbes informa que, a partir de todo este processo surge não apenas o Estado, mas também o povo, que, para ele, é identificado com o próprio Estado, de forma semelhante ao que Dallari (2005) indicou como tendo ocorrido num segundo momento da evolução da noção jurídica de povo em Roma. Isto é confirmado em outra passagem, em que Hobbes (*Apud* WEFFORT, 2006, p. 63) informa o seguinte:

Diz-se que um *Estado* foi *instituído* quando uma *multidão* de *homens concordam e pactuam*, cada um com cada um dos outros, que a qualquer *homem* ou *assembleia de homens* a quem seja atribuído pela maioria o *direito de representar* a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu *representante*), todos sem exceção, tanto os que *votaram a favor dele* como os que *votaram contra ele*, deverão *autorizar* todos os atos e decisões desse

<sup>18</sup> Os itálicos são do original, mas os grifos foram incluídos.

homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens.

É desta instituição do Estado que derivam todos os *direitos e faculdades* daquele ou daqueles a quem o poder soberano é conferido mediante o consentimento do povo reunido.<sup>19</sup>

A mesma conclusão de identidade dos termos Estado e povo advém da análise de trechos em que Hobbes (*Apud* WEFFORT, 2006, p. 64-65) afirma que os atos do soberano são os atos dos próprios homens que deram o poder a ele:

Além do mais, se aquele que tentar depor seu soberano for morto, ou por ele castigado devido a essa tentativa, será o autor de seu próprio castigo, dado que por instituição é autor de tudo quanto seu soberano fizer.

[...]

Em quarto lugar, dado que todo súdito é por instituição autor de todos os atos e decisões do soberano instituído, segue-se que nada do que este faça pode ser considerado injúria para com qualquer de seus súditos, e que nenhum deles pode acusá-lo de injustiça.<sup>20</sup>

Conclui-se, então, que Hobbes, ao propor o fim do estado de natureza, em que vários homens vivem sem qualquer vínculo, nem comportamento orientado aos mesmos objetivos e finalidades, em prol da criação do Estado, faz surgir também a ideia de povo. Isto é, aquele grande número de homens sem qualquer identidade, a partir do contrato social, passa a ter algo que os une em prol de um mesmo desejo e sob as mesmas regras de convivência, passando a constituir um corpo único, agora amalgamado por estas mesmas regras e desejos. Nas palavras de Renato Janine Ribeiro (In: WEFFORT, 2006, p. 62), “Hobbes desenvolve essa ideia, e monta um Estado que é *condição* para existir a própria sociedade. A sociedade nasce com o Estado.”

Assim, tem-se que o povo descrito por Hobbes é composto por pessoas que mantêm vínculo com elas mesmas e com o Estado em função de uma escolha de viver sob aquela forma, sob aquela ordem jurídica e sob as ordens daquele soberano, e não em virtude do nascimento ou da naturalização. Estes homens estão em total situação de igualdade, que trouxeram consigo como herança do estado de natureza.

Este povo detém a legitimidade para a escolha do soberano, o qual detém a soberania e, portanto, o direito de escolher e dar aos súditos o que julgar devido. O povo, em regra, não tem direito de voto – Hobbes prevê apenas o voto de consentimento, que pode ser

---

<sup>19</sup> Os itálicos são do original, mas os grifos foram incluídos.

<sup>20</sup> *Idem*.

requerido pelo soberano quando ele desejar – nem de escolha, já que cada indivíduo renunciou a estas possibilidades assim que optou por firmar o pacto social e unir-se aos demais – contando com a renúncia deles a seus próprios direitos também – para fazer parte do povo e, por sua vez, constituir o Estado. Em função da igualdade e da renúncia empreendida para se criar o Estado, todo o povo permanece sem muitos direitos subjetivos em relação ao Estado, podendo exigir-lhe, basicamente, a proteção à sua vida, e esperar o que mais o soberano julgue necessário conceder, vez que não pode se opor a nada, por não lhe ser garantido o direito legítimo de resistência, nem ser aventada a possibilidade de revolução e deposição do soberano.

#### **1.4.2.2 A VISÃO DE JOHN LOCKE**

Embora também teorize no sentido de que o contrato social é o responsável por conduzir os homens do estado de natureza à sociedade civil, John Locke não vê este estado de natureza como Hobbes. Para ele, o estado de natureza não é de guerra, mas de relativa paz, concórdia e harmonia.

Além disto, a existência do indivíduo precede a existência da sociedade e do Estado, por isso, Locke é considerado individualista, em oposição à tradicional doutrina aristotélica, segundo a qual a sociedade precede o indivíduo (MELLO, In: WEFFORT, 2006, p. 84).

Como consequência do estado de natureza de relativa paz, o contrato social e, por conseguinte, o Estado, surgem, para Locke, por um pacto de consentimento e não de submissão, como em Hobbes, em que os homens concordam livremente em formar uma sociedade civil para preservar e consolidar os direitos que já possuíam no estado de natureza, sobretudo a propriedade, que ele entende não apenas como os bens móveis e imóveis, corpóreos e incorpóreos que hoje atribuímos ao conceito de propriedade, mas sim como algo mais amplo, englobando a vida, a liberdade e os bens em si (LOCKE, 1999, p. 132).

Locke assim descreve a passagem do estado de natureza à sociedade civil:

O homem nasceu, como já foi provado, com um direito à liberdade perfeita e em pleno gozo de todos os direitos e privilégios da lei da natureza, assim como qualquer outro homem ou grupo de homens na terra; a natureza lhe proporciona, então, não somente o poder de preservar aquilo que lhe pertence – ou seja, sua vida, sua liberdade, seus bens – contra as depredações e as tentativas de outros homens, mas de julgar e punir as infrações daquela lei em outros, quando ele está convencido que a ofensa

merece, e até com a morte, em crimes em que ele considera que a atrocidade a justifica.

[...]

Aqueles que estão reunidos de modo a formar um único corpo, com um sistema jurídico e judiciário com autoridade para decidir controvérsias entre eles e punir os ofensores, estão em sociedade civil uns com os outros; mas aqueles que não têm em comum nenhum direito de recurso, ou seja, sobre a terra, estão ainda no estado de natureza, onde cada um serve a si mesmo de juiz e de executor, o que é, como mostrei antes, o perfeito estado de natureza. (LOCKE, 1999, p. 132-133)

Desta forma, os homens entram na sociedade civil e se tornam membros da comunidade civil para proteger mais adequadamente a sua propriedade. Como consequência, renunciam ao seu poder de punir as ofensas pelas leis de natureza e segundo seu julgamento particular, delegando ao legislativo esta responsabilidade. Mas, simultaneamente, mantêm o direito de requerer à comunidade civil sua força individual para executar os julgamentos desta comunidade, “[...] que, na verdade, são seus próprios julgamentos, pois são feitos por ele [o homem] ou por seu representante.” (LOCKE, 1999, p. 133).

Observa-se também em Locke, a identificação entre o povo e o Estado, que é formado a partir e pela comunidade civil. Esta conclusão é facilmente extraída a partir do trecho a seguir:

Por isso, todas as vezes que um número qualquer de homens se unir em uma sociedade, ainda que cada um renuncie ao seu poder executivo da lei da natureza e o confie ao público, lá, e somente lá, existe uma sociedade política ou civil. E isso acontece todas as vezes que homens que estão no estado de natureza, em qualquer número, entram em sociedade para fazerem de um mesmo povo um corpo político único, sob um único governo supremo; ou todas as vezes que um indivíduo se une e se incorpora a qualquer governo já estabelecido. Esta sua atitude autoriza a sociedade ou seu corpo legislativo, que é a mesma coisa, a fazer leis por sua conta, quando o bem público o exigir, e requerer sua assistência para fazê-las executar (assim como decretos dos quais ele mesmo seria o autor). Os homens passam assim do estado de natureza para aquele da comunidade civil, instituindo um juiz na terra com autoridade para dirimir todas as controvérsias e reparar as injúrias que possam ocorrer a qualquer membro da sociedade civil; este juiz é o legislativo, ou os magistrados por ele nomeados. E onde houver homens, seja qual for seu número e sejam quais forem os elos que os unem, que não possam recorrer à decisão de um tal poder, eles ainda estão no estado de natureza. (LOCKE, 1999, p. 134)<sup>21</sup>

No entanto, diferentemente de Hobbes, para Locke, o Estado – que corresponde ao povo unido – não corresponde ao governo. Por isso, enquanto Hobbes entendia não ser

---

<sup>21</sup> Os grifos foram incluídos.

possível o povo rebelar-se contra o soberano, pois as atitudes deste eram as atitudes do próprio povo, Locke entende ser possível o direito de resistência. Isto, porque, quando o executivo (o príncipe na monarquia absoluta) ou o legislativo violam a lei estabelecida e atentam contra a propriedade, o governo deixa de cumprir o fim a que se destina, tornando-se ilegal e degenerando-se em tirania.

Esta violação da propriedade e o uso da força sem amparo legal colocam o governo em estado de guerra contra a sociedade e os governantes em rebelião contra os governados, conferindo ao povo o legítimo direito de resistência à opressão e à tirania. Quando o poder é exercido de forma ilegal, o povo, não possuindo outro recurso ou a quem apelar para sua proteção – o que caracteriza o estado de natureza de Locke (1999, p. 135) –, tem o direito de recorrer à força para a deposição do governo rebelde. O direito de resistência do povo é legítimo, portanto, tanto para defender-se da opressão de um governo tirânico como para libertar-se do domínio de uma nação estrangeira (MELLO, In: WEFFORT, 2006, p. 87-88).

Assim, se o governante absolutista e tirânico impõe, com suas atitudes, um retorno ao estado de natureza, os indivíduos, agora organizados em um corpo único denominado povo, podem retornar ao emprego das leis de natureza e, com isto, aplicar a força e seu próprio julgamento. Se o Estado e a sociedade civil não serviram para fornecer o que tinham de positivo, que era a garantia dos direitos de forma mais organizada e segura, estabelecendo uma autoridade a quem se pudesse apelar em caso de diferenças, não há porque mantê-los e continuar a obedecer seus preceitos. Mas o retorno ao estado de natureza, neste caso, não significa que o povo deva perder seu elo nem tornar a ser um grupo de indivíduos independentes.

O povo pode, portanto, exigir posturas estatais e rebelar-se contra o descumprimento das mesmas, não lhe sendo dado apenas esperar que o Estado lhe dê o que julgar possível e conveniente. Possui, assim, verdadeira soberania, legitimidade e independência.

### **1.4.2.3 A VISÃO DE JEAN-JACQUES ROUSSEAU**

Para Jean-Jacques Rousseau, o estado de natureza também não configurava estado de guerra, como em Hobbes, mas sim um estado de paz e liberdade. No entanto, ele afirma que esta liberdade se perdeu, mas ele não sabe explicar porque nem como:

O ser humano nasce livre e em toda parte está a ferros. Aquele que mais se crê senhor dos outros não deixa de ser mais escravo do que eles. Como terá ocorrido essa transformação? Ignoro-o. O que poderia legitimá-la? Acredito poder resolver essa questão. (ROUSSEAU, 2010, p. 23)

Apesar de não se conhecerem os motivos da perda da liberdade, o importante é que se sabe como recuperá-la. E isto ocorre, segundo Rousseau, por meio do contrato social, sendo esta a grande motivação dos indivíduos para firmá-lo e, com isto, constituir o Estado. É certo que, a partir da perda da liberdade, o estado de natureza torna-se insustentável, devendo o gênero humano alterar seu modo de ser para não perecer (ROUSSEAU, 2010, p. 29). A transição para a sociedade civil não se dá, portanto, em função do estado de guerra, pois a guerra não é uma relação entre seres humanos e sim entre Estados, na qual os indivíduos são inimigos apenas acidentalmente (ROUSSEAU, 2010, p. 27). Além disto, a guerra surge da relação entre as coisas e não da relação entre os homens.

Assim, diante das próprias motivações que levam ao seu estabelecimento, é certo que, neste pacto, não se renuncia à liberdade, pois esta é o elemento que concede ao homem a sua qualidade de ser humano. Ao contrário, busca-se a liberdade, agora com a roupagem de liberdade civil, uma vez que o homem – não se sabe por que – já perdeu sua liberdade natural. E esta liberdade civil surge porque, com o pacto social, constitui-se o Estado, e o homem, aderindo ao pacto, passará a fazer parte deste Estado, onde elaborará as leis e, cumprindo-as, estará cumprindo suas próprias leis, tornando-se livre. Rousseau assim resume a questão:

*Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um se unindo a todos obedeça, todavia, apenas a si mesmo e permaneça tão livre como antes. Eis o problema fundamental para o qual o contrato social oferece a solução. (ROUSSEAU, 2010, p. 29)<sup>22</sup>*

[...]

O que o homem perde pelo contrato social é sua liberdade natural e um direito ilimitado a tudo que o tenta e que pode atingir; o que ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui. (ROUSSEAU, 2010, p. 31)

Desta forma, o pacto social – e o Estado formado a partir dele – trazem como benefícios o retorno da liberdade perdida e a proteção à propriedade de tudo o que o homem efetivamente possui, em oposição àquilo que ele podia possuir no estado de natureza, mas não necessariamente possuía.

---

<sup>22</sup> Os itálicos são do original.

E, como não se faz uma renúncia à liberdade, não se fala em eleição de um governo soberano ao qual os contratantes simplesmente se submetem e do qual aguardam a concessão de direitos e bens por ele escolhidos. Ao contrário, o pacto social para Rousseau reduz-se aos seguintes termos:

*Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo seu poder sob a suprema direção da vontade geral<sup>23</sup>; e nós recebemos, enquanto corpo, cada membro como parte indivisível do todo.*

De imediato, em lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantas são as vozes da assembleia, a qual recebe desse mesmo ato sua unidade, seu *eu* comum, sua vida e sua vontade. Esta pessoa pública assim formada pela união de todas as outras era designada outrora pelo nome de *cidade*, sendo designada atualmente pelo nome de *república* ou *corpo político*, o qual é chamado por seus membros de Estado quando é passivo, *soberano* quando ativo e *potência* quando comparado aos seus semelhantes. Quanto aos associados, tomam coletivamente o nome de *povo* e se denominam em particular *cidadãos* enquanto participantes da autoridade soberana e *súditos* enquanto submetidos às leis do Estado (ROUSSEAU, 2010, p. 29)<sup>24</sup>.

Assim, o pacto social transforma o conjunto de pessoas em um corpo moral e coletivo, ou seja, de um simples agrupamento de indivíduos sem qualquer unidade de pensamento e atitude, passa-se a um corpo unificado, o povo. Mais uma vez, nota-se a identificação de povo não como um elemento do Estado, mas sim como o próprio Estado, o que é reforçado por outro trecho da obra de Rousseau:

Pode-se medir um corpo político de duas maneiras, a saber: pela extensão do território e pelo número de habitantes e há, entre uma e outra dessas medidas, uma relação conveniente para proporcionar ao Estado sua verdadeira grandeza. São os homens que fazem o Estado e é a terra que alimenta os homens, sendo, então, a relação ser a terra suficiente à manutenção de seus habitantes e haver tantos habitantes quantos a terra possa nutrir.

[...]

A essas condições para formação de um povo, é preciso crescer uma incapaz de suprir a nenhuma outra, mas sem a qual todas são inúteis: trata-se do gozo da abundância da paz [...] (ROUSSEAU, 2010, p. 49)<sup>25</sup>

<sup>23</sup> É a vontade do corpo político todo e não a simples soma das vontades individuais de todos.

<sup>24</sup> Os itálicos são do original, mas os grifos foram incluídos.

<sup>25</sup> Os grifos foram incluídos.

Vê-se que Rousseau identifica claramente o povo com o Estado, discorrendo, inclusive, sobre as condições de formação deste povo, dentre as quais, para ele, está a existência de um território que consiga prover os habitantes com alimentos.

Mas este povo possui uma dupla relação/posição, a qual foi reconhecida e também defendida por Jellinek (2000, p. 378-380). Como transcrito acima, os associados formam o *povo*, mas são diferentemente denominados dependendo da função exercitada no momento. Ou seja, são chamados de *cidadãos* quando participam das decisões políticas e de *súditos* quando se submetem às leis do Estado. Ao mesmo tempo, abrigam as duas figuras, decidindo e obedecendo a decisão, sendo “membro do Soberano em relação aos particulares e como membro do Estado em relação ao Soberano” (ROUSSEAU, 2010, p. 30). Mas, como cada indivíduo é um contratante consigo mesmo, esta submissão não tolhe a sua liberdade, pois ele participa da decisão e obedece ao que ele próprio decidiu.

Por isso, quem se recusar a obedecer a vontade geral, por possuir uma vontade particular contrária ou diversa da vontade geral, será obrigado a fazê-lo por todo o corpo, o que significa dizer que ele será forçado a ser livre (ROUSSEAU, 2010, p. 31).

Outra decorrência da dupla relação entre o povo e o Estado e da própria identidade entre eles é que, como a multidão é reunida num corpo, não se pode ofender nenhum de seus membros sem atacar o corpo todo. Além disto, como o Soberano é formado pelos particulares no exercício de uma de suas duas funções, este Soberano não tem nem pode ter interesse contrário ao deles. Por conseguinte, não é necessário estabelecer garantias aos súditos em relação ao Soberano, pois é impossível pensar que o Soberano queira atuar em prejuízo do corpo político, que é ele próprio. Ou seja, ele não atuará em prejuízo próprio, sendo, por isso, totalmente dispensável a fixação de garantias aos indivíduos (ROUSSEAU, 2010, p. 30).

Quanto a isto, a opinião de Rousseau assemelha-se muito à de Hobbes, pois ambos defendem a inexistência de garantias e questionamentos dos súditos em relação ao soberano. A diferença está em que Hobbes distingue o soberano dos súditos e coloca estes em posição de passividade, simplesmente a esperar o recebimento dos direitos e bens que o soberano julgue adequado conceder, enquanto Rousseau entende o soberano como um corpo formado pelos próprios súditos, atuando, então, em outra função. Assim, por se tratarem das mesmas pessoas, formando o mesmo corpo político, ele entende descabido e até incoerente, estabelecer garantias aos indivíduos contra a sua própria atuação.

Por fim, Rousseau define o povo como soberano e, em função disto, defende a impossibilidade de se exercer um governo representativo, vez que a soberania é

irrepresentável, e o é “[...] pela mesma razão porque é inalienável; consiste essencialmente na vontade geral e a vontade, de modo algum, se representa: é a mesma ou é outra, não há meio termo.” (ROUSSEAU, 2010, p. 75). Por isso, para ele, é impossível o povo se fazer representar, sendo os representantes, na verdade, meros comissários, que não podem concluir nada definitivamente, fazendo com que toda lei que não seja ratificada diretamente pelo povo seja nula.

Na verdade, esta posição de Rousseau, a par de qualquer crítica que se possa fazer a ela, demonstra coerência com a teoria anteriormente lançada, posto que, para que o povo exerça uma verdadeira relação dupla com o Estado, bem como se justifique a inexistência de garantias para os súditos em relação às ações do soberano, faz-se necessário que o próprio povo atue no governo.

Desta forma, nota-se que na teoria rousseauiana, o povo também se identifica com o Estado, possuindo soberania e legitimidade para atuar. Mas, pela primeira vez, observa-se que o povo não é passivo e unicamente receptivo como nas teorias de Hobbes e de Locke, para o qual, ao menos, é dado ao povo o direito de resistência, direito que, para o primeiro, nem mesmo existia.

Ao contrário dos dois outros contratualistas, Rousseau vê o povo como um elemento ativo e atuante, que integra o Estado e participa efetivamente da decisão política que o obrigará.

#### 1.4.2.4 A VISÃO DE IMMANUEL KANT

Immanuel Kant não é comumente incluído dentre os contratualistas, embora seja indiscutivelmente um clássico político. No entanto, dentre vários assuntos por ele trabalhados, ele também desenvolveu a teoria de que a sociedade civil é constituída a partir de um contrato, denominado por ele de contrato original, o que justifica a sua classificação como contratualista:

O ato pelo qual um povo se constitui num Estado é o *contrato original*. A se expressar rigorosamente, o contrato original é somente a ideia desse ato, com referência ao qual exclusivamente podemos pensar na legitimidade de um Estado. De acordo com o contrato original, todos (*omnes et singuli*) no seio de um povo renunciam à sua liberdade externa para reassumi-la imediatamente como membros de uma coisa pública, ou seja, de um povo considerado como um Estado (*universi*). (KANT, 2010, p. 108)<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Os itálicos são do original, mas os grifos foram incluídos.

Como se vê, Kant também identificava o povo com o Estado, assim como os três outros teóricos anteriormente expostos. Ele reforça esta ideia ao afirmar que: “[...] é somente em conformidade com as condições de liberdade e igualdade que esse povo pode se transformar num Estado e participar de uma constituição civil.” (KANT, 2010, p. 108).

Este Estado, segundo Kant, possuía três poderes, “[...] o poder soberano (soberania) na pessoa do legislador; o poder executivo na pessoa do governante (em consonância com a lei) e o poder judiciário (para outorgar a cada um o que é seu de acordo com a lei) na pessoa do juiz” (KANT, 2010, p. 106).

Este poder soberano, que correspondia ao legislativo, somente poderia corresponder à vontade unida do povo, “[...] pois uma vez que todo o direito deve dele proceder, a ninguém é capaz de causar injustiça mediante sua lei.” (KANT, 2010, p. 107). Assim, cada um estabeleceria a lei para todos e todos para cada um.

Pelo que se vê, as ideias de Kant aproximam-se muito da teoria de Rousseau, quando este define a vontade geral. Assemelham-se também quando ele define quem são os cidadãos, diferencia os cidadãos ativos e passivos e reпреende a representação:

Os membros dessa sociedade, que se acham unidos para legislar (*societas civilis*), ou seja, os membros de um Estado, são chamados de cidadãos (*cives*). Do ponto de vista dos direitos, os atributos de um cidadão, inseparáveis de sua essência (como cidadão), são: *liberdade legal*, o atributo de obedecer unicamente a lei à qual deu seu assentimento, *igualdade civil*, o atributo que lhe permite não reconhecer entre os membros do povo ninguém que lhe seja superior dotado da faculdade moral de obrigá-lo juridicamente de um modo que o impossibilite, por sua vez, de obrigar o outro e, em terceiro lugar, o atributo da *independência civil*, graças ao qual deve sua existência e preservação aos seus próprios direitos e poderes como membro da coisa pública (república) e não ao arbítrio de um outro indivíduo componente do povo. De sua independência segue-se sua personalidade civil, o seu atributo de prescindir de ser representado por outro, quando se trata de direitos.

A única qualificação para ser cidadão é estar apto a votar. Mas estar apto a votar pressupõe a independência de alguém que, integrante do povo, deseja ser não apenas uma parte da coisa pública, mas também um membro desta, isto é, uma parte da coisa pública que atua a partir de sua própria escolha em comum com os demais. Esta qualidade de independência, contudo, requer uma distinção entre cidadãos *ativos* e *passivos* [...]

Mas nem todas as pessoas se qualificam com igual direito de voto no seio dessa constituição, quer dizer, para serem cidadãos e não meros associados do Estado, pois do fato de estarem capacitadas a exigir que todos os outros as tratem de acordo com as leis da liberdade natural e da igualdade como partes passivas do Estado, não se segue que também tenham o direito de administrar o Estado ele próprio como seus membros ativos, o direito de

organizá-lo ou cooperar para a introdução de certas leis. (KANT, 2010, p. 107-108)<sup>27</sup>

Desta dupla participação dos cidadãos como ativos e passivos no Estado, ou seja, como administradores e, ao mesmo tempo, administrados do Estado, surge a ideia – também não original – de que o povo não pode ter direito de resistência contra o soberano. Não há direito de sedição, nem de rebelião, e qualquer tentativa de atacar a pessoa do monarca, sob o pretexto de abuso de autoridade, é considerada alta traição, uma verdadeira tentativa de destruir a pátria, que deve ser punida com a morte. (KANT, 2010, p. 111)

Neste tocante, a opinião de Kant é novamente semelhante à de Rousseau, mas também à de Hobbes, pois ambos defendiam a inexistência de garantias e questionamentos dos súditos em relação ao soberano. A diferença, assim como destacado no tópico anterior, está em que Hobbes distingue o soberano dos súditos e coloca estes em posição de passividade, simplesmente a esperar os direitos e bens que o soberano queira conceder a eles, enquanto Rousseau e Kant entendem que o povo, ao exercer uma função dupla, chamada por Kant de cidadania ativa e passiva, ao mesmo tempo forma o soberano – administrador do Estado – e o súdito – administrado – até mesmo porque o povo é o próprio Estado. Daí se explica a incoerência de se criar o direito de resistência, pois não faz sentido fixar garantias ao povo contra a sua própria atuação.

Em decorrência das notórias semelhanças da teoria de Kant com as ideias de Rousseau quanto ao povo, observa-se, novamente, que a inexistência do direito de resistência mostra-se plenamente coerente com o restante da teoria, haja vista que, se o povo exerce uma dupla função, ele é o próprio soberano, não havendo, pois, qualquer possibilidade de se fixar garantias a ele – na qualidade de súdito – contra ações dele próprio – na qualidade de soberano.

Além disto, observa-se que nas ideias de Kant, o povo também se identifica com o Estado, possuindo soberania e legitimidade para atuar. Mas, assim como em Rousseau e diferentemente de Hobbes e Locke, observa-se que o povo não é passivo e unicamente receptivo dos bens e ordens do governo. Ao contrário, o povo é também um elemento ativo e atuante, que integra o Estado e participa efetivamente da decisão política que o obrigará.

Esta também é a posição de Spinoza, de acordo com Bobbio (2010, p 145), o qual identifica governado e governante.

---

<sup>27</sup> Os itálicos são do original, mas os grifos foram incluídos.

### 1.4.3 O POVO NA VISÃO DE HANS KELSEN

As obras de Kelsen são notórias pela maneira procedimental ou formal pela qual ele define os institutos jurídicos e políticos. Isto ocorre, por exemplo, com a democracia – já retratada em tópico anterior (1.1), o Estado e o povo.

O povo, que como fundamento da democracia deveria ser uma pluralidade de indivíduos caracterizados pela unidade, não apenas como objeto, mas sobretudo como sujeito do poder, na realidade não é uno. Apesar disto, a visão do povo como uno constitui um postulado ético-político fundado em uma ficção de aceitação tão universal, que parece ser impensável critica-la. Mas são tantas as diferenças das partes que compõem este todo, que sua unidade somente pode ser admitida do ponto de vista jurídico. Ela é normativa e resultante de um dado jurídico: “[...] a submissão de todos os seus membros à mesma ordem jurídica estatal constituída [...]” (2000.p.36)

Isto transforma o povo em um simples “[...] sistema de atos individuais, determinados pela ordem jurídica do Estado.” (2000, p. 36) É por isso que não são todas as suas faces que são contempladas na sociedade, sobretudo em função da liberdade do indivíduo frente ao Estado.

Mas tomando-se por base a identidade jurídica da coletividade, é possível admitir o povo como unidade. Entretanto, não como unidade de sujeito de poder, mas apenas como unidade de objeto de poder, pois nem todos os que são submetidos às normas estatais podem participar do processo de criação delas, nem diretamente, nem via representação.

Embora a representação carregue em si a possibilidade de permitir ao povo participar das decisões políticas, mesmo que indiretamente, é verdade que não são todos os membros da sociedade que são titulares de direitos políticos, tendo acesso, portanto, à participação política. Dentre os que detêm estes direitos, nem todos os exercem, tornando ainda mais reduzida a conceituação do povo como sujeito do poder.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Neste sentido, concorda Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, 3. ed, p. 60), segundo o qual o povo governante é menos numeroso que o povo, tido como comunidade específica de um determinado Estado. Ele acrescenta, ainda, a questão dos estrangeiros residentes no país, os quais não têm cidadania, sendo excluídos, portanto, da participação política, embora na prática estejam integrados ao povo daquele Estado e também sejam destinatários das políticas por ele empreendidas, muitas delas pensadas especificamente para eles ou motivadas por eles. Segundo o autor, para tentar resolver a situação, há tendências ainda incipientes de admitir a participação política dos estrangeiros residentes nos governos locais.

A Constituição do Uruguai já promoveu avanços neste sentido e prevê, no artigo 78, o direito ao sufrágio a estrangeiros, sem necessidade de obter cidadania previamente:

“**Artículo 78.** Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún

Neste contexto, ainda surge, segundo Kelsen (2000, p. 39), questão de importante consideração, que são os partidos políticos, nos quais se agrupam os homens de mesma opinião. A moderna democracia fundamenta-se nos partidos, que são os órgãos formadores da vontade estatal, sendo, portanto, impensável acreditar que a democracia seja possível sem os partidos.

São eles que, além de formarem a vontade geral, a orientam em sua concretização posterior, sendo claro, para o autor, que o indivíduo sozinho não tem verdadeira existência do ponto de vista político, pois não exerce qualquer influência efetiva sobre a formação da vontade estatal. (2000, p. 39)

Em seguida, ele afirma que, como os partidos representam interesses de grupos de indivíduos, eles se fundam no egoísmo. É por isto que “[...] a maior parte dos Estados históricos funciona, antes de mais nada, no interesse de um grupo dominante. Apresenta-los como instrumento do interesse geral de uma comunhão solidária significaria [...] ver o ideal em vez da realidade [...]” (2000, p. 40)

Ao apresentar sua opinião desta forma, o autor parece dar a entender que os partidos são um mal necessário, pois, embora representativos de poucas opiniões dominantes, são, como já dito, inevitáveis para a concretização da democracia moderna. De fato, ele afirma que a substituição dos partidos políticos por outros agrupamentos, como os profissionais por exemplo, servirá apenas para que eles passem a realizar a mesma função dos partidos, ou seja, passem a formar a vontade geral do Estado.

A importância dos partidos é observada na evolução das democracias, as quais, segundo o autor, conduzem à necessária organização do povo em partidos, pois “[...] num primeiro momento não existe um “povo” como potência prática, a evolução democrática faz, sim, com que a massa dos indivíduos isolados se agrupe e se constitua em partidos políticos

---

capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República.

La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad.

"Artigo 78. Têm direito ao sufrágio, sem necessidade de obter previamente a cidadania legal, os homens e as mulheres estrangeiros, de boa conduta, com família estabelecida na República, que possuindo algum capital em circulação ou propriedade no país, ou professando alguns ciência, arte ou indústria, tenham residência habitual de, pelo menos, quinze anos na República.

A prova de residência será baseada indispensavelmente em instrumento público ou privado de data comprovada, e se a justificativa for satisfatória para a autoridade encarregada de julgá-la, o estrangeiro ficará habilitado ao exercício do voto desde que ele se registre no Registro Cívico, autorizado pela certificação que, para seus fins, lhe estenderá aquela mesma autoridade.

[Tradução livre]

desencadeando todas as forças sociais que, de algum modo, podem ser chamadas de “povo”.” (2000, p. 42)

Assim, para Kelsen, o povo não corresponde ao Estado, governado e governante não se identificam como na visão de autores anteriormente citados, pois há uma clara separação entre ambos e uma nítida caracterização da subordinação de um ao outro. O povo como objeto do poder, é aquele que se subordina à ordem jurídica posta e envolve toda a coletividade, reduzida a uma unidade. O povo como sujeito do poder é uma pequena parcela do primeiro, formada apenas pelos cidadãos em sentido formal, ou seja, os titulares dos direitos políticos – e apenas aqueles que decidam exercer tais direitos –, que tenham, portanto, condição de participar das decisões políticas, ainda que indiretamente, haja vista a democracia moderna ser a indireta.

## 2. AS TRANSFORMAÇÕES E A DESVALORIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO

---

### 2.1 A DEMOCRACIA PELOS PARTIDOS POLÍTICOS

Conforme descrito no último item do capítulo anterior, Kelsen (2000, p. 39) advogava a imprescindibilidade dos partidos políticos na prática democrática, cabendo a eles o agrupamento dos homens de mesma opinião e a formação da vontade estatal, a qual, posteriormente, é orientada por estes mesmos partidos em sua concretização.

Por isto, segundo o autor, o indivíduo sozinho não tem importância na política, sendo sempre necessário o agrupamento, mesmo que em outra sorte de grupos. Mas acontece que a substituição dos partidos por outros grupos, como os de caráter profissional, por exemplo, é de pouca valia, visto que estes terão o mesmo papel, ou seja, formar a vontade geral do Estado.

Na opinião do autor, a evolução das democracias revela a importância dos partidos, ao mostra-los como os necessários entes de organização do povo, visão que é compartilhada por vários outros, como Ferreira Filho (2012, 3. ed, p. 72-73), que aponta sua consolidação a partir do aumento da frequência das eleições como forma de investidura do governo representativo, difundido durante o século XIX. Para disputa-las e atuar nas assembleias e no governo, era necessário uma institucionalização do grupo político, uma atuação coordenada, não bastando a mera comunhão de ideias, e esta institucionalização foi concretizada pelos partidos, dos quais já se falava desde o século XVIII, mas sem a mesma relevância.

Após a eleição, o partido também era útil, não apenas no desempenho da ação governamental e parlamentar, mas também na concessão de apoio ou realização de oposição ao gabinete – já que o parlamentarismo era o regime que se implantava na época – e na manutenção do contato com o eleitorado, com vistas à próxima eleição.

Mais do que entidades que reuniam pessoas com opiniões semelhantes, os partidos foram se tornando importantes no espaço político e representativo e, ao constituir maiorias, passaram a influenciar o próprio governo. E, apesar de no momento de seu surgimento terem sido hostilizados, pois eram vistos como entidades dissociativas, que buscavam defender interesses particulares em prejuízo do coletivo, posteriormente a sua

consolidação passaram a ser vistos como o “antídoto” para a oligarquização à qual a democracia representativa naturalmente tendia. (BEÇAK, 2014, p. 24-25)

Mas foram, segundo Ferreira Filho (2012, 3. ed, p. 73), os socialistas que aprimoraram a formatação do partido político, criando uma estruturação hierarquizada, com uma cadeia de comando e núcleos de base, que asseguravam a integração do maior número de simpatizantes possível. Este formato atendia a várias preocupações, a de angariar o máximo de adeptos, a de fazer frente e impactar manifestações de massa e a de arrecadar contribuições pequenas e periódicas, as quais, somadas, forneciam o financiamento para o funcionamento dos partidos e o enfrentamento das eleições.

A eficiência do modelo levou à regulamentação legal e, posteriormente, constitucional dos partidos, resultando, no pós Primeira Guerra Mundial, na transformação da política em “apanágio dos partidos”, para o que contribuiu “[...] a difusão do sistema de representação proporcional que não dispensa, mas exige partidos.” (FERREIRA FILHO, 2012, 3. ed, p. 74). Concordando com isto, Beçak (2014, p. 25) acrescenta que, a partir da consolidação dos partidos, em meados do século XX, a ideia de democracia passou a presumir, primeiramente, a existência de representação “não vinculada” e, sem seguida, a explicitação de partidos políticos, tornando a sua associação com a democracia indissoluta.

Maurice Duverger (1975, p. 136-137) atribui ao surgimento das tecnodemocracias, que se baseiam “[...] nas grandes empresas de direção coletiva, que planificam suas atividades e impõem seus produtos pela publicidade [...]”, ocorrido após 1914, o surgimento de partidos de massas, “[...] disciplinando seus adeptos e seus líderes que eles integram numa ação coletiva.” Este momento em que o poder econômico passa a interagir ainda mais com o político é determinante para a estruturação e consolidação dos partidos, o que vai resultar em toda a influência dele sobre as eleições, a política e a democracia.

A partir de então, o representante passou a se vincular não apenas a seu representado, mas também ao partido, representando-o e disseminando suas ideias, com os quais devia se identificar o seu eleitor.

Atualmente, devido a mudanças nestas relações entre eleitores, partidos e a própria política, que serão mais bem detalhadas em itens posteriores, os partidos políticos vêm sofrendo uma perda de importância, muito ligada, no Brasil, à perda de confiabilidade e à falta de ideologias e posicionamentos políticos definidos, e, embora ainda sejam importantes instrumentos de reprodução da representação, Cheresky (2015, p. 174) afirma que já não são mais centrais na vida política.

### **2.1.1 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA**

A identidade entre representante e partido abriu campo para a formulação do conceito de fidelidade partidária, pela qual o representante eleito não pode desfiliar-se em meio ao mandato, nem furtar-se à execução do programa do partido ou à votação conforme suas orientações. O instituto pode parecer razoável, tendo em vista o formato eleitoral do sistema proporcional, para cuja eleição o candidato necessita do partido e o cálculo dos votos é feito com base, entre outros, no coeficiente partidário, e também por conta do compromisso do eleito com o eleitor, ao conceder-lhe o voto tendo em vista a ideologia propagada pelo partido ao qual ele se filiou, mas é certo que fere a figura do mandato livre, aceito como o formato adequado de mandato representativo moderno.

O direcionamento das votações e comportamentos, com a obrigação de seguir a orientação do partido, cujo descumprimento leva à aplicação da pena de perda do mandato, equivale ao mandato imperativo, mas com as instruções dadas não pelos representados e sim pelo partido político de filiação.

Por isso, a fidelidade partidária que existia no ordenamento constitucional brasileiro anterior, não foi incluída na Constituição de 1988. Entretanto, em 27.03.2007, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu a consulta 1.398, formulada pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), informando a possibilidade de perda do mandato conquistado pelo sistema proporcional, pelo congressista que deixasse o partido sem justa causa<sup>29</sup>, autorizando-se o conseqüente resgate da vaga por este.

Como consequência, editou a Resolução nº 22.526, publicada em 08.05.2007, a qual foi desrespeitada pela Mesa da Câmara dos Deputados ao deixar de declarar a vacância dos cargos de deputados por infidelidade partidária, motivando a interposição dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, junto ao Supremo Tribunal Federal, pelos Partido Popular Socialista (PPS), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM), respectivamente.

As ações foram julgadas em 04.10.2007, confirmando a constitucionalidade da Resolução do TSE e, portanto, a existência da fidelidade partidária no Brasil, apesar da inexistência de previsão constitucional sobre a perda do mandato por esta causa, conforme

---

<sup>29</sup> Constituem justas causas, segundo o art. 1º, § 1º da Resolução 22.610/2007, do TSE: incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, grave discriminação pessoal.

redação do art. 55. Os efeitos da decisão foram modulados para retroagirem à data da resposta à consulta 1.398 do TSE, isto é, 27.03.2007.

Ato contínuo, o deputado Nilson Mourão, do PT/AC, formulou nova consulta ao TSE, de nº 1.407, questionando a aplicabilidade da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária também aos cargos preenchidos pelo sistema eleitoral majoritário, ao que obteve resposta afirmativa, consolidada pela Resolução nº 22.600 do TSE, de 16.10.2007, a partir de quando a perda dos cargos majoritários por infidelidade partidária tornou-se possível.

Em seguida, o TSE editou nova Resolução, a de nº 22.610, de 25.10.2007 – alterada minimamente pela Resolução nº 22.733, de 11.03.2008 – para tratar especificamente do procedimento para a decretação da perda do mandato eletivo. Desta forma, a Justiça Eleitoral dava guarida aos partidos políticos no cumprimento da previsão do art. 17, § 1º da Constituição<sup>30</sup>, em que se autoriza a inserção de normas acerca de disciplina e fidelidade partidária nos estatutos partidários.

Esta última Resolução foi submetida à análise do STF em 27.05.2015, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081, proposta pela Procuradoria-Geral da República quando foi reconhecida a inconstitucionalidade da perda do mandato em favor do partido, por infidelidade partidária, referente aos cargos eleitos pelo sistema majoritário,

---

<sup>30</sup> Na época da edição da Resolução nº 22.610/2007 do TSE, o texto do dispositivo referido era o seguinte:  
Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

O texto original do parágrafo, promulgado em 1988, era este: § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

E recentemente, em 04.10.2017, foi editada nova Emenda Constitucional, que alterou o texto para o seguinte:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

É perceptível que, apesar das alterações, a referência à disciplina e fidelidade partidárias sempre constou da Constituição, permitindo-se, em certa medida, o estabelecimento de instruções no exercício do mandato eletivo, embora não se previsse – e textualmente não se preveja até hoje, a não ser indiretamente no §5º do art. 17, acrescido pela EC 97/2017, a respeito da possibilidade de troca de partido em certo caso, sem perda de mandato – a possibilidade de perda do mandato por infidelidade.

“sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor”<sup>31</sup>. Assim, a infidelidade partidária passou a restringir-se apenas aos mandatos de cargos preenchidos pelo sistema eleitoral proporcional no Brasil<sup>32</sup>.

Mas, como o Brasil possui um ordenamento dogmático, seguiu-se a isso a edição de legislação específica, prevendo os casos específicos da incidência da pena de perda de mandato ao político infiel ao seu partido de filiação. Em 29.09.2015, a Lei 13.165 veio alterar a Lei 9.096/1995, que dispõe sobre os partidos políticos, prevendo que:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.  
Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:  
I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;  
II - grave discriminação política pessoal; e  
III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

A partir de então, a justa causa, que era a única razão aceitável para a desfiliação partidária, mas não encontrava definição expressa, passou a ser prevista legalmente, resolvendo de vez a questão.

## 2.1.2 AS INFLUÊNCIAS SOBRE OS PARTIDOS

Mas, independentemente da possibilidade de orientar ou não a atuação dos eleitos, é fato, de acordo com Kelsen (2000, p. 40), que os partidos representam interesses

<sup>31</sup> Trecho do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ADI 5.081, e que integrou a tese aprovada no julgamento, de acordo com informações do próprio STF, publicadas como notícias da Corte, em 27 de maio de 2015 e disponível para acesso em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=292424>>. Acesso em 05.11.2017.

<sup>32</sup> Informações retiradas de:

CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. **A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Publicado em 10/2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43664/a-evolucao-da-fidelidade-partidaria-na-jurisprudencia-do-supremo-tribunal-federal>>. Acesso em 05.11.2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF** Quarta-feira, 03 de outubro de 2007 - **STF rejeita questões preliminares nas ações sobre fidelidade partidária**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=73920>>. Acesso em 05.11.2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF** Quinta-feira, 04 de outubro de 2007 - **Supremo decide que infidelidade partidária pode gerar perda de mandato**. Disponível em: <<http://m.stf.gov.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=74015>>. Acesso em 05.11.2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF** Quarta-feira, 27 de maio de 2015 - **Perda do mandato por troca de partido não se aplica a eleições majoritárias**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=292424>>. Acesso em 05.11.2017.

de grupos de indivíduos, fundando-se, então, no egoísmo, sendo notória a defesa de grupos dominantes e não do interesse geral da população.

Ferreira Filho (2012, 3. ed, p. 75) acrescenta, ainda, a existência de uma “lei de bronze” dos partidos, revelada por Robert Michels no início do século XX, segundo a qual há uma tendência ao predomínio de grupos fechados, oligárquicos, dentro destes entes, os quais assumem papel determinante no processo político, definindo candidaturas e o destino de candidatos nos partidos. Por esta razão, segundo ele, foram estabelecidas normas, constitucionais e legais, para limitar sua estruturação, com fins à democratização interna. Atualmente, a limitação da atuação dos partidos, sobretudo em relação às eleições, busca uma moralização na arena política, o que será mais detalhado no capítulo destinado à análise da atual reforma política.

E, além da legislação criada especificamente para determinar a estrutura interna dos partidos políticos e para limitar sua atuação eleitoral, é verdade que existem elementos externos que influenciam seu comportamento. Ferreira Filho (2012, 3. ed, p. 76), apoiando-se em ideias pioneiras de Maurice Duverger (1968, p. 117-121), chama a atenção para os efeitos dos sistemas eleitorais, que, ao provocarem diferentes reações nos eleitores, influenciam o número de partidos políticos que funcionarão em determinado país. Segundo ele:

Assim, esquematicamente o sistema majoritário simples (Grã-Bretanha, Estados Unidos) tende a produzir um sistema bipartidário; o sistema majoritário em dois turnos (França) um sistema pluripartidário, mas de partidos associados em duas coalizões; o proporcional (Itália) a uma multiplicidade de partidos independentes.

Ora, isto ocorre porque cada sistema provoca no eleitor uma reação psicológica diferente. No primeiro, a opção pelo mal menor; no segundo, no turno inicial uma manifestação de opinião política, mas no último de novo o mal menor; no sistema proporcional, sempre a expressão de orientação política, com a possibilidade de especificação de matizes dentro da mesma corrente.

Jairo Nicolau (2012, p. 90-92) observa exatamente o mesmo efeito que os sistemas eleitorais exercem sobre o número de partidos. E pragmaticamente, é possível observar os efeitos descritos na política brasileira, em que o pluralismo político e o pluripartidarismo não constituem apenas ideologia constitucional protegida pelos arts. 1º, V e 17 da Constituição, mas efetivas realidades, em função da coexistência do sistema majoritário de dois turnos e do proporcional.

Segundo Nicolau, há outros fatores que influenciam o número de partidos, como a existência de divisões sociais mobilizadas pelos partidos, o grau de institucionalização do sistema partidário, a geografia do voto, a legislação partidária mais ou menos restritiva e os efeitos de regras institucionais, como o federalismo, presidencialismo e os ciclos eleitorais. Mas é indiscutível a influência do sistema eleitoral.

Valendo-se do formato de distinção proposto por Giovanni Sartori (1962, p. 111-112), em que os sistemas eleitorais são divididos em fortes ou fracos, conforme as restrições e coerções impostas aos partidos políticos, o autor observa que em sistemas fortes, como o de maioria simples, a quantidade de partidos tende a ser menor do que nos sistemas fracos, como os de representação proporcional, que são mais liberais.

Acrescenta, ainda, a existência de índice próprio utilizado pela ciência política para dimensionar o número de partidos e o padrão de competição nas eleições, o chamado NEP, proposto pelos cientistas políticos Laakso e Taagepera em 1979. Este cálculo leva em consideração tanto o número de partidos, quando a força relativa deles, avaliada em votos ou representação parlamentar. A consequência é que, “Quanto mais alto o *número efetivo de partidos*, maior a dispersão partidária em uma eleição (ou no Legislativo).” (NICOLAU, 2012, p. 92. Itálicos do original)

Utilizando dados das últimas eleições para o Legislativo realizadas até 2010, o autor (2012, p. 93-94) chegou ao NEP 10,4 para o Brasil, que foi disparado o mais alto dentre os 42 países adeptos do sistema proporcional pesquisados. O segundo colocado, a Bélgica, anotou um NEP de 8,4. Os países adotantes de sistemas majoritários e mistos tiveram índices mais baixos, sendo Vanuatu o de maior NEP daquele grupo e a Alemanha o de mais elevado índice deste, com 6,4 e 4,8, respectivamente.

Assim, restou clara a maior dispersão partidária, nas eleições consideradas, entre os países com sistemas eleitorais proporcionais, cuja média foi de 4,2, seguidos pelos de sistemas majoritários, com média 2,7 e pelos de sistemas mistos, com média 2,6. Apesar disto, por considerar perigosa a generalização, o autor sugere tratar a associação entre sistemas eleitorais e número de partidos de forma probabilística e não determinística.

Seguindo esta mesma linha, ao discorrer sobre as formulações de Duverger, Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 109) também destaca o não absolutismo delas, pois, segundo o próprio “[...] nenhum sistema eleitoral teria a capacidade de, sozinho, determinar a forma de organização partidária de um país.” Por isso, o uso não acidental do termo “tender” para enunciar suas conclusões a respeito da influência dos sistemas sobre o número de partidos políticos de um país.

Apesar desta cautela, Duverger foi amplamente criticado por diversos autores, como Giovanni Sartori, os quais, em resumo, afirmavam que os sistemas eleitorais tinham menos importância no condicionamento da vida política do que o valor atribuído por ele. Para Sartori (1962, p. 113), o aspecto mais importante é o que Duverger menos foca, que diz respeito à influência do sistema eleitoral sobre o tipo de governo representativo que resultará, sendo que um sistema uninominal produzirá uma maioria imposta e um sistema proporcional tenderá a produzir uma maioria livre, no sentido de que o Parlamento ficará livre para combiná-la de diversas maneiras. Outros críticos concordavam com a relação existente entre sistemas eleitorais e partidários, contudo afirmando ser a influência de maneira inversa, sendo os partidos a ditar o sistema eleitoral mais adequado à sua manutenção no poder. (SILVA, 1999, p. 114-115)

Para o próprio Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 121), a crítica a se fazer ao que ele denomina “leis de Duverger” é pelo fato de serem extremamente simplistas, deixando de incluir informações sobre os efeitos e as explicações dadas às exceções. Por isso, para o autor, não são elas aptas a explicar a influência dos sistemas eleitorais sobre o sistema partidário. Em função disto, ele formula algumas proposições que poderão auxiliar a compreensão do fenômeno:

- (a) todo sistema exerce um efeito redutor no número de partidos, visto que qualquer um tem como efeito *filtrar* os partidos existentes, *selecionando* aqueles que conseguem alguma representação;  
Corolário: os sistemas proporcionais não multiplicam o número de partidos.
- (b) o efeito redutor dos sistemas majoritários é maior do que o causado pelos sistemas proporcionais, por duas razões principais:
  - (b.1) a barreira para se conseguir cadeiras é maior, visto que somente os candidatos que alcançam a maioria dos votos, absoluta ou relativa, conseguem representação; já nos sistemas proporcionais, o número de votos necessários para a obtenção de cadeiras tende a ser menor, o que permite a mais partidos conseguir alguma representação;
  - (b.2) nos sistemas majoritários, os eleitores tendem a votar somente naqueles que têm chances de vencer (*voto sofisticado*), votando cada vez menos nos partidos menores, que tendem a desaparecer ou a ser assimilados pelos maiores;
- (c) o efeito redutor extremo, isto é, a redução ao bipartidarismo, pode ser atribuído a um conjunto de fatores que ultrapassam a mera sistemática eleitoral (estrutura partidária e homogeneidade social são dois dos principais), mas, na medida em que os sistemas eleitorais exercem uma pressão redutora no número de partidos com intensidade variada, tal bipartidarismo é muito mais favorecido e até mesmo incentivado pelos sistemas majoritários;

(d) os sistemas proporcionais não favorecem nem incentivam o bipartidarismo, mas, por tenderem à neutralidade, pode acontecer que uma bipolaridade partidária causada por outros fatores ocorra, mesmo adotando-se tais sistemas, desde que tais outros fatores, sejam eles culturais, étnicos, religiosos ou até mesmo políticos, exerçam uma pressão forte o suficiente para que prescindam do auxílio do sistema eleitoral para causar tal bipolaridade.

(SILVA, 1999, p. 123)

Sem dúvidas, as proposições de Silva são mais amplas e dão margem a menos dúvidas quanto às variações de efeitos dos sistemas eleitorais sobre os partidários. E servem também para reafirmar a existência das influências, notadas por Duverger anteriormente, e aceitas por boa parte da literatura especializada.

### **2.1.3 A REPERCUSSÃO SOBRE O VOTO E A REPRESENTAÇÃO**

A influência exercida pelos sistemas eleitorais sobre os partidos políticos repercute, segundo Ferreira Filho (2012, 3. ed., p. 76-77), sobre a representação, dada a motivação pela qual o eleitor é levado a escolher entre opções mais ou menos restritas de partidos. No sistema majoritário simples, o autor indica que, como o representante não é visto como o porta-voz das ideias políticas do representado, mas sim como gestor dos interesses locais, isto geralmente determina seu voto, situação que não muda muito no sistema majoritário de dois turnos.

Já no sistema proporcional, a orientação ideológica tende a prevalecer, mas competindo com outras, como a religiosa e a corporativa. Assim, a opção do eleitor pelo partido acaba sendo determinada pela escolha pessoal do candidato, geralmente em função da identidade de ideias e comportamentos e de sua empatia. Até mesmo porque a decisão eleitoral não constitui operação racional na maior parte das vezes. Se fosse, os eleitores fariam suas escolhas com base nos programas partidários, nas propostas de campanha e nos currículos dos candidatos, que seriam minuciosamente analisados antes da disputa, mas que quase nunca o são.

Desta forma, o voto no Brasil, no mais das vezes, é motivado por razões irracionais, vez que “[...] o eleitor escolhe entre pessoas, não entre programas, que não conhece, ou considera irrelevantes, pois não descrevem o desiderato do partido e, sim, desenvolvem temas de apelo eleitoral.” (FERREIRA FILHO, 2012, 3. ed., p. 77)

Neste mesmo sentido é a conclusão de Mainwaring *apud* Carneiro (2014, p. 45), ao analisar o caso brasileiro e concluir que as regras do sistema conduzem o eleitor a escolher representantes com base em seus atributos pessoais e não em função da filiação partidária. Isto se deve, segundo ele, primeiramente ao grande número de partidos políticos que o sistema proporcional viabiliza (conforme já detalhado no item 2.1.2), dificultando a identificação exata das legendas e de suas propostas pelo eleitor. Em segundo lugar, deve-se também à possibilidade de mudança de partidos de representantes já eleitos, que o sistema também autoriza, aumentando “[...] o ceticismo dos eleitores com relação às legendas partidárias, pois demonstra que políticos profissionais não são fiéis às mesmas.” É certo que esta análise foi feita por ele em 1999, quando a fidelidade partidária ainda não havia sido estabelecida pelo TSE e confirmada pelo STF, conforme já exposto no item 2.1.1, e a troca de partidos era indiscriminada, sem restrições. Mas ainda hoje, as exceções que autorizam a troca de partidos por políticos eleitos mantêm no imaginário popular a ideia de que não há comprometimento e dificultam a identificação da ideologia seguida pelo representante.

A vinculação do voto às qualidades pessoais dos candidatos e não aos desideratos partidários é tão visível, que inclusive a eleição é toda pensada observando este comportamento do eleitor. Os temas e ideias expostos nas campanhas ultimamente têm sido definidos por publicitários especializados, os chamados “marqueteiros”, que também definem condutas, vestimentas e falas dos candidatos, tudo com vistas a corresponder ao máximo as expectativas do eleitor, aumentando sua identidade pessoal com o candidato e, com isso, garantindo seu sucesso nas urnas.

E estes esforços surtem efeitos, devido à superficialidade das análises e escolhas dos eleitores, que, muitas vezes, utilizam como fonte de informações os meios de comunicação de massa, sobretudo a televisão, que, não raro, são parciais na apresentação – ou até criação – dos fatos e dos candidatos, intencionalmente valorizando ou desvalorizando ocorrências e personalidades. Desta forma, por vezes, ocorre uma “[...] manipulação que influencia o eleitorado, suscitando “ondas” a favor ou contra este ou aquele partido ou candidatura. Ou sufocando-os com o silêncio que os torna como que inexistentes.” (FERREIRA FILHO, 2012, 3. ed., p. 78)

Por isso é que, segundo o autor (2012, 3. ed., p. 79), a mídia chega mesmo a substituir os partidos, “[...] levantando bandeiras, desencadeando campanhas, reclamando políticas.” E, de fato, é de conhecimento público a influência exercida pela mídia, sobretudo pela televisão, sobre a grande massa eleitoral quando escolhe o que exibir para construir ou

destruir imagens e candidaturas. Os efeitos desta enorme influência são relatados pelos estudiosos da história.<sup>33</sup>

Outro efeito dos sistemas eleitorais sobre a representação diz respeito à correspondência entre os votos dos eleitores e a representação parlamentar conquistada a partir deles. Neste sentido, os sistemas proporcionais conduzem a uma proporção mais equilibrada entre os votos e o número de cadeiras conquistadas pelo partido, enquanto nos sistemas majoritários ocorrem distorções que distanciam estas duas grandezas, implicando, geralmente, na sub-representação dos partidos menores. (NICOLAU, 2012, p. 95)

Dentre os fatores que podem afetar a proporcionalidade entre votos e cadeiras conquistadas pelos partidos, estão o número de cadeiras em disputa, a fórmula eleitoral e a adoção de cláusula de exclusão. Para medir o grau desta proporcionalidade já foram desenvolvidos alguns indicadores, sendo o mais utilizado o proposto pelo cientista político irlandês Michael Gallagher. Conforme descreve Nicolau (2012, p. 95), “o índice de Gallagher dimensiona o grau da distorção quando se comparam a votação e a representação de todos os partidos que concorrem em uma eleição. Quanto mais próximo de zero, mais proporcional é o sistema.”

Aplicando a fórmula do índice a dados das últimas eleições para o Legislativo realizadas até 2010, de 63 países com sistemas proporcionais, majoritários e mistos, o autor encontrou uma maior proporcionalidade entre os países adeptos da representação proporcional, cuja média foi de 4,4, enquanto os países com sistemas majoritários tiveram média de 11,8 e os mistos anotaram 10,1. Neste quesito, o Brasil logrou bom resultado comparativamente, atingindo 2,5 e ficando em 12º lugar dentre 42 países adotantes do sistema proporcional pesquisados. O menor índice foi da África do Sul (0,3), com sistema proporcional, e o maior foi de Belize (22,7), adepto do majoritário.

Apesar desta tendência gerada pelos sistemas eleitorais, o autor destacou a grande variação entre países adeptos dos mesmos sistemas, o que demonstra a influência de outros elementos nos resultados mais ou menos proporcionais de representação. A título de exemplo, observa-se o caso da Turquia, que, embora adotante da representação proporcional, apresentou índice de 11,8, equivalente à média dos países majoritários e indicando, portanto, grande desproporcionalidade, o que, segundo o autor, deveu-se à adoção de uma cláusula de barreira de 10%.

---

<sup>33</sup> A este respeito, Manin, Przeworski e Stokes (2010, p. 49) informam que, quando não tem interesses claramente partidários, a mídia exerce um papel particular, sendo até mais confiável do que o governo e a oposição.

## 2.2 A DISTÂNCIA ENTRE ELEITOR E ELEITO E A REPRESENTATIVIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

É voz corrente entre a população brasileira em geral a insatisfação com os políticos e o descompasso entre as condutas dos eleitos e os desejos dos eleitores.

A falta de identidade entre eleitor e eleito, sobretudo após a eleição, pode ser resultado da falta de análise dos programas e perfis dos candidatos e dos partidos no momento da escolha, ponto característico dos sistemas proporcionais, segundo Ferreira Filho (conforme item 2.1.3). Somam-se a esta análise superficial feita pelo eleitor no momento da escolha, o fato de que a maior parte das informações a respeito dos candidatos é dada pela mídia, quase nunca isenta, e o próprio desconhecimento dos eleitores a respeito das verdadeiras necessidades populares, das políticas possíveis, dos papéis e funções dos representantes no desempenho dos cargos políticos.

Os dados obtidos nos Resultados do Brasil da Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey), referentes à Onda 6, composta por dados obtidos em 2014<sup>34</sup>, confirmam a confiança que a população brasileira deposita sobre a imprensa e a televisão. 38,7% dos entrevistados declararam que confiam bastante na imprensa e 7,2% informaram confiar totalmente, enquanto 27,1% declararam não confiar muito e 25,8% não confiar nenhum pouco. Com relação à televisão, 36,2% declararam confiar bastante e 4,5% totalmente, enquanto 30,1% afirmaram não confiar muito e 28,7% nenhum pouco<sup>35</sup>. Isto

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>>. Acesso em 16.11.2017.

<sup>35</sup> Abaixo, as tabelas da Pesquisa que retratam os dados expostos:

**V110.**- I am going to name a number of organizations. For each one, could you tell me how much confidence you have in them: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?  
The press

Brasil 2014(N=1486)

Vou citar o nome de algumas organizações. Para cada uma, o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações?

Imprensa

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
A great deal	7.2	8.8	5.7	2.0	6.6	11.7
Quite a lot	38.7	39.4	38.1	32.2	42.4	39.5
Not very much	27.1	25.9	28.2	31.8	24.9	26.0
None at all	25.8	25.0	26.5	33.7	24.7	21.1
No answer	0.1	-	0.2	-	0.1	0.2
Don't know	1.1	0.9	1.3	0.2	1.3	1.5
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

mostra que, embora a maior parte da população declare não confiar nas informações trazidas pela mídia, ainda há uma boa parcela que acredita nela. E, como a pesquisa não produziu dados a respeito especificamente da busca das pessoas por informações, é possível afirmar que, mesmo aqueles que não confiam na imprensa e na televisão, podem utilizá-las como fonte de informação, sobretudo a respeito de candidatos, governos, eleições, políticas e demandas públicas.

Disto, resulta uma expectativa frágil, muitas vezes amparada em desejos e não em possibilidades efetivas e viáveis, outras vezes amparada em ilusões criadas a partir da imagem pessoal do candidato e sua simpatia e não de suas promessas ou vínculos partidários. Há, ainda, que se considerar que as promessas não são efetivadas, muitas vezes por falta de vontade e compromisso do eleito, e outras tantas porque as propostas apresentadas durante a eleição não são efetivamente viáveis, já que o seu real campo de trabalho, quando não se trata de reeleição, só é a ele revelado plenamente quando ele toma posse e inicia o mandato. Assim, a promessa às vezes é feita pelo candidato, sem o conhecimento pleno da realidade política que o aguarda.

Estes são os efeitos possíveis do mandato representativo livre, ao inadmitir a imposição de orientações por parte dos eleitores, de forma a pré-definir as condutas dos eleitos. Em função disto, Rubens Beçak (2014, p. 62-63) afirma ser histórico o questionamento acerca da legitimidade do mandato eletivo livre, haja vista não haver a perfeita correspondência entre as vontades de representados e representantes, elemento que foi utilizado para criticar a própria democracia e serviu até de justificativa para golpes, como o de Luís Bonaparte, em 1851.

De fato, o formato do mandato representativo livre permite aos políticos eleitos desvincular-se inteiramente das promessas feitas aos eleitores no momento de sua escolha,

---

V111.- I am going to name a number of organizations. For each one, could you tell me how much confidence you have in them: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?:  
Television

Brasil 2014(N=1486)

Vou citar o nome de algumas organizações. Para cada uma, o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações?

Televisão

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
A great deal	4.5	4.7	4.3	2.5	3.9	6.6
Quite a lot	36.2	35.2	37.1	31.7	38.4	37.2
Not very much	30.1	30.4	29.8	32.3	29.1	29.5
None at all	28.7	29.5	27.9	33.3	28.2	25.7
No answer	0.1	-	0.1	-	-	0.2
Don't know	0.5	0.2	0.8	0.2	0.4	0.8
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

bem como das ideologias<sup>36</sup> dos partidos aos quais se vinculam, criando campo para o comprometimento da identidade entre o povo e o governo. O não cumprimento das expectativas dos eleitores, além de comprometer sua identidade com o governo, também prejudica a confiança depositada neste por aqueles, gerando uma crise de legitimidade.

Mas esta distância entre representante e representados não é privilégio da atualidade. Já veio intrínseca à consolidação do Estado liberal, que estruturou uma sociedade totalmente hierarquizada, limitando a formação da vontade política aos estratos mais superiores, diferenciados e assegurados pela formação educacional e pela propriedade. Em função disto, Castro e Ramos (2009, p. 57) afirmam que:

Isto indica que, desde seu momento fundante, a democracia representativa, ou a ideia de república, implica uma separação entre governantes e governados e também a aceitação deste arranjo dicotômico por ambas as partes. Tal configuração do sistema institui, oficialmente, diferentes níveis de participação: os governados participam da delegação do poder político e fiscalizam seus governantes, e os governantes lidam diretamente com as decisões políticas, respeitando os governados ao atuarem politicamente por meio de leis, e não de seu arbítrio pessoal.

Esta separação hierárquica entre quem delega o poder e quem o exerce, por conta de seu maior preparo, é própria da teoria política da representação, que deu amparo ao mandato livre, como já exposto no item 1.2.3. Referida teoria prevaleceu sobre a teoria jurídica, que defendia o mandato imperativo, regido pelas instruções dos representados. Neste contexto, o político passou a ser tido como perito, mais preparado e, portanto, livre para atuar, permitindo-se um alargamento da distância, que o outro formato de representação não tolerava.

Assim, a representação política praticamente pressupõe o distanciamento de eleitor e eleito após a confirmação do resultado das eleições, preservando sua proximidade apenas no momento eleitoral, em que ocorre a efetiva nomeação dos representantes. Isto faz com que os dois lados mantenham vínculos meramente formais e periódicos, que são necessários para preservar o formato e a estabilidade do sistema. O problema é que estes vínculos “[...] podem, muitas vezes, superar seu aspecto necessário e tomar uma dimensão

---

<sup>36</sup> A fim de definir o termo, utiliza-se a distinção feita por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001, p. 63, nota 156) “Não se confundem as *ideologias* com as *doutrinas*, que propõem soluções ou orientações, em vista de *teorias*. Numa simplificação, a teoria formula verdades (supostamente) cientificamente comprovadas, de que se serve a doutrina para propor caminhos, doutrina esta que, simplificada, passionalizada, se torna a ideologia, a qual mobiliza para a atividade.

de suficiência, e assim transformar as distâncias da representação em verdadeiros abismos.” (CASTRO; RAMOS, 2009, p. 58)

Não bastasse isso, ainda é certo que contribui para o distanciamento entre eleitos e eleitores a existência de prerrogativas, como a de foro, que são vistas pela maior parte da população como verdadeiros privilégios aos políticos, pois, em muitos casos, conduzem à pouca ou nenhuma efetividade dos processos judiciais e da fiscalização e punição de culpados. Por vezes, a instrução e conclusão do processo demoram de tal maneira, muito em função das infundáveis mudanças de foro, que os crimes prescrevem e, assim, as negociatas parecem não ser punidas com o mesmo rigor e qualidade que se aplicariam a não políticos. Isto, sem mencionar outras garantias de ordem patrimonial e funcional, como o elevado número de assessores, os altos salários e gratificações, os direitos à moradia e carro oficiais para alguns cargos, os longos recessos de trabalho e a aposentadoria diferenciada. A ideia dos privilégios dá à maior parte dos cidadãos a sensação de inexistir igualdade e justiça, prejudicando, ainda mais, a imagem dos representantes e aumentando o distanciamento dos representados.

E esta imagem ruim dos representantes é apresentada, em grande parte, pela mesma mídia que é responsável pelo fornecimento de muitas informações a respeito dos candidatos durante as eleições, vez que no Brasil, a televisão e a imprensa são considerados meios confiáveis para mais de 40% da população, conforme dados estatísticos citados anteriormente. Neste sentido, Manin, Przeworski e Stokes (2010, p. 48) informam a importância da oposição, desde que exercida de maneira comprometida, como fornecedora de informações sobre o governo aos cidadãos. Desde que ela não se ocupe apenas de se opor gratuitamente a tudo o que a situação faz e diz, torna-se uma fonte de dados críveis.

A depender do que é exposto, por exemplo desvalorizando-se o Estado e a própria política, o cidadão acaba deixando de se identificar com estes elementos e afastando-se. Por outro lado, se há uma exaltação excessiva do Estado e do próprio representante, o primeiro colocado como algo superior e inalcançável ao cidadão comum e o segundo como alguém dotado de saberes diferenciados, o distanciamento também ocorre (CASTRO; RAMOS, 2009, p. 62-63). Quando isso ocorre, o mandato eletivo assume um perfil oligárquico (AIETA, 2006, Tomo III, p. 120), cuja separação é intrínseca. E isto, pois, mais uma vez, não há identidade, vez que o representado se convence de que nunca poderá ser parte da política e do governo, nem estabelecer diálogo com seu representante, gerando efeitos muito prejudiciais à democracia, pois, como esclarece Stuart Mill (2006, p. 50) em análise muito precisa, “Se uma pessoa não puder fazer nada pelo seu país, ela não se

importará com ele.” Assim, se ele se convence de que não tem acesso ou de que, se tiver, discordará totalmente das posturas empreendidas, não terá interesse em fazer parte e, sendo assim, não se importará com o Estado nem em contribuir, passando a preocupar-se a cuidar apenas de seus interesses particulares.

Neste contexto, percebe-se o desencontro entre eleitores e eleitos em dois sentidos da representação, aumentando o abismo que separa representantes e representados, enquanto o exercício representativo deveria, na verdade, aproximá-los, pois sua relação, a princípio, não deveria ser conflituosa. A própria política deveria ser instrumento para compor conflitos pacificamente e não para aumenta-los ou cria-los. A população não enxerga os representantes como seus semelhantes, pessoas que tenham experiências comuns com as suas e sejam verdadeiros membros de seus grupos, capazes de representa-los como “um dos seus”, nem tampouco como boas autoridades, pessoas técnicas e habilitadas a tomar as melhores decisões e realizar as melhores políticas públicas. Assim, a maior parte dos eleitores não simpatiza ou confia em seus políticos eleitos nem pelo que eles são, nem pelo que eles fazem.<sup>3738</sup>

Isto faz com que os representados não concordem – além de não compreenderem, muitas vezes – com o próprio sistema representativo, afastando-se cada vez mais dele, o que implica no distanciamento dos representantes, que passam a atuar de forma exageradamente autônoma e ilimitada, arruinando o sentido da representação. No Brasil, o desinteresse pela política é facilmente observado e é confirmado por pesquisas estatísticas, o que acaba gerando um grande desconhecimento acerca de seu funcionamento.

Segundo dados relativos aos Resultados do Brasil da Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey), referentes à Onda 6, composta por dados obtidos em 2014<sup>39</sup>, 40,8% dos brasileiros não se interessavam nenhum pouco por política e 21,7% se declararam não muito interessados. Apenas 8,8% afirmaram se interessar muito e 28,3% um pouco.

O engajamento e a disposição para participar de greves, boicotes e manifestações políticas também era baixíssimo na época da pesquisa, demonstrando que o desinteresse dos brasileiros pela política alcança um *status* cultural.<sup>40</sup> E este afastamento gera, inclusive, uma

---

<sup>37</sup> Estes dois sentidos da representação foram expostos de maneira mais detalhada no item 1.2.3, correspondendo, em síntese, ao sociológico e político, pensados por Octaciano Nogueira, e às vertentes descritiva e formalista caracterizadas por Hanna Pitkin.

<sup>38</sup> No próximo item, sobre a confiança, serão apresentados dados que confirmam a falta de credibilidade dos políticos junto à população brasileira.

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>>. Acesso em 16.11.2017.

<sup>40</sup> Abaixo, as tabelas da Pesquisa que retratam os dados expostos:

**V84.- How interested would you say you are in politics?**

Brasil 2014(N=1486)

Em que medida o(a) Sr.(a) se interessa por política?

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
Very interested	8.8	11.1	6.8	7.2	9.1	9.8
Somewhat interested	28.3	30.8	26.1	28.9	31.8	24.0
Not very interested	21.7	20.2	23.1	26.3	19.4	20.8
Not at all interested	40.8	37.6	43.8	37.3	39.6	44.9
Don't know	0.3	0.4	0.2	0.3	0.1	0.4
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

**V86.-** Now I'd like you to look at this card. I'm going to read out some forms of political action that people can take, and I'd like you to tell me, for each one, whether you have done any of these things, whether you might do it or would never under any circumstances do it:

"Joining in boycotts"

Brasil 2014(N=1486)

Agora, gostaria que o(a) Sr.(a) olhasse este cartão. Vou ler algumas formas de atuação política que as pessoas podem ter e gostaria que me dissesse se já fez alguma dessas coisas, se poderia vir a fazer ou se não faria nunca

Participar de boicotes

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
Have done	4.6	6.3	3.1	5.1	4.7	4.2
Might do	20.0	23.3	17.0	25.6	19.6	16.3
Would never do	67.7	64.2	70.9	58.8	68.0	74.1
No answer	0.4	0.5	0.3	0.2	0.4	0.7
Don't know	7.2	5.7	8.6	10.3	7.4	4.8
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

**V87.-** Now I'd like you to look at this card. I'm going to read out some forms of political action that people can take, and I'd like you to tell me, for each one, whether you have done any of these things, whether you might do it or would never under any circumstances do it:

"Attending peaceful demonstrations"

Brasil 2014(N=1486)

Agora, gostaria que o(a) Sr.(a) olhasse este cartão. Vou ler algumas formas de atuação política que as pessoas podem ter e gostaria que me dissesse se já fez alguma dessas coisas, se poderia vir a fazer ou se não faria nunca

Participar de manifestações pacíficas

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
Have done	15.9	18.6	13.5	20.0	15.6	13.2
Might do	38.2	37.2	35.3	45.8	38.1	26.9
Would never do	45.1	41.3	48.5	31.8	44.8	55.5
No answer	0.4	0.5	0.3	0.3	0.4	0.6
Don't know	2.4	2.3	2.4	2.2	1.2	3.8
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

falta de cognição que fortalece a personalização do voto, entendida como o fenômeno por meio do qual o cidadão associa-se à política por meio do candidato e não do partido político (CASTRO; RAMOS, 2009, p. 62). Este é o responsável pela agregação de ideologias, entretanto, a falta de conhecimento e a plena indisposição pela busca de informações leva a maior parte dos brasileiros à construir identidades com o próprio candidato, pessoalmente, afeiçoando-se a suas posturas particulares e simpatia e não ao seu histórico de competências e participação política.

A falta de conhecimento gera decisões aleatórias e, muitas vezes, desprovidas de qualquer análise ou fundamento político, o que é, no mínimo, temerário e certamente provoca um ciclo, em que a despolitização gera decisões ruins, que desmotivam o eleitor a engajar-se e tentar conhecer mais e melhor o funcionamento da política, fazendo com que ele continue cada vez mais desconhecedor e menos envolvido na política e na vida pública de seu país e de sua localidade.

O desconhecimento das questões políticas permite, também, a criação de situações falsas, que enganam o eleitor e manipulam suas opiniões e posições políticas,

---

V88.- Now I'd like you to look at this card. I'm going to read out some forms of political action that people can take, and I'd like you to tell me, for each one, whether you have done any of these things, whether you might do it or would never under any circumstances do it:

"Joining strikes"

Brasil 2014(N=1486)

Agora, gostaria que o(a) Sr.(a) olhasse este cartão. Vou ler algumas formas de atuação política que as pessoas podem ter e gostaria que me dissesse se já fez alguma dessas coisas, se poderia vir a fazer ou se não faria nunca

Participar de greves

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
Have done	13.1	17.5	9.1	10.1	14.0	14.3
Might do	34.6	34.0	35.2	49.2	37.9	19.9
Would never do	49.9	46.7	52.8	38.9	46.1	62.4
No answer	0.4	0.2	0.6	-	0.8	0.3
Don't know	2.0	1.6	2.4	1.8	1.2	3.1
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

V89.- Now I'd like you to look at this card. I'm going to read out some forms of political action that people can take, and I'd like you to tell me, for each one, whether you have done any of these things, whether you might do it or would never under any circumstances do it:

"Any other act of protest"

Brasil 2014(N=1486)

Agora, gostaria que o(a) Sr.(a) olhasse este cartão. Vou ler algumas formas de atuação política que as pessoas podem ter e gostaria que me dissesse se já fez alguma dessas coisas, se poderia vir a fazer ou se não faria nunca

Qualquer outro ato de protesto

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
Have done	9.0	10.7	7.3	12.9	8.0	7.0
Might do	37.0	37.6	36.5	47.5	38.9	26.9
Would never do	49.8	46.5	52.8	36.5	49.4	60.2
No answer	0.3	0.2	0.3	0.2	0.4	0.2
Don't know	4.0	5.0	3.1	2.9	3.2	5.8
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

muitas vezes fazendo-o crer que possui uma importância que na verdade ele não tem e que seus pensamentos são próprios, enquanto, em verdade, lhe são incutidos por quem detém o poder. Infelizmente, esta situação, por mais atual que possa parecer, é uma prática histórica no Brasil, como se deduz da leitura de Faoro (2000, p. 355). Neste mesmo sentido, posiciona-se Maurice Duverger (1975, p. 151-152), ao informar que, para o controle da oligarquia econômica ser efetivo sobre os políticos e administradores, é necessário que ela também controle as massas populares que nomeiam e destituem estes representantes pelo sufrágio universal, afirmando claramente a possibilidade de ocorrência de manipulação e controle das opiniões dos eleitores e sua submissão ao poderio econômico, conforme o que lhe convém mostrar e disseminar, sobretudo, em se falando de tempos atuais, pela imprensa, equivocadamente considerada tão confiável pelos brasileiros.

O distanciamento também torna a grande parcela da população desinteressada por política subjugada a lideranças muito duradouras<sup>41</sup> – para não dizer eternas, vez que muitas são renovadas de maneira hereditária, e desde a Primeira República ou República Velha, conforme conclui Raymundo Faoro (2000) – inclusive, no tocante à mobilização. E as consequências de tudo isto são nefastas, segundo esclarece Stuart Mill (2006, p. 57-58):

Na medida em que alguém, não importa quem, seja excluído de tal governo, os seus interesses não serão garantidos como aos demais e tal pessoa terá um campo de ação e um estímulo menor do que poderia ter para aplicar suas energias em seu próprio bem e ao da comunidade, para a qual a prosperidade geral será sempre proporcionada.

A diminuição da distância entre representantes e representados necessita de um maior envolvimento dos representados na política. O seu interesse por ela conduz a sua integração e aumento da efetiva participação, não apenas nas eleições por meio do voto, aproximando os dois lados. De fato, a aceitação do sistema representativo pelos eleitores é colocado por Pitkin (*apud* Castro e Ramos, 2009, p. 59) como um dos alicerces da representação formal, juntamente com a crença na legitimidade dos eleitos e com a constatação de sua atuação satisfatória. E realmente é fácil constatar empiricamente que, sem esta aceitação do sistema, não há o envolvimento dos representados e o seu desinteresse, aliado à crítica e descrença no sistema, culmina no natural distanciamento. Em um cenário

---

<sup>41</sup> Inclusive partidárias, vez que alguns partidos mantêm-se permanentemente no governo, como observam Manin, Przeworski e Stokes (2010, p. 48).

de desvalorização do sistema, o afastamento do assunto e das práticas políticas chega a ser visto como algo saudável e bom.

Logicamente, como completam os autores Castro e Ramos (2009, p. 59), nenhuma das variantes do conceito e das explicações acerca da representação indicam qual grau de proximidade deve haver entre os interesses dos representados e as ações dos representantes, isto é, não apontam a necessidade de haver representatividade, nem o nível que esta deve ter, em ocorrendo.

E haverá momentos em que a distância entre eleitor e governo deverá ser sacrificada em prol do aumento da transparência, por exemplo, como informam Manin, Przeworski e Stokes (2010, p. 47), ao esclarecerem que a manutenção de instituições que induzem maiorias aumenta a distância entre os dois lados, mas também gera governos com maior prestação de contas e representantes mais sensíveis ao desempenho econômico.

Contudo, é indiscutível a necessidade de haver alguma representatividade, que não pode ser extremamente baixa, para não arruinar o próprio sentido da representação política e da democracia.

O fato é que há duas lógicas ligadas à representação e que refletem sobre a representatividade, uma extraída da sociedade civil e outra da sociedade política ou Estado. Na verdade, elas traduzem os interesses destes dois lados, gerando ambições e condutas opostas. De acordo com Castro e Ramos (2009, p. 59), “A lógica da sociedade civil é a de que o representante deve estar o mais próximo possível da defesa dos interesses dos constituintes; a do Estado é de que deve ser garantida a maior governabilidade (vale dizer, estabilidade) possível.”

A representatividade plena é impossível no sistema de mandatos eletivos livres e também não é aconselhável por emperrar as negociações políticas. Neste sentido, é preciso sacrificar algum nível da representatividade para se garantir a governabilidade e, desta forma, tornar possível aos representantes trabalharem e concretizarem as políticas públicas propostas. Mas, para garantir a governabilidade, também não se pode fazer com que a representatividade sucumba, ou então haverá governos apenas formalmente ou conceitualmente representativos. Exemplos destes, segundo os autores já citados, foram os dos militares no pós-1964, em que havia representação, alto grau de governabilidade, mas dissociada da representatividade, que era sabidamente pequena.

É claro, porém, que a ausência de representatividade não ocorre apenas em governos autoritários, notando-a sempre que há divergência significativa entre os interesses dos representados e as posturas dos representantes, além do afastamento daqueles. Os

próprios sistemas eleitorais contribuem para a distância entre os dois lados, na medida em que o proporcional “[...] dilui a relação entre ambos em um espaço geograficamente maior.” E o distrital “[...] impede a representação da minoria do distrito.” (CASTRO; RAMOS, 2009, p. 60)

E é assim que eleitores sentem-se prejudicados, enganados e não representados por eleitos que não perseguem seus interesses, nem põem em prática promessas de campanha, revelando-se verdadeiros negociadores de votos e apoio políticos e dando a impressão de que os únicos interesses defendidos são os próprios. Em contrapartida, os eleitos consideram que têm e precisam ter ampla liberdade para trabalhar e deliberar, mesmo que não atendam aos interesses populares – ou a de todas as classes representadas, pois a submissão a orientações vai de encontro ao fundamento da representação moderna e do mandato eletivo livre.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Relativo a este assunto, ganhou grande repercussão um trecho do discurso do Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), proferido no dia 30.11.2016, em uma Reunião do Colégio de Líderes (Sessão: 315.2.55.O – 16h58), feita no dia seguinte à votação do Projeto de Lei nº 4.850, de 2016, ocorrida durante a madrugada, de forma nominal e com várias alterações, gerando amplos questionamentos. O projeto é de iniciativa popular e passou a ser comumente chamado de “pacote anticorrupção” porque tem a seguinte ementa: “Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos”. Depois de ter sido aprovado pela Câmara dos Deputados com uma série de alterações, atualmente aguarda a apreciação do Senado Federal.

No discurso em questão, ao justificar o procedimento adotado na noite anterior para a votação, que foi nominal, Rodrigo Maia afirmou que a Câmara não precisa se vincular ao desejo de parte da sociedade, tendo autonomia para decidir e trabalhar, como se vê do trecho transcrito abaixo:

“Agora, a partir do momento em que esta Presidência começou os trabalhos de votação, a decisão cabe a cada um dos Deputados e a cada uma das Deputadas. O processo de debate foi legitimado por todos, e o resultado precisa ser legitimado por todos. Se o processo de discussão é legítimo, o resultado - independentemente de ser aquele que nós, individualmente, acreditamos que seja o melhor - precisa ser respeitado, porque, em uma democracia, nós precisamos sempre, no plenário, constituir as nossas maiorias, e quem é minoria precisa respeitar aquilo que a maioria construiu neste plenário. (*Palmas.*)

Esse processo foi feito de forma participativa, e a sociedade nos exigiu, por dúvidas que tinha em relação à anistia que nós queríamos votar, que a votação fosse feita de forma nominal. Por isso, todos os Líderes, de todos os partidos, concordaram que, na noite de ontem, cada uma das votações, mesmo aquelas em que havia acordo, fossem feitas uma a uma, e com cada Deputado deixando registrado o seu voto.

Portanto, todas as votações foram legítimas, democráticas e representaram a vontade da maioria deste Plenário. Eu tenho certeza de que, no sistema democrático, nós precisamos sempre trabalhar de forma harmônica com os outros Poderes, mas nós temos independência para legislar, e essa independência para legislar ninguém vai subtrair de nós.

Àqueles que queiram participar do processo legislativo, que é cativante, que é apaixonante, lembro que em 2018 haverá eleições, e eu os convido a participar e a estar aqui conosco discutindo e aprovando as matérias. (*Palmas.*) **Nós não podemos aceitar que a Câmara dos Deputados se transforme num cartório carimbador de opiniões de parte da sociedade, que são democráticas, que são respeitadas, mas que a Câmara de Deputados tem toda a legitimidade para ratificar, para modificar ou até para rejeitar. Nós aqui não somos obrigados a aprovar tudo que chega a este Plenário.**”

Informações sobre o projeto obtidas em: <  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em 25.11.2017.

Devido à extensão do link de acesso à íntegra do discurso, optou-se por constá-lo apenas nas Referências. Acesso em 25.11.2017.

De fato, em face do volume e da complexidade dos assuntos tratados no governo e nas Casas Legislativas, é necessária a liberdade dos eleitos para discutirem e trabalharem, mas a reiterada contrariedade dos interesses populares defendidos pela maioria da sociedade desfigura o sistema político, praticamente extingue a representatividade e reduz a legitimação dos representantes apenas à eleição válida.

A solução para não resumir a legitimação do governo representativo apenas ao voto nem promover um distanciamento tal entre eleitos e eleitores, que desfigure o próprio sistema, seria a configuração atual da representação, que pressupõe um governo responsável, dando retorno ao representado quanto ao cumprimento de suas demandas. Assim, não basta ter sido regularmente eleito, é necessário que o político desempenhe com qualidade suas funções e atenda as expectativas dos representados, o que será mais bem detalhado no item 2.3.

Em função desta nova configuração, a representação contemporânea apresenta três funções, segundo Nogueira (*apud* CASTRO; RAMOS, 2009, p. 60), quais sejam:

[...] a legitimação (ligada à conservação do sistema e ao governo responsável, considerada variável independente no sentido de ser materialmente detectável); *representatividade* (reflete preferências políticas, ideológicas, doutrinárias, partidárias e pessoais do eleitorado, o que é altamente questionável), e *governabilidade* (estabilidade governamental).  
(Destques do original)

Estas inovações não esclarecem, porém, qual é o significado da representação popular contemporânea, pois a política continua sendo distante e incompreendida pelos representados, muitos dos quais nem mesmo a consideram necessária no Brasil, conforme se vê nos resultados da pesquisa World Values Survey com cidadãos brasileiros e já apresentados em momento anterior.

Com isto, a legitimidade deriva apenas de procedimentos, sendo reconhecidos como legítimos os representantes que foram escolhidos por eleições formalmente válidas e periódicas e que participam de processos que, atendendo às previsões legais, tomam decisões por maioria e atendem aos anseios majoritários. A legitimação dos políticos por meio da eleição advém da universalidade desta, franqueando a todos os cidadãos a participação dela por meio do voto.

Além desta estrutura comprometer a representatividade, posto que as minorias, por vezes, não são observadas nem têm suas demandas atendidas, não havendo, portanto,

retorno adequado a todos os representados, é certo que o consenso que marca a arena política nem sempre é obtido por discussão e convencimento e nem sempre reflete convergência de ideias, mas apenas de atendimento de formalidades.

A redução da legitimidade ao consenso da maioria, sendo este obtido, muitas vezes, pelo silêncio, que pode ser causado não pela concordância, mas sim pelo desinteresse da maioria pela política, é elemento que compromete a qualidade da representação, como expõem Castro e Ramos (2009, p. 60):

[...] A legitimidade estrutura-se, portanto, em maiorias. Se a ideia de maioria implica critérios de quantidade, algo que contrasta com o consenso quanto ao *conteúdo* das decisões, **o consenso necessário acaba reduzido a acordos sobre regras, ou procedimentos**. Desta forma, **“maiorias” e “procedimentos” são a base mínima – e muitas vezes máxima – da legitimidade da representação política contemporânea**. O “contentamento” dos cidadãos (ou, pelo menos, a ausência de questionamento organizado por parte de uma maioria silenciosa) com esse acesso reduzido ao Estado **consolida o consentimento como algo formal e prático**. Isto, na verdade, confere um valor de suficiência à suposição de que **a política supõe acordos quanto às regras e dissenso quanto a metas**. E o problema de acesso em massa e do interesse do cidadão comum na política permanece, e este problema está na qualidade da participação. (Itálicos são do original. Negritos e sublinhados foram incluídos)

O formalismo a que se resume a legitimidade vem estampado também na questão eleitoral. São legítimos os representantes eleitos por certames fiscalizados e executados conforme a lei, mas é sabido que a participação política não se resume à eleição, embora a grande maioria dos cidadãos não tenha oportunidades nem incentivo a participar em outro momento que não este.

Isto torna o voto volátil e aleatório, dado sem muito compromisso e conforme entendimentos e interesses particulares, apesar de seus efeitos incidirem na esfera pública. (CASTRO; RAMOS, 2009, p. 61)

Mais um vez, nota-se que o afastamento e o desconhecimento dos cidadãos em relação à política gera problemas não apenas com relação à representação, mas também à própria condução das decisões políticas e à formulação de políticas públicas atentas às demandas populares.

Mas a questão é: como aumentar o interesse dos representados por política e melhorar sua visão dela, passando a percebê-la como o instrumento capaz de alterar suas vidas e a entender que as decisões tomadas nesta seara impactarão a coletividade?

De acordo com Castro e Ramos (2009, p. 65), neste caso, “O que faz diferença de fato e implementa mudanças estruturais são contatos diretos com a vida política, experiências concretas de tomada de decisão [...] o exercício de cargos representativos em nível micro em algum momento da vida do indivíduo.”, uma vez que a tentativa de alteração de suas percepções com falas e outras formas de ensinamentos não resolve.

Não basta fornecer informações ao cidadão, que poderá recebe-las e julga-las conforme quiser. É preciso inclui-lo no processo para que, participando, tome consciência da repercussão, importância e potencial de todas as suas condutas e também dos políticos eleitos. É isto que o faz mais presente, desmistifica a ideia de superioridade dos representantes e inatingibilidade do Estado e diminui o afastamento entre eles. Além disto, esta participação o inteira das funções, deveres e direitos do representante e dos desafios e possibilidades do exercício diário da representação, capacitando-o a avaliar e escolher com mais qualidade dentre os candidatos nas eleições.

De fato, a participação da sociedade civil tem sido apontada como meio de aumento da participação política, sobretudo para a inclusão de minorias sub ou não representadas, da fiscalização da atividade pública – inclusive a política – e, como consequência, como meio de ganho na qualidade da representação e da própria democracia.<sup>43</sup>

A sua juridicidade é incontestável, vez que tanto o art. 1º, parágrafo único da Constituição, como o art. 14, preveem a participação popular direta, sacramentando, portanto, a sua possibilidade. E a sua ocorrência é muito aconselhável, uma vez que, ainda que não garanta a reversão total do quadro de afastamento político do cidadão comum e de todos os problemas a ele associados, abrirá campo para alguns representados atuarem mais frequentemente e não apenas da maneira esporádica que significa o voto.

Como bem esclarece Stuart Mill (2006, p. 53) acerca da possibilidade de perseguição de um governo melhor pelo povo, este é alcançável, mas o povo precisa desejar-lo e, sobretudo, aperfeiçoar-se para compor um bom governo, no que o autor está correto, pois, afinal, ele também faz parte de toda a estrutura, é um dos elementos do Estado:

[...] aqueles que procuram em tal direção a realização de suas esperanças, deixam o principal elemento de fora da ideia de um bom governo: o aperfeiçoamento do próprio povo. Um dos benefícios da liberdade é que, sob esta, o governante não pode ignorar o espírito do povo e aprimorar seus

---

<sup>43</sup> Neste sentido, o artigo de Débora Rezende de Almeida, **A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 28, nº 82, junho/2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a04.pdf>>. Acesso em: 21.09.2017.

negócios sem melhorar o próprio povo. Se um povo pudesse ser bem governado a despeito de si mesmo, seu bom governo não duraria mais do que geralmente dura a liberdade de um povo que foi libertado por armas estrangeiras sem sua própria cooperação. É verdade que um déspota pode educar o povo; e fazê-lo seria realmente a melhor desculpa para o despotismo. Mas qualquer educação que tenha como objetivo transformar seres humanos em algo diferente de máquinas, com o decorrer do tempo faz com que eles reivindiquem o controle de suas próprias ações.

O maior esclarecimento e envolvimento político do povo é, sem dúvidas, urgente no Brasil e pode apontar o caminho para a melhoria de diversos problemas, inclusive os desvios de finalidade de boa parte das políticas públicas colocadas em prática. Além de diminuir o afastamento entre representantes e representados, certamente tornará mais adequado e moralizado o desempenho da representação.

### **2.3 O RETORNO AO ELEITOR – A PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAL – RESPONSABILIDADE E *ACCOUNTABILITY***

A representação política concretizada por meio do mandato eletivo livre inviabiliza o controle direto e próximo do representado sobre o representante. Mas, embora o representante, uma vez eleito, represente toda a população e não apenas os seus eleitores e possa, com isso, tomar as atitudes que julgar conveniente conforme sua consciência, não é aceitável permitir que ele execute ações ilegais ou em total descompasso com as demandas e anseios populares.

Em função disto, a representação moderna pressupõe a existência de formas de controle dos gestores públicos eleitos, as quais são também utilizadas para qualificar a democracia, conforme a sua maior ou menor aplicação nos Estados. Seguindo os clássicos ensinamentos de Robert Dahl (2005, p. 29), um sistema mais próximo do ideal democrático deve concretizar, ao menos, os preceitos da participação e da contestação pública, os quais viabilizam e exigem o controle e a fiscalização do governo e seus agentes, pois sem isso, nem a participação nem a contestação pública podem ser consideradas plenas.

O necessário e adequado retorno ao eleitor, que precisa ser suficientemente ouvido ou observado para que seus anseios possam ser identificados, passou a constituir fundamento da representação moderna. Em meio a isto, surgiram os conceitos de *accountability*, delimitado por Guillermo O'Donnell, e de responsividade, balizado por

Robert Dahl, os quais são bem definidos por José Álvaro Moisés (2014, p. 12-13) da seguinte forma:

[...] *accountability* ou responsabilização interinstitucional, ou seja, da obrigação dos líderes políticos eleitos de prestarem contas de suas decisões políticas aos eleitores, a instituições específicas e aos atores coletivos cuja função constitucional é controlar o comportamento dos governantes. A *accountability* interinstitucional depende da existência de um sistema legal e jurídico que articula um conjunto de freios e contrapesos através dos quais as diferentes instituições públicas se controlam mutuamente, em tese, sem perder a sua autonomia e a sua independência, mas podendo desempenhar com eficiência a fiscalização e o controle dos procedimentos de governos eleitos. A existência de um sistema integrado de instituições de controle, monitoradas por pessoal burocrático dotado de *expertise* para o desempenho dessa função, é uma *conditio sine qua non* do sucesso desse paradigma.

[...] conceito de responsividade, o qual supõe que os governos sejam capazes de captar e atender as preferências dos eleitores formadas no curso dos processos de disputas eleitorais.

(Itálicos são do original)

Como visto, a *accountability* pressupõe a existência de um conjunto organizado de órgãos que permitam a fiscalização dos governantes, tais como as Controladorias (órgãos de controle interno-administrativo), os Tribunais de Contas (órgãos de controle externo), as Polícias (órgãos investigativos) e os Ministérios Públicos (órgãos de persecução)<sup>44</sup>, no Brasil. O instrumento também se vale do exercício das funções típicas e atípicas dos Poderes, ao se fiscalizarem mutuamente. É o caso do Senado Federal ao aprovar a indicação do Presidente da República para preenchimento de determinado cargo, como o de Ministro do Tribunal de Contas da União e o de Procurador-Geral da República, o do Congresso Nacional ao aprovar o orçamento anual proposto pelo Presidente da República ou deste ao ser autorizado a sancionar ou a vetar um projeto de lei aprovado por aquele. Neste contexto, Lorencini (2013, p. 245) destaca também o papel de relevo do Judiciário no controle da responsabilidade do poder político, por meio do *judicial review*.

Mas há também a fiscalização exercida pelo eleitor, que talvez seja a mais relevante delas. Associado à responsividade, este controle é feito por meio do voto, quando os eleitores avaliam o retorno obtido dos governantes eleitos e respondem, nas urnas, com a sua satisfação – levando à reeleição, manutenção do cargo em caso de *recall* ou eleição do sucessor apoiado pelo então governante – ou insatisfação – conduzindo à não concessão de novo mandato.

---

<sup>44</sup> Terminologias empregadas por RICO (2014, p. 139).

Esta é a chamada *accountability* vertical, que, de acordo com o próprio idealizador do conceito, ocorre “Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, [quando] os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte.” (1998).

Contrapõe-se à *accountability* horizontal<sup>45</sup>, realizada, conforme se deduz, entre instituições, isto é, dentro do próprio governo, a qual foi posteriormente subdividida por O’Donnell, em *mandated horizontal accountability*, que diz respeito ao controle exercido por agências e instituições específicas de controle e superintendência, e *horizontal balanced accountability*, concernente à separação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (MOISÉS, 2014, p. 19). A tripartição do poder, desde quando se tornou dogma do constitucionalismo moderno, teve o objetivo de criar um equilíbrio natural por meio do contínuo controle de um poder sobre o outro, exercido por meio da prática de condutas típicas de cada um deles e que permitem o estabelecimento dos conhecidos *freios e contrapesos*. Posteriormente, face à insuficiência deste tipo de controle, exercido, entre outros, durante o processo legislativo, a análise do orçamento e a aprovação de indicações à ocupação de determinados cargos, viu-se a necessidade da criação de instituições especializadas no controle, como as agências reguladoras, controladorias e tribunais de contas no Brasil, para se averiguar de forma mais constante e profunda o exercício da função pública pelos diversos órgãos, analisando não apenas as ações mais representativas, mas também as mais cotidianas e corriqueiras.

No entanto, segundo O’Donnell, esta prestação de contas vertical não é suficiente para garantir a qualidade da Democracia, sendo necessário também o fortalecimento de outros componentes liberais e republicanos, pois as eleições não são métodos completos para que os representados possam punir ou premiar candidatos, vez que as condições que prevalecem, tais como sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos, e reversões políticas súbitas, muitas vezes diminuem sensivelmente a eficácia da *accountability* eleitoral.

---

<sup>45</sup> Maiolino (2014, p. 98-100) propõe a adoção de nova terminologia para designar as formas de *accountability*, deixando a divisão de ser bipartida para se tornar tripartida. Assim, ele propõe a nova classificação em: *accountability* popular, que trata do controle realizado durante as eleições, *accountability* social, que significa a mobilização da sociedade civil, individualmente ou por grupos sociais, associações civis, organizações não governamentais e mídia de massa, para dirigir demandas e pretensões à agenda política, bem como para monitorar os governos durante e entre as eleições, e *accountability* institucional, realizada por instituições e órgãos estatais especializados.

Além disto, Manin, Przeworski e Stokes (2010, p. 49) reconhecem a ineficiência das eleições como instrumento de controle porque, por meio delas, os eleitores precisam julgar, em uma só decisão, diversas questões, que envolvem desde a área social à econômica, num único pacote de políticas governamentais. E, por razões bem fáceis de compreender, não é possível controlar milhares de metas eleitorais com um só instrumento. (Idem, p. 50)

De fato, no tocante ao Brasil, o esclarecimento do eleitor e seu empenho em buscar informações sobre os candidatos e políticas públicas possíveis e necessárias é muito pequeno, como exposto no tópico anterior. A falta de envolvimento dele torna o voto uma escolha aleatória e muito mais associada à simpatia pessoal com o candidato, do que aos seus propósitos e competências técnicas.

É de se notar, inclusive, que, embora o voto seja legalmente declarado como obrigatório no Brasil, Monica Caggiano (2013, p. 269) esclarece que ele é apenas formalmente obrigatório, pois, na prática, acaba por ser facultativo, tendo em vista que o procedimento para justificativa da ausência ao pleito eleitoral é um procedimento extremamente simples e as multas aplicadas são de baixo valor, não aplicando, na verdade, nenhuma força coercitiva sobre os eleitores, para que exerçam seus direitos políticos positivos ativos.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> As informações constantes do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, demonstram que a justificativa eleitoral é algo simples, que pode ser feita por requerimento disponível no próprio sítio e passível de ser preenchido *on-line*. Informações In: **Justificativa Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/servicos/justificativa-eleitoral>>. Acesso em: 03.12.2017.

A mesma facilidade existe para quitação das multas aplicadas em caso de não comparecimento à votação ou ao trabalho eleitoral, após convocação. O texto do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (**Quitação de multas**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/servicos/titulo-de-eleitor/quitacao-de-multas>>. Acesso em: 03.12.2017), informa o seguinte:

“A Justiça Eleitoral, em constante busca da modernização dos serviços, disponibiliza a **Consulta de débitos do eleitor**, que possibilita a emissão de boletos pela Internet (Guia de Recolhimento da União – GRU) para quitação de multas eleitorais decorrentes de ausência às urnas e/ou aos trabalhos eleitorais.

[...]

Para quitação de multas perante a Justiça Eleitoral por meio deste serviço, é necessário:

- Obter o boleto emitido pelo serviço *on-line*.
- Efetuar o pagamento do boleto.
- Dirigir-se a um cartório eleitoral tendo em mãos o comprovante de pagamento.

O boleto emitido pelo serviço *on-line* apenas acelera o atendimento pessoal nos cartórios, nos postos ou nas centrais de atendimento. A emissão e o pagamento do boleto não são suficientes para regularizar a situação perante a Justiça Eleitoral. O eleitor deve apresentar o respectivo comprovante nos cartórios eleitorais para regularizar sua situação.

O valor constante do boleto é calculado conforme as regras fixadas nos §§ 2º a 4º do art. 3º da Resolução-TSE nº 23.088, de 30 de junho de 2009.”

E, conforme previsão dos *caputs* dos arts. 7º e 8º do Código Eleitoral, a multa para o eleitor que não comparecer à votação ou não se alistar tempestivamente, não é elevada, estabelecida entre 3% e 10% do salário mínimo, correspondendo, hoje, a valores entre R\$ 28,11 e R\$ 93,70:

Isto faz com que a *accountability* eleitoral perca ainda mais efetividade, uma vez que nem todos os cidadãos exercem seu direito de voto em todas as eleições para, com isto, informar aos candidatos sobre sua satisfação ou não com a atuação deles, punindo-os ou premiando-os. E, não é porque não participam das eleições e não respondem negativamente aos candidatos nas urnas, que concordam integralmente com tudo o que estes fazem. Tampouco a falta de sua participação nas eleições os desabilita a questionar a atuação dos candidatos e a falta de atendimento às demandas sociais. Logo, a *accountability* vertical é realmente insuficiente, pois, se tomada como exclusiva forma de controle, acaba permitindo que o silêncio valide todas as posturas dos governantes.

José Álvaro Moisés (2009, p. 3) esclarece que a efetividade da *accountability* vertical depende da capacidade de percepção e avaliação dos cidadãos, sobretudo acerca dos atos de corrupção. Primeiramente, precisam ter a consciência de que “[...] têm o direito e o dever de manter a conduta de seus líderes políticos dentro de padrões republicanos estritos, e de puni-los quando eles violam esses padrões.” Além disto, precisam perceber que a corrupção existe, mas não é normal nem aceitável, apesar de praticada por vários políticos. E, por fim, precisam conseguir avaliar os impactos políticos da corrupção, em alguma medida, para decidirem se preferem responsabilizar os envolvidos utilizando os mecanismos democráticos de sanção, como eleições, processos, impeachment, denúncias e protestos, ou se acham mais vantajoso “[...] simplesmente continuar convivendo com eles a despeito das suas violações da lei e da constituição.”

No tocante à responsividade, Dahl esclarece que ela somente é plena em governos verdadeiramente democráticos e é exatamente pela falta desta característica na maior parte dos governos reais, que ele não classifica nenhum deles como democracias, denominando-os como poliarquias. E neste contexto, ele aponta as condições necessárias à configuração da responsividade (2005, p. 26):

---

“Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.”

“Art. 8º O brasileiro nato que não se alistar até os 19 anos ou o naturalizado que não se alistar até um ano depois de adquirida a nacionalidade brasileira, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o valor do salário-mínimo da região, imposta pelo juiz e cobrada no ato da inscrição eleitoral através de selo federal inutilizado no próprio requerimento.”

Já a multa para o não comparecimento de mesário convocado aos trabalhos eleitorais é um pouco mais elevada: “Art. 124. O membro da mesa receptora que não comparecer no local, em dia e hora determinados para a realização de eleição, sem justa causa apresentada ao juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após, incorrerá na multa de 50% (cinquenta por cento) a 1 (um) salário-mínimo vigente na zona eleitoral cobrada mediante selo federal inutilizado no requerimento em que fôr solicitado o arbitramento ou através de executivo fiscal.”

Parto do pressuposto também de que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas:

1. De formular suas preferências.
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva.
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

É perceptível como, no Brasil, os cidadãos não têm o mesmo acesso ao governo para apresentar suas preferências e demandas. Também é visível como, mesmo nos casos em que as demandas saltam aos olhos, estas nem sempre são observadas e atendidas pelo governo. Logo, a responsividade não é elevada no país, o que é muito ruim para a representação, visto que “Operacionalmente, o resultado da atuação política pode ser mensurado pela satisfação e legitimidade atribuídas às instituições democráticas, considerando a percepção de responsividade dos cidadãos.” (CARNEIRO, 2014, p. 33)

Some-se a isto o fato de que as eleições em governos presidencialistas regem-se pelo sistema majoritário, ao menos no caso da escolha das cabeças do Executivo, que, por consequência, desconsidera as minorias, as quais, no Brasil, são numericamente significativas, tornando ainda menos representativa a resposta dada pelo voto e mais insuficiente a *accountability* vertical. Desta forma, “[...] a garantia de defesa de interesses de minorias [...] depende da efetividade dos mecanismos de representação, ou seja, de o quanto os parlamentos têm capacidade de agir no interesse dos eleitores independentemente do fato de formarem a maioria ou a minoria políticas [...]” (MOISÉS, 2014, p. 17)

E, como as minorias são mais bem representadas por outros órgãos representativos, que não os parlamentos, tais como órgãos de classe, ou obtêm melhores resultados na perseguição de seus interesses atuando diretamente por seus próprios grupos (ALMEIDA, 2013, p. 49 e YOUNG, 2006, p. 142), em face da pouca recepção que encontram para suas demandas, resta claro que a participação política precisa associar-se à *accountability* e à responsividade para promover uma democracia de maior qualidade.

## 2.4 A FALTA DE CONFIANÇA

A representação política moderna fundamenta-se, segundo Octaciano Nogueira (vide item 1.2.3), sobre a responsabilidade do representante e a confiança do representado,

com maior peso para a responsabilidade. A estrutura deste vínculo é feita sobre elementos abstratos, como racionalidade e crença. Segundo Hanna Pitkin (vide item 1.2.3), ela se vincula à ideia de autoridade, que traz em si as imagens de verticalidade e hierarquia, pressupondo, portanto, uma distância entre base e autoridade.

Da percepção conjunta destas teorias, que não se contrapõem, mas se complementam, extrai-se a observação da distância entre representante e representado, permitindo crer que o povo não é seu soberano como compreendiam Rousseau e Kant, mas sim administrado e subordinado ao soberano, como compreendiam Hobbes e Locke, e de que que, apesar disto, cabe a ele controlar e responder, com satisfação ou não, às condutas dos representantes. Por esta razão, o governo deve ser responsivo e responsável (conforme conceitos de *accountability* e responsividade vistos no tópico anterior), atendendo às expectativas e necessidades populares por meio de condutas adequadas, fazendo, assim, bom uso da confiança que nele foi depositada.

Neste cenário, controle e confiança são, portanto, elementos imprescindíveis na relação representativa, sendo a falta da confiança uma questão bastante comprometedora do bom desenvolvimento da representação.

E é diante disto que a análise da confiança popular nas instituições públicas torna-se importante. Atualmente, vive-se uma crise de confiança nos partidos políticos, no governo e no Congresso Nacional, que é bastante alta em vários países, conforme demonstram Castro e Ramos (2009, p. 56). Os dados usados por eles são de 2007, extraídos da onda 5 da Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey). Entretanto, analisando os Resultados do Brasil desta mesma pesquisa, correspondentes à Onda 6, composta por dados obtidos em 2014<sup>47</sup>, nota-se a manutenção da desconfiança da população em várias instituições públicas, o que tem início com a profunda desconfiança do brasileiro em relação às próprias pessoas. Na pesquisa referida, 92,2% dos brasileiros entrevistados afirmaram precisar ser muito cuidadosos, ou propriamente desconfiados, em relação à maioria das pessoas.

Com relação às instituições públicas, embora os índices tenham valores menores do que a desconfiança geral em relação às pessoas, a desconfiança também é alta, sendo que 54,6% não confiam razoavelmente na Polícia, 49% não confiam razoavelmente na Justiça, 58% não confiam razoavelmente no Governo Federal, 83,1% não confiam razoavelmente nos Partidos Políticos, 76,9% não confiam razoavelmente no Congresso Nacional (Câmara

---

<sup>47</sup> Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>>. Acesso em 16.11.2017.

e Senado) e 48,3% não confiam razoavelmente no Serviço Público (números obtidos da soma das respostas “de modo nenhum” e “não muito”, 3ª e 4ª questões das tabelas)<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Abaixo, as tabelas da Pesquisa que retratam os dados expostos:

**V24.** - Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you need to be very careful in dealing with people?

Brasil 2014(N=1486)

De modo geral, o(a) Sr(a). diria que pode confiar na maioria das pessoas ou precisa ser muito cuidadoso com elas?

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
Most people can be trusted	7.1	9.8	4.5	9.9	5.4	6.8
Need to be very careful	92.2	89.4	94.7	88.4	93.9	93.2
Don't know	0.7	0.7	0.8	1.7	0.7	-
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

**V113.** - I am going to name a number of organizations. For each one, could you tell me how much confidence you have in them: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?:

The police

Brasil 2014(N=1486)

Vou citar o nome de algumas organizações. Para cada uma, o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações?

Polícia

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
A great deal	6.5	7.5	5.6	4.5	6.4	8.2
Quite a lot	38.5	37.2	39.7	37.2	39.7	38.1
Not very much	24.9	25.0	24.7	30.3	24.3	21.4
None at all	29.7	29.9	29.6	27.2	29.3	32.1
No answer	0.1	0.2	-	-	-	0.2
Don't know	0.3	0.2	0.4	0.8	0.3	-
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

**V114.** - I am going to name a number of organizations. For each one, could you tell me how much confidence you have in them: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?:

The courts

Brasil 2014(N=1486)

Vou citar o nome de algumas organizações. Para cada uma, o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações?

Justiça

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
A great deal	10.8	11.1	10.6	9.8	9.4	13.2
Quite a lot	39.8	41.0	38.7	36.6	41.5	40.3
Not very much	24.8	23.4	26.1	29.4	25.3	20.9
None at all	24.2	24.3	24.2	24.0	23.5	25.3
No answer	0.1	0.2	-	-	-	0.2
Don't know	0.2	-	0.4	0.2	0.3	0.2
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

**V115.** - I am going to name a number of organizations. For each one, could you tell me how much confidence you have in them: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?:  
The government (in your nation's capital)

Brasil 2014(N=1486)

Vou citar o nome de algumas organizações. Para cada uma, o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações?

Governo Federal

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
A great deal	5.1	5.5	4.7	2.4	5.4	6.9
Quite a lot	35.9	34.9	36.9	31.4	36.7	38.6
Not very much	26.5	27.4	25.8	30.9	26.7	23.0
None at all	31.5	31.7	31.3	34.4	30.2	30.6
No answer	0.1	0.2	0.1	-	-	0.4
Don't know	0.8	0.4	1.2	1.0	0.9	0.5
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

**V116.** - I am going to name a number of organizations. For each one, could you tell me how much confidence you have in them: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?:  
Political parties

Brasil 2014(N=1486)

Vou citar o nome de algumas organizações. Para cada uma, o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações?

Partidos políticos

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
A great deal	1.1	0.7	1.4	0.3	0.6	2.2
Quite a lot	14.8	14.0	15.6	13.3	16.8	13.8
Not very much	24.5	26.7	22.5	28.8	23.3	22.6
None at all	58.6	58.0	59.1	56.4	58.9	59.8
No answer	0.2	0.4	0.1	-	0.2	0.4
Don't know	0.8	0.4	1.2	1.2	0.1	1.2
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

**V117.** - I am going to name a number of organizations. For each one, could you tell me how much confidence you have in them: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?:  
Parliament

Brasil 2014(N=1486)

Vou citar o nome de algumas organizações. Para cada uma, o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações?

Congresso Nacional (Câmara e Senado)

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
A great deal	1.2	1.4	1.0	1.8	0.8	1.1
Quite a lot	19.7	19.3	20.1	16.3	20.8	21.1
Not very much	25.9	27.2	24.7	30.8	26.7	21.4
None at all	51.0	50.6	51.3	49.0	49.7	53.9
No answer	0.1	0.2	-	-	-	0.2
Don't know	2.1	1.3	2.9	2.1	2.0	2.2
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

**V118.** - I am going to name a number of organizations. For each one, could you tell me how much confidence you have in them: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?:  
The Civil service

Brasil 2014(N=1486)

Vou citar o nome de algumas organizações. Para cada uma, o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações?

Serviço público

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
A great deal	7.0	8.6	5.6	3.7	5.9	10.8
Quite a lot	43.8	43.6	43.9	41.1	45.4	43.9
Not very much	27.0	27.0	27.1	30.6	28.0	23.3
None at all	21.3	20.0	22.5	23.7	20.7	20.3
No answer	0.1	0.2	0.1	-	-	0.4
Don't know	0.7	0.5	0.8	0.9	-	1.2
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

Embora a falta de apoio popular às instituições representativas seja admirável, Carneiro (2014, p. 36) afirma que os números brasileiros não fogem ao padrão manifestado pelo público de democracias consolidadas e de outros países latino-americanos. Os dados utilizados por ela, obtidos no Latinobarômetro de 1995 a 2011, atestam o mesmo que os resultados da Pesquisa Mundial de Valores de 2014 expostos acima, ou seja, que o brasileiro confia pouco no Congresso Nacional, mas ainda menos nos partidos políticos.

A falta de confiança nos partidos políticos demonstra uma “crise de responsividade institucional” (CARNEIRO, 2014, p. 38), já que estes grupos não conseguem captar e representar adequadamente as demandas dos eleitores. Estes não se veem traduzidos na atuação dos partidos, embora eles ainda concentrem a função de integração política e desempenhem papel indispensável nas eleições e no próprio exercício das funções representativas, agregando maiorias para a aprovação ou rejeição de políticas públicas. Conforme detalhado no item 2.1, os partidos políticos contribuíram para a evolução da democracia e são, ainda hoje e apesar dos problemas apresentados, importantes para a organização e estruturação da política nos regimes democráticos.

A autora esclarece alguns motivos que podem justificar a diminuição progressiva da confiança nos partidos políticos, a qual, reforça-se, é notada no mundo todo, inclusive no Brasil. Inicialmente, o desenvolvimento econômico observado nas sociedades industriais modernas é o responsável pela alteração da cultura política das pessoas e o surgimento de novos valores, o que justifica não apenas a mudança de comportamento de uma mesma população ao longo do tempo, como também explica as diferenças observadas de um país para outro.

Este desenvolvimento econômico provocou o surgimento de “novas linhas de clivagem política” (CARNEIRO, 2014, p. 39), ou seja, novos temas de discussão e interesse da população, como, por exemplo, o meio ambiente. Estas novas agendas, por sua vez, deflagraram a criação de novos grupos políticos, como os partidos com apelo ambiental e ecológico – no Brasil, o Partido Verde é um bom exemplo – capazes de absorver a população interessada por elas, as quais, conseqüentemente passaram a se desinteressar e participar menos dos partidos tradicionais, para quem estes assuntos eram irrelevantes.

Neste caso, a mudança individual acabou motivada por uma causa sistêmica. Mas há também fatores individuais que influenciam as mudanças na cultura política e, logo, no comportamento do eleitor e no vínculo estabelecido entre ele e o partido e entre ele e o eleito. É o caso da educação formal e da idade (CARNEIRO, 2014, p. 40), pois há a ideia de que “os valores ‘primários’ (*early-instilled*) refletem as condições socioeconômicas nas

quais os indivíduos se socializaram em estágios iniciais de sua vida.” De fato, as experiências que o indivíduo anotou, as situações que presenciou e até alguns fatos marcantes, positivos e negativos, compõem sua formação, personalidade e opiniões acerca de diversos assuntos, contribuindo para o seu direcionamento político e, até mesmo, para a sua apatia, desde que o sistema lhe pareça satisfatório aos seus interesses ou ele acredite fortemente que não consegue fazer nada para alterá-lo, convencimentos estes que advêm das experiências consolidadas ao longo do tempo.

Mas as hipóteses estudadas por Carneiro (2014, p. 40) sugerem que não apenas as experiências individuais, mas também a condição econômica vivida pelo indivíduo o sugestionam em seu comportamento político, pois “[...] os indivíduos que experimentaram, na idade pré-adulta, a fase próspera da economia do pós-guerra seriam justamente aqueles que durante a década de 60, já em idade adulta, priorizariam as questões não-materiais [...]”.

A conclusão é bastante sensata, embora não possa ser generalizada a ponto de se tornar determinista, pois, realmente, as pessoas que tiveram ao seu alcance todos os suprimentos às suas necessidades materiais, podem não ver necessidade de lutar por garantias desta natureza, uma vez que já as considerarão como consolidadas, podendo se dedicar a perseguir interesses não materiais, como igualdade de gêneros e ampliação da participação política. Situação que se mostrará menos provável em relação a pessoas que não tenham acesso ao mínimo material e ainda precisem dedicar-se a consegui-lo.

A autora ainda analisa o aumento da escolaridade e a herança geracional como fatores a influenciar individualmente o comportamento dos eleitores e sua vinculação aos partidos. Segundo ela (CARNEIRO, 2014, p. 40), o aumento da escolaridade pode tornar os cidadãos mais autossuficientes na obtenção de informações políticas, diminuindo a importância dos partidos no fornecimento das mesmas. É verdade que, não apenas a necessidade de recebimento de informações políticas, mas a própria análise das conjunturas políticas pode ser alterada conforme as pessoas ficam mais escolarizadas e se tornam mais imunes a influências e análises prontas. Com relação à herança geracional, a autora esclarece que há suposições de que “[...] jovens de democracias estáveis geralmente herdam alguma lealdade partidária de seus pais” (2014, p. 41), o que não se repete em democracias menos consolidadas, onde os vínculos partidários são mais fracos.

Apesar de todas estas variáveis a se considerar, observa-se que os vínculos entre eleitores e partidos vêm sofrendo enfraquecimento progressivo, tanto em democracias mais antigas, como nas mais recentes, como demonstram os dados apresentados no início deste tópico. A confiança nos partidos políticos vem diminuindo ao longo dos anos e pode ser que

esteja ocorrendo não em virtude das condições individuais dos eleitores, acima expostas, ou pelo menos não exclusivamente em função delas, e sim por conta da falta de confiança dos eleitores na força de seu voto, adquirida pela experiência política acumulada. Isto acaba provocando a diminuição da confiança no próprio sistema político, pois a tendência é de que aqueles que apoiam os partidos vencedores confiem mais no sistema, por gostarem do resultado obtido, do que os perdedores:

Nesse sentido, as experiências de derrotas e vitórias sucessivas dos partidos gerariam orientações em direção ao regime: uma pessoa apoiará mais positivamente um sistema político se as regras do jogo permitirem que o partido de sua preferência chegue ao poder, gerando sentimentos positivos com relação aos mesmos e às instituições públicas de um modo geral. De outro lado, ao presenciar a derrota de seu partido em eleições sucessivas ela provavelmente sentirá que sua capacidade de influência está excluída do processo decisório – o que resultaria em um sentimento de insatisfação com as instituições políticas. Por outro lado, se os arranjos institucionais tiverem sucesso em viabilizar o canal entre o governo e a população, estes serão capazes de promover um apoio difundido às instituições políticas. (CARNEIRO, 2014, p. 42)

A desconfiança do próprio sistema é algo que também reflete na representação, pois, ao se desconfiar do bom funcionamento e da eficiência deste sistema, o sentido de eleger alguém para falar em seu nome nele também perde o valor para o eleitor, o que resulta em descompromisso, como defendido por Stuart Mill, já citado (vide tópico 2.2)<sup>49</sup>.

Isto reflete na opinião dos brasileiros, captada pela Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey), nos Resultados do Brasil correspondentes à Onda 6, composta por dados obtidos em 2014<sup>50</sup>, em que fica claro que, na opinião da maior parte dos entrevistados, deputados e senadores seriam dispensáveis, pois, ao serem questionadas sobre a existência de um líder forte, que não precisasse se preocupar com deputados e senadores (e suas decisões e imposições, por consequência) e eleições, 64,8% posicionaram-se favoravelmente, declarando achar muito boa ou boa a existência deste líder independente, enquanto 29,7% opinaram achando ruim ou muito ruim. Ou seja, se bem mais da metade das pessoas arguidas acha boa a proposta de não precisar se preocupar com parlamentares,

---

<sup>49</sup> Segundo o autor, (2006, p. 50) “Se uma pessoa não puder fazer nada pelo seu país, ela não se importará com ele.” E complementa que (2006, p. 57-58) “Na medida em que alguém, não importa quem, seja excluído de tal governo, os seus interesses não serão garantidos como aos demais e tal pessoa terá um campo de ação e um estímulo menor do que poderia ter para aplicar suas energias em seu próprio bem e ao da comunidade, para a qual a prosperidade geral será sempre proporcionada.”

<sup>50</sup> Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>>. Acesso em 16.11.2017.

deduz-se que as condutas e posicionamentos deles não são considerados relevantes e indispensáveis, sendo os próprios cargos desnecessários.

Em continuidade, a pesquisa também revelou que, na opinião de 76,6% dos entrevistados, seria melhor ter técnicos especializados tomando decisões que julguem melhores para o país, do que políticos, variando as opiniões a respeito disto entre bom e muito bom. Apenas 16,2% manifestaram-se achando a proposta ruim ou muito ruim, o que prova, mais uma vez, a desconfiança dos eleitores em seus eleitos e não apenas do ponto de vista político e da vinculação aos preceitos partidários, mas sobretudo, do ponto de vista técnico, da competência na gestão, na tomada de decisões e na defesa de seus interesses.<sup>51</sup>

O desencanto dos representados em relação aos representantes, sem dúvida, envolve a dificuldade de identificação de suas posições políticas, o descompromisso com as demandas populares, sobretudo as defendidas durante as eleições e abandonadas após a conquista do mandato. Mas é notório como o brasileiro julga seus políticos despreparados tecnicamente, o que aumenta sua desconfiança.

<sup>51</sup> Abaixo, as tabelas da Pesquisa que retratam os dados expostos:

V127.- I'm going to describe various types of political systems and ask what you think about each as a way of governing this country. For each one, would you say it is a very good, fairly good, fairly bad or very bad way of governing this country?  
Having a strong leader who does not have to bother with parliament and elections

Brasil 2014(N=1486)

Vou descrever alguns tipos de sistemas políticos e gostaria de saber o que o(a) Sr(a) pensa sobre cada um deles como modo de governar o País. Para cada um, diga se é ótimo, bom, ruim ou péssimo?

Ter um líder forte que não precise se preocupar com deputados e senadores e com eleições.

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
Very good	21.7	24.5	19.1	14.0	22.4	26.7
Fairly good	43.1	40.1	46.0	47.7	42.4	40.5
Bad	19.2	20.6	18.0	24.3	17.8	17.1
Very bad	10.5	11.8	9.4	10.2	12.0	9.2
No answer	0.5	0.4	0.5	0.2	0.3	0.8
Don't know	4.9	2.7	7.0	3.6	5.1	5.8
(N)	(1486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

V128.- I'm going to describe various types of political systems and ask what you think about each as a way of governing this country. For each one, would you say it is a very good, fairly good, fairly bad or very bad way of governing this country?  
Having experts, not government, make decisions according to what they think is best for the country

Brasil 2014(N=1486)

Vou descrever alguns tipos de sistemas políticos e gostaria de saber o que o(a) Sr(a) pensa sobre cada um deles como modo de governar o País. Para cada um, diga se é ótimo, bom, ruim ou péssimo?

Ter técnicos especializados, ao invés de políticos, que tomem decisões que acham que são as melhores para o país.

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
Very good	26.8	29.2	24.6	21.6	27.9	29.4
Fairly good	49.8	49.2	50.4	55.2	49.8	45.7
Fairly bad	11.3	12.2	10.5	14.7	9.5	10.6
Very bad	4.9	5.4	4.5	4.0	4.6	6.0
No answer	0.4	0.2	0.6	0.4	0.4	0.4
Don't know	6.8	3.9	9.4	4.1	7.7	7.8
(N)	(1486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

O senso comum aponta como único requisito para a eleição de um representante o fato de ele ser conhecido de muitas pessoas que, sendo seus eleitores, garantam sua escolha. E a previsão constitucional acerca dos requisitos de elegibilidade o confirmam, pois, até mesmo para se garantir o acesso irrestrito a todos os interessados em participar da vida política do país, dando-se a melhor feição possível à democracia, o art. 14 da Carta Magna não prevê qualquer grau de conhecimento técnico como condicionante para a ocupação de cargos eletivos, bastando, tão-somente, que a pessoa não seja analfabeta.

O questionamento quanto à competência dos governantes é tão sério, que alcança também os cargos públicos de confiança, ocupados por indicação, como os de Ministros de Estado. Estes, embora não sejam eleitos e tenham como objeto de trabalho o cuidado de uma área técnica específica, não precisam, segundo o art. 87 da Constituição, ter nenhum conhecimento ou formação específica, o que causa estranhamento e repulsa na população.

Uma das promessas que Michel Temer chegou a fazer, ao assumir a Presidência da República, após o *impeachment* de Dilma Roussef, foi a nomeação de Ministros de Estado técnicos e não políticos, ou seja, conhecedores, experientes e habilitados a atuar na área das pastas que assumissem. A maior parte das nomeações não seriam feitas, então, por mera confiança, proximidade, conhecimento pessoal ou aliança partidária, o que, ao final, não se concretizou totalmente, pois, dos 28 Ministros de Estado e Secretários com *status* de Ministros em exercício atualmente, apenas 6 não são filiados a partidos políticos da base (Sérgio Sá Leitão do Ministério da Cultura, Torquato Jardim do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Dyogo Oliveira do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Wagner Rosário (interino) do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Sergio Etchegoyen do Gabinete de Segurança Institucional e Ilan Goldfajn, Presidente do Banco Central do Brasil<sup>52</sup>) e autorizam crer que não foram nomeados exclusivamente por razões políticas. Embora não se possa argumentar no sentido da incompetência técnica dos demais e de que sua nomeação considerou apenas a proximidade e o apoio político, a sua vinculação partidária é forte indício de que a nomeação foi, ao menos, também motivada por alianças.

---

<sup>52</sup> Informações extraídas do site oficial da Presidência da República: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros>>. Acesso em 07.12.2017.

## 2.5 A CORRUPÇÃO COMO ELEMENTO COMPROMETEDOR DA CONFIANÇA E DA DEMOCRACIA

O mandato representativo livre, embora não se destine a isto, permite a prática de diversas condutas destoantes dos anseios sociais, provocando distanciamento entre representante e representados. Mas, além disto, a prática tem mostrado que, especialmente no Brasil, tem ocorrido não apenas a tomada de decisões distintas dos interesses populares, mas também a efetivação de condutas inadequadas e ilegais, decepcionando ainda mais os eleitores, que veem seus candidatos eleitos envolvidos em fraudes e esquemas criminosos, figurando como réus em investigações parlamentares ou processos judiciais e sofrendo as respectivas sanções.

Por um lado, é estimulante perceber que quem descumpra a lei sofre alguma punição – e não é o propósito deste trabalho avaliar a correção e legalidade dos processos e penas que vêm sendo aplicados ultimamente no país –, efetivando a igualdade e a legalidade previstas constitucionalmente. Mas, por outro, é penoso perceber que o cargo público, em uma boa parte das vezes, não é exercido com a ética e a moral que se espera, havendo um total descomprometimento com a coisa pública e tornando-se praticamente regra não agir corretamente e com lisura. Tanto, que a revelação de escândalos de corrupção gera pouca surpresa e reações menos incisivas, tanto dos eleitores como dos eleitos – que sempre negam a ocorrência do ato, seu envolvimento ou até o conhecimento do ocorrido –, se comparados a situações semelhantes ocorridas em outros países<sup>53</sup>.

É por isso que a confiança nos políticos, no sistema e nos partidos políticos, já diminuta em função da própria configuração do sistema eleitoral proporcional, que permite o surgimento de inúmeros partidos e coligações, dificultando a identificação das ideologias e compromissos de cada um, e também influenciada por muitas variáveis individuais e sistêmicas apresentadas no tópico anterior, é ainda mais abalada quando se observa a ocorrência de condutas inadequadas e de corrupção. Esta, entendida como uso indevido dos

---

<sup>53</sup> Apenas a título de exemplo, citam-se dois casos de renúncia de cargos por políticos do Executivo irlandês e islandês. Em 05.04.2016, O primeiro-ministro islandês, Sigmundur David Gunnlaugsson, renunciou ao cargo, após ter seu nome citado no escândalo "Panama Papers". Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/04/primeiro-ministro-islandes-renuncia-apos-escandalo-panama-papers.html>>. Acesso em 07.12.2017.

Em 28.11.2017, a vice-primeira-ministra da Irlanda, Frances Fitzgerald, renunciou ao cargo, após denúncias de envolvimento em um escândalo de corrupção. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/internacional/noticias/2017/11/29/apos-escandalo-vice-premier-da-irlanda-renuncia-ao-cargo/>>. Acesso em 07.12.2017.

recursos públicos para fins privados (MOISÉS, 2009, p. 2 e RICO, 2014, p. 137) ou como o desvio de conduta insuportável em relação ao padrão moral consagrado pela comunidade, o que chega a relativizar o conceito de uma sociedade para outra (FERREIRA FILHO, 2001, p. 86), acaba sendo, também, uma forma de não correspondência às expectativas dos representados e reduz a confiança política deles nos representantes e, por consequência, no próprio sistema.

Vários dos clássicos críticos à democracia a censuravam em função de sua grande possibilidade de se corromper. Rousseau (Livro III, capítulo IV, 2010, p. 60-61), conhecido crítico do sistema, já anunciava o perigo da influência dos interesses privados sobre os negócios públicos:

Não é bom que aquele que produz as leis as ponha em execução, nem que o corpo do povo desvie sua atenção dos pontos de vista gerais para fixa-la em objetivos particulares. Nada é mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos e o abuso das leis por parte do governo constitui um mal menor que a corrupção do legislador, resultado inevitável das posições particulares.

Para o autor, as falhas da democracia exigiam sua constante vigilância e a deixavam suscetível, o que era razão de sua preocupação com a manutenção do regime, afirmando que “[...] não há governo tão sujeito às guerras civis e às agitações intestinas quanto o democrático ou popular porque não há outro que tenda tão intensa e continuamente a mudar de feição e que exija mais vigilância e coragem para ser conservado na sua forma original.” (ROUSSEAU, Livro III, capítulo IV, 2010, p. 61)

E suas previsões realmente vieram a se confirmar, conforme se depreende da análise feita por José Álvaro Moisés (2009, p. 2):

A corrupção política é um dos problemas mais severos e complexos enfrentados por novas e velhas democracias. No fundamental, ela envolve o abuso do poder público para qualquer tipo de benefício privado, inclusive, vantagens para os partidos de governo em detrimento da oposição. Ela fraudada, portanto, o princípio da igualdade política inerente à democracia, pois os seus protagonistas podem obter ou manter poder e benefícios políticos desproporcionais aos que alcançariam através de modos legítimos e leais de competir politicamente. Ao mesmo tempo, ela distorce a dimensão republicana da política moderna porque faz as políticas públicas resultarem, não do debate e da disputa aberta entre projetos diferentes, mas de acordos de bastidores que favorecem interesses espúrios.

A conduta irregular de líderes e de partidos políticos também compromete a percepção das pessoas sobre as vantagens da democracia em comparação com as suas alternativas [...] ela desqualifica os mecanismos adotados pelo

primeiro [regime democrático] para controlar o abuso do poder e para garantir a soberania dos cidadãos. Por outro lado, ao desqualificar a relação dos cidadãos com os Estados democráticos, ela compromete a cooperação social e afeta negativamente a capacidade de coordenação dos governos para atender as preferências dos eleitores. Os seus efeitos afetam, portanto, tanto a legitimidade quanto a qualidade da democracia ao comprometer o princípio segundo o qual neste regime ninguém está acima da lei e contribui para o esvaziamento dos mecanismos de responsabilização de governos [...]

Mas, embora a corrupção gere efeitos nefastos como o clientelismo, o nepotismo e a ilegitimidade política, há especialistas que indicam a existência de implicações positivas de sua prática, pois ela promove a estabilidade política e o chamado “engraxamento” de estruturas burocráticas rígidas. Dentre os críticos a ela, há também os que apontam as consequências negativas na área econômica, pois ela afeta diretamente o desenvolvimento econômico, ao prejudicar as iniciativas de investimento do poder público e das empresas (MOISÉS, 2009, p. 4). Como a corrupção não resolve a burocracia, mas sim provoca o seu aumento, vez que os mecanismos de controle tendem a ser ampliados e a exigência por comprovações documentais aumentam de forma diretamente proporcional ao aumento dos golpes e ilícitos praticados, ou seja, é a corrupção que faz aumentar a burocracia, não há como concordar com qualquer visão positiva deste fenômeno.

Quando a corrupção chega ao ponto de ser culturalmente aceita pela sociedade como algo intrínseco à Democracia, afeta a sua qualidade, no sentido em que diminui o comprometimento social com o seu bom funcionamento e sucesso. Ocorre, assim, a diminuição do apoio do cidadão às instituições representativas, tanto o difuso, que indica a consolidação democrática e significa a aceitação e o apoio às regras e instituições democráticas, como o específico, que corresponde à responsividade, tratada no tópico 2.3, e se configura quando estão presentes atitudes e comportamentos dos cidadãos que confirmam a sua satisfação com o governo e a democracia. (CARNEIRO, 2014, p. 35)

A consequência última desta falta de adesão social ao regime democrático, segundo Moisés (2009, p. 25), é o estímulo à aceitação de opções autoritárias como alternativas ao regime em crise.

Uma vez que o sistema tal como posto se permite corromper, boa parte da população pode ver na rigidez a forma de endireita-lo, aceitando discursos de ódio e repressão como necessários, ao menos momentaneamente. Nestas oportunidades, podem surgir as figuras carismáticas que, portadoras de discursos contrários ao regime e suas mazelas, dizendo às pessoas o que elas desejam ouvir e apresentando-lhes supostas soluções,

alcançam o poder para pôr em prática os regimes autoritários. Este é um caminho historicamente conhecido, previsível e nada inovador, tendo em vista a natureza cíclica da história humana, a despeito de todas as evoluções e inovações.

Mas, embora não se possa prever o futuro eleitoral que se aproxima e anuncia extremistas e, talvez, *outsiders*<sup>54</sup> no próximo pleito presidencial no Brasil, o que poderá levar, até mesmo, à imposição de um governo mais rígido, percebe-se que, ao menos até 2014, a maior parte dos brasileiros não desacreditava da democracia, dos políticos, do governo e das instituições públicas do país a ponto de optar por regimes autoritários, como mostram os dados da Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey), nos Resultados do Brasil correspondentes à Onda 6<sup>55</sup>, já citada anteriormente. Segundo a pesquisa, 79,6% dos entrevistados achavam bom ou muito bom ter um sistema político democrático, enquanto 60% manifestaram ser ruim ou muito ruim ter um governo militar, que é sinônimo de rigidez e, muito provavelmente, autoritarismo. Os questionamentos seguintes, feitos pela equipe da pesquisa, demonstraram que não havia consenso entre os entrevistados acerca do que caracterizava um governo democrático, é bem verdade, mas este resultado mostra que a descrença popular não atingiu o nível máximo de abandono do regime, o que é positivo<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> São os candidatos estranhos ao meio político, que serão abordados no tópico 3.3.

<sup>55</sup> Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>>. Acesso em 16.11.2017.

<sup>56</sup> Abaixo, as tabelas da Pesquisa que retratam os dados expostos:

**V129.** - I'm going to describe various types of political systems and ask what you think about each as a way of governing this country. For each one, would you say it is a very good, fairly good, fairly bad or very bad way of governing this country?  
Having the army rule

Brasil 2014(N=1486)

Vou descrever alguns tipos de sistemas políticos e gostaria de saber o que o(a) Sr(a) pensa sobre cada um deles como modo de governar o País. Para cada um, diga se é ótimo, bom, ruim ou péssimo?

Ter um governo militar.

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
Very good	7.3	8.8	5.9	3.9	7.5	9.6
Fairly good	24.8	24.2	25.5	25.3	24.3	25.1
Fairly bad	35.2	36.3	34.2	40.5	35.1	31.3
Very bad	24.8	26.5	23.3	25.4	24.9	24.3
No answer	0.3	0.4	0.2	-	0.3	0.5
Don't know	7.6	3.9	10.9	4.9	7.9	9.2
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

No Brasil, a corrupção é culturalmente aceita como existente e natural no meio público, visão que é externada em humorísticos e outras expressões culturais<sup>57</sup>, embora os últimos acontecimentos políticos<sup>58</sup> venham provocando mudanças – ou talvez revelando mudanças – na percepção e comportamento populares. Em verdade, a corrupção é prática enraizada nas instituições públicas brasileiras, sobretudo as de caráter político. Mas estas novas ocorrências, bem como suas consequências, como investigações, processos judiciais e aplicação de punições aos comprovadamente envolvidos, provocaram, segundo Moisés (2010, p. 16) um fortalecimento da Democracia, pois a sociedade, em sua maioria, passou a confiar mais nas instituições e no próprio regime.

A liberdade com que a mídia noticiou os fatos amplamente, inclusive posicionando-se acerca dos assuntos também refletiu positivamente sobre a percepção popular e, com tudo isto – liberdade e sinalização da redução da impunidade dos políticos e demais envolvidos, inclusive pessoas econômica e politicamente muito poderosas e vistas como inatingíveis pela sociedade e até por especialistas – a população, além de mais crédula, tornou-se também mais crítica, politizada e interessada pelas discussões políticas e pelo funcionamento das instituições e da própria Democracia.

V130.- I'm going to describe various types of political systems and ask what you think about each as a way of governing this country. For each one, would you say it is a very good, fairly good, fairly bad or very bad way of governing this country?  
Having a democratic political system

Brasil 2014(N=1486)

Vou descrever alguns tipos de sistemas políticos e gostaria de saber o que o(a) Sr(a) pensa sobre cada um deles como modo de governar o País. Para cada um, diga se é ótimo, bom, ruim ou péssimo?

Ter um sistema político democrático.

	TOTAL	Sex		Age		
		Male	Female	Up to 29	30-49	50 and more
Very good	24.8	27.4	22.4	24.8	24.8	24.8
Fairly good	54.8	53.1	56.3	55.8	56.5	52.1
Fairly bad	9.3	10.2	8.4	11.3	6.9	10.3
Very bad	4.6	6.1	3.2	4.3	4.0	5.5
No answer	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3	0.5
Don't know	6.2	2.9	9.3	3.5	7.5	6.8
(N)	(1,486)	(709)	(777)	(392)	(576)	(518)

<sup>57</sup> Apenas a título de exemplo, citam-se a personagem do deputado corrupto, João Plenário, do humorístico televisivo “A Praça é Nossa”, exibido pela emissora de televisão SBT, interpretado pelo ator Saulo Laranjeira desde 1995 até hoje, a personagem do político corrupto Justo Veríssimo, criado por Chico Anysio na década de 1980 e interpretado por ele em diversos programas humorísticos da emissora de televisão Globo e a atual (2017) série “Filhos da Pátria”, exibida também pela Globo, em que o enredo central é a abordagem humorística da corrupção praticada nas instituições públicas brasileiras pós independência. Diversas foram as personagens neste sentido exibidas em filmes e novelas brasileiras também, chegando quase a associar como sinônimos as palavras “político” e “corrupto”.

<sup>58</sup> As denúncias do Deputado Roberto Jefferson que levaram à investigação e apuração do Mensalão em meados de 2005, desencadearam uma série de investigações e medidas judiciais acerca da corrupção política e dos crimes dela derivados. Em seguida, a deflagração da famosa “Operação Lava Jato”, iniciada em 17.03.2014, e com novas fases ocorrendo até hoje, deram impulso a uma onda de esforços e apoio popular destinados à descoberta e punição de ações corruptas e criminosas.

Apesar do desgosto generalizado pelas notícias que vieram após o estudo de Moisés e continuam protagonizando, quase com exclusividade, o noticiário do país, a satisfação popular com a punição de envolvidos em ilícitos e atos de corrupção continua perceptível. O envolvimento e o interesse popular pelas questões políticas, a discussão sobre os possíveis presidenciais e os efeitos de sua eleição também são visíveis. A discussão sobre temas que antes eram tidos como tabus, desinteressantes ou assuntos de intelectuais, por várias camadas da população demonstra a diminuição do distanciamento entre representados e representantes, o que será a saída para melhorar a qualidade da representação e da democracia.

A crença na efetivação dos normativos constitucionais da igualdade, punindo todos conforme seus atos e não por quem são, e da legalidade, fazendo-se efetivamente cumprir a lei – novamente se destacando que este trabalho não analisará a correção dos processos e penas aplicados –, certamente aumentou a confiança do povo no regime, ampliando sua adesão.

É por isso que Rico (2014, p. 137-138) está correto ao afirmar que, apesar da vasta corrupção e impunidade existentes, o desenho institucional brasileiro não é ruim, pois o país apresenta órgãos tipicamente burocráticos e distribuídos entre os três Poderes para realizar fiscalizações e, com isso, garantir o equilíbrio e a manutenção dos fundamentos democráticos do Estado. Logicamente, para haver um efetivo combate à corrupção, é necessária uma boa articulação entre estes órgãos, pois, embora a divisão de competências entre eles evite a concentração de poder e a tirania, também torna o trabalho mais lento. O perfeito funcionamento desta engrenagem torna efetiva a *accountability* horizontal já tratada no item 2.3. Além disto, o autor destaca que o país possui legislação específica e, apesar das ambiguidades e falhas, prevê inúmeros procedimentos para prevenir e punir a corrupção.

Realmente, diante da pressão popular, a legislação referente à corrupção, que será mais bem detalhada no Capítulo 3, tem passado por inovação e atualização. Em 09.12.2003, o Brasil assinou, na cidade de Mérida, no México, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003. Esta, que também ficou conhecida como a Convenção de Mérida, foi ratificada em 15.06.2005, aprovada pelo Congresso Nacional em 18.05.2005, por meio do Decreto Legislativo nº 348 e entrou em vigor internacional em 14.12.2005. Em função disto, foi feito o Decreto nº 5.687, de 31.01.2006, promulgando-a e a inserindo no ordenamento pátrio, com vigor imediato. E, a partir de então, a assinatura da Convenção deu origem à data

comemorativa do Dia Internacional de Luta contra Corrupção em todo o mundo, celebrado em 09 de dezembro.

Em 2013, foi criada aquela que ficou conhecida como Lei anticorrupção, a Lei nº 12.846/2013, trazendo, inclusive, o conceito de corrupção para os fins da mesma, que é o seguinte: “É todo ato lesivo à Administração Pública, nacional ou estrangeira, que atente contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.” Sendo entendido como ato lesivo aquele que é ilícito e causa prejuízo.

Em 01.11.2017, foi promulgada a Lei 13.502/2017, revogando a Lei 10.683/2003, que criou a Controladoria-Geral da União, e unificando-a ao Ministério da Transparência (art. 21, XXII). Apesar da unificação, manteve-se a importante função da Controladoria de praticar ações direcionadas a prevenir e combater a corrupção<sup>59</sup>.

Em artigo voltado à análise específica deste órgão, Bruno Rico (2014, p. 155) concluiu que, de 2003 a 2012, foi requerido o ressarcimento à União de mais de 10 bilhões de reais, por meio das Tomadas de Contas Especiais, e, valendo-se de Processos Administrativos-Disciplinares, neste mesmo período, 2.714 servidores públicos federais foram demitidos por envolvimento em casos de corrupção. Além disto, foram firmadas várias parcerias junto a órgãos externos ao Executivo Federal, como o Ministério Público e a Polícia Federal, para os quais a Controladoria realizou 4.526 auditorias (6,9% do total de requerimentos) neste período.

Nota-se que, embora não se possa mensurar a efetividade da atuação da Controladoria, posto não haver dados estimados quanto à quantidade de práticas corruptas passíveis de investigação para promover uma comparação, é importante observar que o órgão existe e atua, demonstrando a ocorrência da *accountability* horizontal e um esforço para o combate à corrupção. Da mesma forma, não é possível admitir que a existência de leis específicas de combate e prevenção à corrupção realmente a controlem, mas já se demonstra algum esforço pelo reconhecimento de sua ilicitude e pela sua não aceitação.

Moisés (2009, p. 3) destaca a importância da mudança de postura da população para que o controle da corrupção efetivamente ocorra. Argumentar, por exemplo, que todo

---

<sup>59</sup> Art. 66. Constituem área de competência do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União: I - providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, **à prevenção e ao combate à corrupção**, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;

[...]

**(Destaques nossos)**

político é corrupto e que a corrupção se justifica porque muitos a praticam, como vários denunciados já sustentaram, apenas desqualificam a democracia porque as opções eleitorais orientadas por esta posição excluem a possibilidade de mudança política. E o autor está certo, porque aceitar a corrupção como natural, além de não estimular o envolvimento político da população, que é a chave para a melhoria da representação e da democracia, ainda a coloca como situação não passível de mudança ou de mudança desnecessária.

Mas a diminuição da corrupção não depende apenas da maior conscientização e envolvimento da população. Tendo em vista que especialistas indicam causas variadas ou associadas a ela, a sua extinção perpassa pela mudança ou melhoria destas causas que a originam, ainda que não haja consenso entre quais são as causas exatas e o peso de sua influência sobre a prática e o incentivo à corrupção em um país.

A primeira causa apontada é o pouco desenvolvimento econômico, que faz com que a população tenha a tendência de não distinguir entre pagamentos legítimos e ilegítimos envolvendo a relação entre agentes públicos e privados e tolerando, mais facilmente, os comportamentos antirrepublicanos. Desta forma, as práticas costumeiras e tradicionais dificultam a efetivação do primado da lei, pois sempre podem flexibilizá-lo ou até desconsiderá-lo. Assim, quanto mais alto o nível de desenvolvimento econômico e social de um Estado, menor é o nível de comportamento corrupto nele e de percepção pública do mesmo. Por isso é que o aumento da alfabetização e escolarização, o controle da inflação e o estabelecimento de relações contratuais não personalizadas criam condições para que a corrupção seja desestimulada. Além disto, o desenvolvimento econômico também traz o aumento dos salários dos servidores públicos, diminuindo o incentivo à prática de condutas desviadas.

Mas como a corrupção também ocorre em países economicamente desenvolvidos, fica claro que há outras causas para sua ocorrência, como o desenho institucional. Há indícios de que a existência de estruturas institucionais que garantam direitos civis e políticos, liberdade de imprensa e sistemas eleitorais competitivos e abertos, permitindo o acionamento de mecanismos de *accountability* de maneira eficaz por eleitores e instituições de controle, permitem a observação de índices mais baixos de corrupção. Por isso, os sistemas políticos democráticos, que assegurem competição política efetiva e níveis mais altos de transparência das decisões públicas, viabilizando maiores possibilidades de controle, têm condições de apresentar situação mais desfavorável à corrupção. (MOISÉS, 2009, p. 4-7)

A verdade é que a corrupção é, segundo Ferreira Filho (2001, p. 87), um fenômeno de todos os tempos, cuja recriminação é recente. Tanto que ainda é pauta constante de discussão e processos judiciais em diversos países, como o Brasil, a Colômbia, o Peru e a Itália<sup>60</sup>. Nas democracias menos tolerantes a ela atualmente, houve a construção da rejeição, por meio do amadurecimento moral da população, situação que começa a ocorrer no Brasil.

Isto é o que comprova o estudo de Treisman (2000, p.44-49), no qual ele concluiu que, embora as variáveis ligadas à corrupção relacionem-se de maneiras muito distintas e complicadas em cada Estado, foi possível perceber, durante sua pesquisa, que democracias mais antigas são menos tendentes à corrupção. Além disto, ele observou diversos fatores os quais identificou como causas da corrupção. Inicialmente, ele observou que a abertura ao comércio internacional aparentemente reduz a corrupção, embora haja diversas influências que possam alterar os resultados finais neste caso. Também constatou que países com percentuais robustos de protestantes em sua população costumam ter menores índices de corrupção. A herança colonial também influencia, de forma que os países que foram colônias britânicas possuem números significativamente mais baixos de corrupção. O processo de desenvolvimento econômico – no mesmo sentido da conclusão de Moisés – também influencia a corrupção, pois a racionalização dos papéis dos setores públicos e privados e a disseminação da educação dificultam a ocultação das condutas corruptas e, conseqüentemente, a sua aceitação e manutenção. Por fim, os estados federais aparentam ser mais corruptos do que os unitários.

Além de todos estes critérios objetivos, ele não pode ignorar a cultura de cada país, destacando especificamente a Rússia, onde um jornalista afirmou que a corrupção é

---

<sup>60</sup> Em 02.11.2017, o ex-congressista colombiano Manuel Antonio Carebilla Cuéllar foi condenado pela Corte Suprema de Justiça da Colômbia a 14 anos e 7 meses de prisão e ao pagamento de 648 salários mínimos de multa e \$611.437.246 de indenização por prejuízos, após ter sido considerado responsável por uma série de condutas que constituem corrupção na Câmara dos Deputados.

Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Corte Suprema de Justiça da Colômbia condenou por corrupção o ex-congressista Manuel Antonio Carebilla.** Publicado em 02.11.2017. Disponível em: <<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalJurisprudencia&idConteudo=362796>>. Acesso em 02.11.2017.

Em novembro de 2017, foi realizado, no Peru, o Congresso Internacional "Crime Organizado e Corrupção de Servidores Públicos", organizado pelo Sistema Nacional Especializado em Delitos de Corrupção de Servidores Públicos, contando com a participação de magistrados italianos, brasileiros e peruanos.

Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Magistrados da Itália e do Brasil que participam de congresso contra a corrupção visitam o Poder Judiciário peruano.** Publicado em 10.11.2017. Disponível em: <<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalNoticias&idConteudo=362800>>. Acesso em 10.11.2017.

congênita, e a América Latina, onde um dramaturgo argentino afirmou que neste continente, mais do que um desvio social, a corrupção constitui um estilo de vida.

Diante dos elementos apresentados, vê-se que o Brasil, como país em desenvolvimento econômico ainda não consolidado, com histórico democrático ainda recente e, por isso, com instituições de controle e transparência ainda não plenamente solidificadas, com formato de federação e herança colonial portuguesa, apresenta índices elevados de corrupção e desconfiança política, gerando pouca adesão social ao regime. Entretanto, como já dito, é notório o aumento do envolvimento e interesse populares pela política e a diminuição progressiva da aceitação da corrupção como intrínseca ao poder público e à arena política.

Estes são os elementos indispensáveis ao início do combate mais efetivo da corrupção, pois a rejeição faz com que os cidadãos, nas pequenas tarefas diárias, deixem de aderir ao fenômeno e fiscalizem constantemente sua ocorrência, além de cobrar retorno das instituições de controle sobre as condutas abusivas descobertas. Como apontado pelos autores, a cultura e a educação são elementos fortes para o combate à corrupção e sua reformulação sinaliza positivamente em direção ao êxito deste combate no Brasil.

## **2.6 A DESVALORIZAÇÃO DA CARREIRA POLÍTICA**

Em função da desconfiança política, potencializada pela existência da corrupção, as quais contribuem para o natural distanciamento entre representantes e representados, observa-se que os cargos políticos eleitos não gozam de grande admiração popular. Dentre estes, os cargos legislativos são ainda mais desvalorizados do que os executivos, o que decorre da própria perda de importância do Poder Legislativo ao longo da história.

Dentre os três poderes institucionalizados, o Legislativo foi o que recebeu maior destaque nas obras dos teóricos clássicos, como Montesquieu, Locke e Kant, ganhando também grande importância prática com a consolidação do Parlamento inglês. A disposição dos artigos que disciplinam os Poderes na Constituição da República Brasileira de 1988 também permite perceber esta ideia, ou ao menos, a intenção de se priorizá-lo, vez que o primeiro a ser disciplinado na Organização dos Poderes (Título IV) é o Poder Legislativo.

No entanto, ele perdeu espaço e prestígio na cena política, o que é atribuído, em boa parte, ao seu sistema de trabalho, fundado em debates, que se protraem no tempo e nem

sempre chegam à conciliação e uma solução (CAGGIANO, 2004, p. 4)<sup>61</sup>. Além da demora em responder as demandas sociais e da configuração do diálogo, que muitas vezes, não aponta saída alguma para os problemas, há também o fato de os trabalhos serem públicos e prejudicarem a aprovação do que importa sigilo para ser discutido (FERREIRA FILHO, 2011, p. 302-303).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, 7. ed, p. 35-37) atribui ao que chama de “falência” dos Parlamentos a crise da própria lei, que se traduz na multiplicação desenfreada das leis, que as leva à transitoriedade e incompletude, fazendo com que elas inspirem cada vez menos respeito, além de comprometer a segurança das relações sociais, principal mérito do direito escrito.

Segundo o autor, a falência parlamentar é indiscutível, assim como o prejuízo ao bem comum. Uma vez que os Parlamentos não conseguem atender às demandas sociais a tempo e a contento, em parte em função das próprias normas que regem seus trabalhos, permitindo a ocorrência de manobras e delongas que retardam ainda mais as deliberações, os projetos se atrasam, o que é tido pela opinião pública como a única causa dos males anotados pelo povo.

Em verdade, a corrupção, que transmuta as necessidades e as razões por que são aprovadas as políticas públicas, também influencia enormemente sobre os desvios das deliberações, que são aprovadas ou não, com maior rapidez ou não, conforme atendam os interesses particulares dos envolvidos em sua aprovação.

E este problema, embora se concretize e torne público em grande parte dentro do Legislativo, durante as aprovações ou não de projetos e emendas, é arquitetado desde as eleições, quando são definidos os apoios e alianças, envolvendo não apenas legisladores, mas também membros do Executivo, tanto os políticos eleitos, quanto os indicados e ocupantes de cargos na administração indireta.

Neste sentido é que Ferreira Filho (7. ed, 2012, p. 36-37) afirma que o modo de escolha dos legisladores contribui para a ineficiência do trabalho prestado e, logo, pela desvalorização da carreira política, pois permite que sejam eleitos candidatos “[...] pouco

---

<sup>61</sup> A respeito disto, Assis Brasil (1896, p. 204) já adiantava que, embora um grande número de representantes não fosse condição para um bom resultado, notava-se uma tendência, em todos os países representativos, de se alargar e nunca de diminuir o número de representantes eleitos pelo povo. E isto era condenado por ele, uma vez que “[...] *quanto mais cresce o numero de representantes tanto mais o poder é realmente exercido por poucos*. O ruído, a confusão, a dificuldade de obter ocasião de falar e seu ouvido, a impossibilidade de discutir bem e de bem votar annullam completamente a acção dos representantes possuidores de temperamento menos ardente e proporcionam a poucos expertos meios hábeis de fazer passar tudo quanto lhes convem.” (Itálicos e grafia do original)

frequentados pela ponderação e pela cultura, mas extremamente sensíveis à demagogia e à advocacia em causa própria. Os interesses não têm dificuldade em encontrar porta-vozes eloquentes, o bem comum nem sempre os acha.”

É perceptível como a palavra “político” é comumente utilizada pelas pessoas como adjetivo, para qualificar uma pessoa que tem livre trânsito entre vários grupos, não causa polêmicas nem se posiciona com radicalismo, trabalhando sempre de forma a agregar apoiadores, com flexibilidade e o chamado “jogo de cintura”. O coleguismo, o corporativismo e a grande popularidade também são atributos associados às pessoas tidas como “políticas”, mostrando, assim, a visão que se tem do político, como alguém muito conhecido, mas pouco comprometido e de ideias volúveis e moldáveis a partir da necessidade de atendimento de interesses específicos.

A mais recente demonstração de comportamento que reforça a imagem acima descrita foi o indulto de fim de ano estabelecido pelo Presidente da República Michel Temer, por meio do Decreto 9.246/2017, publicado em dezembro de 2017, em que se reduzia o tempo de cumprimento da pena para fins de concessão dos benefícios do indulto de Natal. A mudança de critérios beneficiou visivelmente muitos políticos recentemente presos por envolvimento em atos de corrupção e, por isso, foi amplamente criticada pela opinião pública em geral, especializada ou não, e motivou a procuradora-geral da República, Raquel Dodge, a propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5874 junto ao Supremo Tribunal Federal, para controlar sua inconstitucionalidade e restabelecer a verdadeira natureza do instrumento como medida humanitária e não como mecanismo de premiação aos criminosos e incentivo à impunidade. Como era de se esperar, o profundo repúdio ao abuso do instituto levou a Presidente do Tribunal, Ministra Cármen Lúcia, a conceder a liminar requerida na ação para suspender o decreto, no dia 27.12.2017.<sup>62</sup>

Fica, assim, visível o desprestígio técnico e moral a que estão submetidos os representantes políticos. Esta desvalorização é confirmada pela opinião popular de que seria mais vantajoso substituir os políticos por técnicos, que seriam mais preparados para tomarem decisões que julgassem melhores para o país (opinião favorável de 76,6% dos brasileiros entrevistados, conforme exposto no tópico 2.4)

---

<sup>62</sup> Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF** Quinta-feira, 28 de dezembro de 2017 - **Ministra Cármen Lúcia suspende dispositivos de decreto que amplia regras para concessão de indulto**. Publicado em 28.12.2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=365887>>. Acesso em 28.12.2017.

E esta opinião vem sustentada pela ideia de que os políticos não conseguem fazer o mínimo para o que foram eleitos. Quanto aos legisladores, Fabiano Santos (2003, p. 205-206) explica que a razão da paralisia do Poder Legislativo está na falta de institucionalização, causada pela falta de especialização dos membros do Congresso Nacional, vez que os parlamentares não investem em suas carreiras, deixando-se seduzir pelos cargos do Poder Executivo, que lhes proporcionam melhores oportunidades de intervir no processo decisório. Além do próprio problema da falta de parlamentares de carreira, isto também faz com que o Legislativo fique cada vez mais dependente das informações geradas pelos órgãos especializados do Poder Executivo.

Tudo isto faz com que o Poder Legislativo brasileiro entre em um processo de encarceramento ou travamento, assim descrito por Santos (2003, p. 206):

O Legislativo brasileiro se encontra diante de um “processo de encarceramento ou travamento” (*locked-in process*). Não consegue institucionalizar-se, porque os incentivos à carreira dos deputados apontam para o Poder Executivo como o lócus privilegiado para a intervenção em decisões públicas relevantes, e, ao mesmo tempo, o perfil de carreira não contribui para manter os políticos no Congresso, pois este não está suficientemente institucionalizado, para o que seria necessário que os parlamentares investissem exclusivamente na carreira política.

Para José Murilo de Carvalho (2010, p. 219-220), a desvalorização do Legislativo no Brasil é resultado da inversão da implantação dos direitos fundamentais no país. Segundo ele, aqui foram implantados primeiro os direitos sociais, o que ocorreu em um período de supressão dos direitos políticos e redução dos direitos civis e pelas mãos de um ditador que se tornou popular. Posteriormente, foram implantados os direitos políticos, de uma forma classificada pelo autor como bizarra, porque a expansão do direito de voto ocorreu em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política atuaram de forma meramente figurativa. E, ainda hoje, alguns direitos civis, que deveriam ter sido outorgados ao povo primeiramente, continuam inacessíveis à maioria da população, provocando uma inversão da pirâmide dos direitos.

Na sequência inglesa, ao contrário do Brasil, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática, pois as liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Poder Judiciário independente do Executivo. A partir do exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Parlamento, para, finalmente, por meio da ação dos partidos e do Legislativo, regulamentarem-se os direitos sociais, que foram

postos em prática pelo Executivo. Percebe-se que a base de tudo eram as liberdades civis e que a participação política era destinada, em boa parte, a garantir a sua existência e exercício.

Assim, enquanto em outros países o uso dos direitos políticos servia à consolidação e garantia dos direitos civis, no Brasil, eles não tiveram o mesmo peso, uma vez que os direitos sociais, considerados como grandes conquistas, foram “dados” ao povo antes mesmo de este ter pleno acesso ao direito ao voto. E o foram pelo Executivo, em períodos ditatoriais, em que o Legislativo estava fechado ou era apenas figurativo, criando-se a imagem da centralidade e maior importância do Poder Executivo para grande parte da população.

Por isto, as consequências desta inversão sobre a organização dos Poderes foram, de um lado, a excessiva valorização do Poder Executivo, pois “O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se” (CARVALHO, 2010, p. 221), e, de outro, a desvalorização do Legislativo, despertando cada vez menos interesse da população, seja por suas eleições, por seu funcionamento ou mesmo por seus membros.

A descrença do povo brasileiro em seus representantes é indiscutível, mas em relação aos legisladores é ainda maior, segundo Carvalho (2010, p. 222-224). E as trocas de favores, características da corrupção, são o liame que mantem, segundo ele, a relação entre representantes e representados:

As eleições legislativas sempre despertam menor interesse do que as do Executivo. A campanha pelas eleições diretas referia-se à escolha do presidente da República, o chefe do Executivo. Dificilmente haveria movimento semelhante para defender eleições legislativas. Nunca houve no Brasil reação popular contra fechamento do Congresso. [...] O desprestígio generalizado dos políticos perante a população é mais acentuado quando se trata de vereadores, deputados e senadores. [...] O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais.  
(Grifos nossos)

O autor tem razão, porque um eleitor só vota em um candidato por identidade de ideais e interesses, esperando que, em razão disto, ele lute por estes anseios supostamente comuns, e também pois, ainda hoje, se vê a corrupção – e os benefícios pessoais dela decorrentes – ser aceita socialmente no Brasil. Entretanto, deixa a análise incompleta quando

não aborda o fato de que é este mesmo comportamento abusivo que também afasta representantes e representados, quando estes estão cientes da ilegitimidade dos comportamentos corruptos e não concordam em fazer parte. A rejeição à forma como tradicionalmente se faz política, além da própria distância física e o desconhecimento das rotinas políticas pelos eleitores, promove um desinteresse que gera um afastamento ainda maior entre eles e seus eleitos, tornando a participação política pelo voto uma mera obrigação.

A falta de institucionalização e especialização dos parlamentares, associada à imagem de ineficiência e dispensabilidade de seus serviços, somada às denúncias de corrupção, troca de favores e crescimento rápido e extraordinário de seus patrimônios, faz com que a população direcione ao Legislativo um enorme desprezo, desvalorizando-o como instituição, além de desacreditar totalmente os seus membros.

O desprestígio, em especial, do Poder Legislativo junto à opinião pública é confirmado por Caggiano (2013, p. 273), que, utilizando dados de pesquisa da Folha on line de 2010, indica uma verdadeira depreciação da classe política, vez que 40% dos eleitores avaliam negativamente o Congresso Nacional, 39% consideram regular a sua atuação, e apenas 15% o consideram bom ou ótimo.

O Poder Legislativo é o órgão representativo por natureza, já que esta foi a primeira de suas funções, aquela que motivou o seu surgimento histórico. Por isto, ele é o espaço próprio para a participação política (CAGGIANO, 2004, p. 10). Quanto a isto, já dizia Assis Brasil (1896, p. 197), que “[...] a primeira condição de um bom congresso é representar fielmente a opinião nacional.”, acrescentando que apenas um congresso onde todas as opiniões têm voz é capaz de produzir uma lei adequada, que exprime a média do sentimento nacional, e que somente quando uma lei com esta qualidade é executada, é que o povo tem o governo que merece.

Por esta razão, é necessário esforço para que a representação ganhe valor e o distanciamento entre representantes e representados diminua, o que somente poderá ser obtido com a valorização da função e da carreira políticas pelos cidadãos, pelo seu envolvimento em assuntos políticos, preocupando-se com seu papel no direcionamento do regime.

Como um dos grandes responsáveis pelo desgaste da representação é a corrupção grandemente praticada no ambiente público, gerando desvio no exercício da função, o resgate da importância e da valorização das carreiras mostra-se viável, entre outras frentes, por meio do fortalecimento da função fiscalizatória do Legislativo, transformada em atuação

técnica e efetiva, a qual, além de permitir uma maior institucionalização do órgão, com a especialização dos membros, ainda contribuirá para retirar-lhes a pecha de meros intermediários de favores junto ao Executivo e para frear as condutas abusivas praticadas nos dois Poderes, retomando a confiança popular há muito perdida.

E também neste sentido a opinião de Assis (2012, p. 273-275), ao afirmar que o resgate da importância do Poder Legislativo está associado ao aumento da fiscalização do Congresso sobre o processo legislativo, sobretudo no tocante ao orçamento, que já é uma função típica sua, auxiliando no controle das políticas formuladas pelo Executivo. Diante do cenário de corrupção e descrédito popular atual, a fiscalização é hoje, uma das mais, senão a mais importante atribuição do Legislativo<sup>63</sup>, que poderá não apenas frear o Executivo como diminuir o comprometimento do próprio Legislativo em condutas irregulares, com privilégios a interesses particulares.

Por isso, como esclarece Fabiano Santos (2003, p. 208) “É razoável dizer, no entanto, que à medida que o Legislativo aumenta sua capacidade de fiscalização, bem como sua capacidade de intervir na formulação de políticas, o nível de democratização do sistema como um todo também aumenta.” E ele está correto, pois a efetivação da fiscalização e seus naturais efeitos de diminuição da corrupção, aumento da valorização da carreira política e diminuição da distância entre representantes e representados, somente trará ganho de democratização ao país.

---

<sup>63</sup> Neste sentido, também CAGGIANO, 2004, p. 30.

### **3. OS ESFORÇOS EM BUSCA DA VALORIZAÇÃO DA POLÍTICA E DO AUMENTO DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA**

---

#### **3.1 AS REFORMAS POLÍTICAS**

Uma das grandes críticas à democracia brasileira reside sobre o sistema eleitoral, que é “[...] altamente permissivo à corrupção, estabelecendo vínculos pouco democráticos entre políticos, empresas e grupos de interesse.” (RICO, 2014, p. 139). A corrupção, que tanto atrapalha o funcionamento das instituições e a adesão popular ao regime, começa a ser gestada no período eleitoral, quando se estabelecem os apoios e conchavos, que darão origem aos arranjos durante o exercício dos mandatos, quando então, os favores serão cobrados e, conseqüentemente, pagos.

A corrupção, associada ao distanciamento entre representantes e representados, reduz enormemente a confiança destes naqueles. Mas, paradoxalmente, as últimas denúncias e condenações judiciais de políticos envolvidos em corrupção têm aumentado o interesse da população em geral pela política e, por conseqüência, as críticas aos envolvidos nos escândalos.

Diante deste cenário, propostas antigas de mudança no sistema eleitoral e em outros aspectos da estrutura política brasileira sofreram alterações progressivas em 2015 e 2017, tendo as primeiras sido aprovadas no prazo máximo para autorizar sua aplicação às eleições municipais seguintes, em 2016, e as últimas também no prazo máximo para aplicação no próximo pleito presidencial, a ocorrer em 2018, por força da anualidade prevista no art. 16 da Constituição da República.

##### **3.1.1 A REALIZADA EM 2015**

As alterações realizadas em 2015 vieram por meio da Lei 13.165, promulgada em 29.09.2015, que modificou o Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), a Lei 9.504/1997 e a Lei 9.096/1995, além de trazer outras previsões inovadoras específicas.

Em relação ao primeiro, versaram sobre questões como justificativas de eleitores que não compareceram ao último pleito (art. 7º, §4º); os magistrados inabilitados para atuarem como juízes eleitorais (art. 14, §3º); as deliberações dos Tribunais Regionais Eleitorais por maioria de votos, presente a maioria de seus membros, em casos específicos

como a cassação de registro e a anulação geral de eleições (art. 28, §§ 4º e 5º); a extensão do prazo para dar entrada no requerimento de registro de candidato a cargo eletivo em cartório, findando em 15 de agosto do ano eleitoral (art. 93, *caput*), que antes terminava 90 dias antes da data a eleição; o prazo de vinte dias antes da eleição, para julgamento de todos os requerimentos pela Justiça Eleitoral, inclusive os que tiverem sido impugnados (art. 93, §1º); a data máxima para realização das Convenções partidárias, fixada no dia 5 de agosto do ano das eleições (art. 93, §2º).

Mudança realmente substancial trazida pela mencionada lei para o Código Eleitoral foi a constante do novo texto do art. 108. Até então, o sistema proporcional de eleição permitia a livre ocorrência do fenômeno do “arrastamento” de candidatos pouco votados por candidatos populares e muito bem votados – às vezes estranhos ao meio político, como os *outsiders* tratados no tópico 3.3 – em função do cálculo da quantidade de eleitos a que os partidos e coligações teriam direito se dar apenas com base no quociente partidário. Ou seja, independentemente de quantos votos o candidato havia conquistado pessoalmente, se seu partido ou coligação tivesse alcançado, ainda que às custas de um único candidato bem votado, votos suficientes para elegê-lo, ele teria sua vaga garantida. Embora a previsão anterior determinasse que a escolha dos candidatos eleitos se daria na ordem de votação nominal que cada um tivesse recebido, era plenamente possível que, não conquistando o quociente eleitoral necessário a sua eleição, ele utilizasse votos excedentes do quociente partidário para se eleger.

Como este é o fundamento principal do sistema proporcional, segundo o qual não deve haver o desperdício de votos, daí a ideia do aproveitamento e intercâmbio entre partidos e candidatos, o que também é a origem do fundamento atual para a aplicação da pena de perda de mandato por infidelidade partidária para o político que deixa o partido, logicamente o “arrastamento” de candidatos não foi extinto. Mas com a alteração, que foi muito bem vista pela população que, em raras exceções, concordava com este livre carreamento de candidatos pouco votados – alguns pouquíssimo votados – para a ocupação dos cargos eletivos, o candidato passou a precisar alcançar uma quantidade mínima de votos para conseguir ser eleito com amparo no quociente partidário. Segundo o texto atual do art. 108, “Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.”

Isto importa que há uma barreira à eleição de qualquer candidato exclusivamente por conta do quociente partidário, sendo impositivo que ela tenha obtido, ao menos, 10% do número de votos referente ao quociente eleitoral, o que se mostra justo e coerente com a representatividade que o cargo eletivo precisa ter.

Por consequência, o art. 119 do Código também foi alterado para esclarecer que as vagas não preenchidas por falta de atendimento do requisito imposto pelo artigo anterior, deverão ser redistribuídas pelo critério de maior média, já aplicado antes da reforma. Por este critério, soma-se uma vaga hipotética ao número de vagas conquistadas pelo partido ou coligação, segundo o quociente partidário, e atribui-se uma vaga restante ao partido ou coligação com maior média, repetindo-se o procedimento para a próxima vaga restante e assim por diante, até não ter havido mais nenhuma sobra. A lei previu que utilizar-se-á não o número de vagas efetivamente conquistadas pelo partido ou coligação considerando a barreira, e sim o número de vagas a que ele teria direito apenas considerando o quociente partidário, o que, na prática, manteve o formato do cálculo utilizado anteriormente à reforma, para não prejudicar as legendas.

Também se previu na mudança, que a quantidade mínima de votos não se aplica aos suplentes de cargos eletivos pelo sistema proporcional (art. 112, parágrafo único).

Ainda com relação a este tema, a reforma seguinte, realizada em 2017 e que será mais bem detalhada adiante, incluiu nova alteração, no §2º do art. 109, prevendo que poderão participar do rateio das sobras todos os partidos e coligações que participarem do pleito e não apenas aqueles que tivessem obtido quociente eleitoral, como antes.

A reforma de 2015 também alterou o art. 224 do Código Eleitoral, prevendo, nos §§ 3º e 4º, que haverá a anulação da eleição e realização de outra, caso haja decisão da Justiça Eleitoral indeferindo o registro, cassando o diploma ou condenando à perda do mandato qualquer candidato eleito em pleito majoritário, independentemente do número de votos anulados. Em continuidade, previu também que a eleição ocorrerá às expensas da Justiça Eleitoral e será indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato, e direta nos demais casos.

O art. 233-A também foi alterado, para regulamentar com mais detalhes a votação em trânsito criada em 2009, e que deverá ocorrer em urnas especialmente instaladas nas capitais e nos Municípios com mais de cem mil eleitores. Estabeleceram-se prazos para a habilitação prévia para a votação em trânsito, que somente poderá ocorrer para o cargo de Presidente da República para eleitores que estiverem fora da Unidade da Federação onde mantêm seu domicílio eleitoral. Aos membros das Forças Armadas, integrantes dos órgãos

de segurança pública e das guardas municipais, será autorizada a votação em trânsito se estiverem em serviço por ocasião das eleições.

Acompanhando a alteração da data máxima para as Convenções partidárias, que foi fixada no dia 5 de agosto do ano das eleições, ocorreu a mudança, no art. 240 do Código Eleitoral, também da data de início da propaganda eleitoral, estabelecendo-se o dia 15 de agosto para tanto, reduzindo-se o prazo de duração da mesma, por consequência.

E finalmente, as últimas mudanças no Código Eleitoral foram relativas à ordem e processo de julgamento de recursos de decisões de juízes eleitorais (art. 257, §§ 2º e 3º) e sobre a impossibilidade de aceitação da prova testemunhal singular como exclusiva comprovação em casos que possam levar à perda do mandato (art. 368-A).

As alterações realizadas pela Lei 13.165/2015 sobre a Lei 9.504/1997, que regulamenta as eleições, foram no mesmo sentido daquelas promovidas no Código Eleitoral, modificando-se os assuntos semelhantes tratados também nesta lei, com o fim de padronização.

Assim, mexeu-se nos regramentos sobre a data das Convenções partidárias, que deverão ocorrer entre 20 de julho e 5 de agosto do ano eleitoral (art. 8º); sobre a filiação e domicílio eleitoral do candidato (art. 9º), o que foi posteriormente alterado novamente, na Reforma promovida em 2017 e adiante detalhada; sobre o número de candidatos que cada partido ou coligação poderá registrar para concorrer à Câmara dos Deputados, à Câmara Legislativa, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais, variando entre 150% e 200% do número de lugares a preencher (art. 10, I e II); sobre o prazo máximo para o registro dos candidatos junto à Justiça Eleitoral, sendo este até as 19 horas do dia 15 de agosto do ano eleitoral (art. 11); sobre a data para aferir a idade mínima do candidato exigida constitucionalmente como condição de elegibilidade, sendo esta a data da posse, salvo quando a idade mínima for de 18 anos, quando então deverá ser atestada na data-limite para o registro (art. 11, §2º); sobre o envio dos dados completos dos candidatos pelos Tribunais Regionais Eleitorais ao Tribunal Superior Eleitoral, até 20 dias antes da eleição, data que também será o limite para o julgamento de todos os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados e os respectivos recursos, pelas instâncias ordinárias (art. 16, *caput* e §1º); sobre a definição dos limites de gastos de campanhas pelo Tribunal Superior Eleitoral, bem como as sanções pelo descumprimento do limite, que será o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico (arts. 18, 18-A e 18-B); sobre a administração financeira da campanha pelos candidatos, usando recursos

repassados pelos partidos, inclusive os referentes ao Fundo Partidário (art. 20), a obrigação dos bancos de abertura de conta bancária para os partidos e candidatos, vedado o condicionamento a depósito mínimo e à cobrança de taxas e despesas de manutenção, devendo encerra-la após a eleição, com a transferência do saldo para a conta bancária do órgão de direção indicado pelo partido (art. 22, §§ 1º e 2º); a obrigação de inscrição dos candidatos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ (art. 22-A).

Importante alteração promovida nesta lei foi a referente às doações de campanha. Conforme previsão do art. 23, §§ 1º e 1º-A, pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro para campanhas eleitorais, até o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos por elas no ano anterior à eleição e o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido na mesma Lei para o cargo ao qual concorre. Foi também estabelecido pelo §7º, que o limite estabelecido no §1º não se aplicaria a doações feitas utilizando bens móveis e imóveis do doador, fixando-se este limite em R\$ 80.000,00, mas este foi novamente alterado para R\$ 40.000,00 pela Reforma de 2017.

Atentos ao julgamento da ADI 4650, pelo Supremo Tribunal Federal, em 17.09.2015, ou seja 12 dias antes da promulgação da Lei 13.165/2015, os congressistas não incluíram previsão de financiamento de campanha por empresas na reforma. Isto, porque dita ADI, que fora proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em 2013, tinha como objeto a declaração da inconstitucionalidade de dispositivos das Leis 9.504/1997 e 9.096/1995, que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, tendo em vista o repúdio desta prática, indiscutivelmente associada à corrupção e todos os males por ela provocados na vida política do país. Com o julgamento, a Corte declarou a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31, na parte em que autoriza, a *contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e também declarou a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos da Lei 9.096/1995.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Em função de sua riqueza, a ementa do acórdão da ADI 4650 é transcrita abaixo:  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL  
RELATOR: MIN. LUIZ FUX  
REQTE.(S): CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB  
ADV.(A/S): MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E OUTRO(A/S)  
INTDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
INTDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL  
ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
AM. CURIAE.: SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - SE-MCCE  
ADV.(A/S): RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E OUTRO (A/S)

---

AM. CURIAE.: PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO – PSTU  
ADV.(A/S): BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E OUTRO (A/S)  
AM. CURIAE.: CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL – CNBB  
ADV.(A/S): MARCELO LAVENÈRE MACHADO  
AM. CURIAE.: INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB  
ADV.(A/S): THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO (A/S)  
AM. CURIAE.: INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS – IPDMS  
AM. CURIAE.: CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ DIREITOS  
ADV.(A/S): ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO (A/S)  
EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE  
FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. LEI DAS ELEIÇÕES, ARTS. 23, §1º, INCISOS I e  
II, 24 E 81, CAPUT E § 1º. LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, E  
39, CAPUT E §5º. CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O  
USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE  
JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO PARCIAL DE  
INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO (ITENS E.1.e E.2). SENTENÇA DE PERFIL  
ADITIVO (ITEM E.5). TÉCNICA DE DECISÃO AMPLAMENTE UTILIZADA POR CORTES  
CONSTITUCIONAIS. ATUAÇÃO NORMATIVA SUBSIDIÁRIA E EXCEPCIONAL DO TRIBUNAL  
SUPERIOR ELEITORAL, SOMENTE SE LEGITIMANDO EM CASO DE INERTIA DELIBERANDI DO  
CONGRESSO NACIONAL PARA REGULAR A MATÉRIA APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO  
RAZOÁVEL (IN CASU, DE DEZOITO MESES). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPROCEDÊNCIA.  
PRETENSÕES QUE VEICULAM ULTRAJE À LEI FUNDAMENTAL POR AÇÃO, E NÃO POR  
OMISSÃO. MÉRITO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA  
IGUALDADE POLÍTICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE ADI E DE ADI POR OMISSÃO EM UMA  
ÚNICA DEMANDA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE  
PROCESSUAL. PREMISSAS TEÓRICAS. POSTURA PARTICULARISTA E EXPANSIVA DA  
SUPREMA CORTE NA SALVAGUARDA DOS PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS. SENSIBILIDADE  
DA MATÉRIA, AFETA QUE É AO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL. AUTOINTERESSE DOS  
AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE  
FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS. CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS  
LIMITADORAS DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL QUE NÃO ENCERRA O DEBATE CONSTITUCIONAL EM SENTIDO AMPLO.  
DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS. ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA. MÉRITO. DOAÇÃO POR  
PESSOAS JURÍDICAS. PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, E 39, CAPUT E §5º.  
CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O USO DE RECURSOS  
PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO.  
REJEIÇÃO. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM  
REDUÇÃO DE TEXTO (ITENS E.1.e E.2). SENTENÇA DE PERFIL ADITIVO (ITEM E.5). TÉCNICA DE  
DECISÃO AMPLAMENTE UTILIZADA POR CORTES CONSTITUCIONAIS. ATUAÇÃO  
NORMATIVA SUBSIDIÁRIA E EXCEPCIONAL DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, SOMENTE  
SE LEGITIMANDO EM CASO DE INERTIA DELIBERANDI DO CONGRESSO NACIONAL PARA  
REGULAR A MATÉRIA APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO RAZOÁVEL (IN CASU, DE DEZOITO  
MESES). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPROCEDÊNCIA. PRETENSÕES QUE VEICULAM  
ULTRAJE À LEI FUNDAMENTAL POR AÇÃO, E NÃO POR OMISSÃO. MÉRITO. OFENSA AOS  
PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CUMULAÇÃO DE  
PEDIDOS DE ADI E DE ADI POR OMISSÃO EM UMA ÚNICA DEMANDA DE CONTROLE  
CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE PROCESSUAL. PREMISSAS  
TEÓRICAS. POSTURA PARTICULARISTA E EXPANSIVA DA SUPREMA CORTE NA  
SALVAGUARDA DOS PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS. SENSIBILIDADE DA MATÉRIA, AFETA  
QUE É AO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL. AUTOINTERESSE DOS AGENTES POLÍTICOS.  
AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS.  
CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS LIMITADORAS DA  
DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
QUE NÃO ENCERRA O DEBATE CONSTITUCIONAL EM SENTIDO AMPLO. DIÁLOGOS  
INSTITUCIONAIS. ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA. MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS  
JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO  
FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS  
DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER

---

ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A postura particularista do Supremo Tribunal Federal, no exercício da judicial review, é medida que se impõe nas hipóteses de salvaguarda das condições de funcionamento das instituições democráticas, de sorte (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias. 2. O funcionamento do processo político-eleitoral, conquanto matéria deveras sensível, impõe uma postura mais expansiva e particularista por parte do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de opções mais deferentes e formalistas, sobre as escolhas políticas exercidas pelas maiorias no seio do Parlamento, instância, por excelência, vocacionada à tomada de decisão de primeira ordem sobre a matéria. 3. A Constituição da República, a despeito de não ter estabelecido um modelo normativo pré-pronto e cerrado de financiamento de campanhas, forneceu uma moldura que traça limites à discricionariedade legislativa, com a positivação de normas fundamentais (e.g., princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política), que norteiam o processo político, e que, desse modo, reduzem, em alguma extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos. 4. O hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais repudia a adoção de concepções juriscêntricas no campo da hermenêutica constitucional, na medida em que preconiza, descritiva e normativamente, a inexistência de instituição detentora do monopólio do sentido e do alcance das disposições magnas, além de atrair a gramática constitucional para outros fóruns de discussão, que não as Cortes. 5. O desenho institucional erigido pelo constituinte de 1988, mercê de outorgar à Suprema Corte a tarefa da guarda precípua da Lei Fundamental, não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material (ou definitiva), de maneira que seus pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como última palavra provisória, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional. 6. A formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas impõe um pronunciamento da Corte destinado a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos (Poder Legislativo, Executivo e entidades da sociedade civil). 7. Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “plutocratização” do processo político. 8. O princípio da liberdade de expressão assume, no aspecto político, uma dimensão instrumental ou acessória, no sentido de estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos. 9. A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano. 10. O telos subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo. 11. Os critérios normativos vigentes relativos à doação a campanhas eleitorais feitas por pessoas naturais, bem como o uso próprio de recursos pelos próprios candidatos, não vulneram os princípios fundamentais democrático, republicano e da igualdade política. 12. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ostenta legitimidade ad causam universal para deflagrar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, ex vi do art. 103, VII, da Constituição da República, prescindindo, assim, da demonstração de pertinência temática para com o conteúdo material do ato normativo impugnado. 13. As disposições normativas adversadas constantes das Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97 revelam-se aptas a figurar como objeto no controle concentrado de constitucionalidade, porquanto primárias, gerais, autônomas e abstratas. 14. A “possibilidade jurídica do pedido”, a despeito das dificuldades teóricas de pertinência técnica (i.e., a natureza de exame que ela envolve se confunde, na maior parte das vezes, com o próprio mérito da pretensão) requer apenas que a pretensão deduzida pelo autor não seja expressamente vedada pela ordem jurídica. Consectariamente, um pedido juridicamente impossível é uma postulação categoricamente vedada pela ordem jurídica. (ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. Comentários ao Código de Processo Civil. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 394). 15. In casu, a) Os pedidos constantes dos itens “e.1” e “e.2”, primeira parte, objetivam apenas e tão somente que o Tribunal se limite a retirar do âmbito de incidência das normas impugnadas a aplicação reputada como inconstitucional, sem, com isso, proceder à alteração de seu programa normativo. b) Trata-se, a toda evidência, de pedido de declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, cuja existência e possibilidade são reconhecidas pela dogmática constitucional brasileira, pela própria legislação de regência das ações diretas (art. 28, § único, Lei nº 9.868/99) e, ainda, pela práxis deste Supremo

Ainda com relação às doações, o art. 24, §4º estabeleceu que “O partido ou candidato que receber recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada deverá proceder à devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional.”

O art. 28 e seus parágrafos, que tratam sobre a prestação de contas dos candidatos, também sofreram alteração, impondo a obrigação de prestação de contas pelos próprios candidatos e a divulgação das informações acerca de recursos em dinheiro recebidos para o financiamento das campanhas e relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, bem como os gastos realizados, em sítio eletrônico disponibilizado pela Justiça Eleitoral. Especificaram-se, também, os casos dispensados de prestação de contas (§7º), a forma de comprovação do uso de passagens aéreas (§8º), a existência e hipóteses de utilização do sistema simplificado de prestação de contas (§§ 9º, 10 e 11) e a forma de lançamento, nas prestações de contas dos candidatos e dos partidos, das doações feitas por estes àqueles (§ 12).

Os arts. 29 e 30 sofreram aprimoramentos sobre o recebimento das prestações de contas pelos comitês e seu julgamento pela Justiça Eleitoral, informando que esta deverá publicar a decisão que julgar as contas de candidatos eleitos em sessão até três dias antes da

---

Tribunal Federal (ver, por todos, ADI nº 491/AM, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 25.10.1991). c) Destarte, os pedidos constantes dos itens “e.1” e “e.2” são comuns e naturais em qualquer processo de controle abstrato de constitucionalidade, razão por que a exordial não veicula qualquer pretensão expressamente vedada pela ordem jurídica. d) O pedido aduzido no item “e.5” não revela qualquer impossibilidade que nos autorize a, de plano, reconhecer sua inviabilidade, máxime porque o Requerente simplesmente postula que a Corte profira uma “sentença aditiva de princípio” ou “sentença-delegação”, técnica de decisão comumente empregada em Cortes Constitucionais algures, notadamente a italiana, de ordem a instar o legislador a disciplinar a matéria, bem assim a delinear, concomitantemente, diretrizes que devem ser por ele observadas quando da elaboração da norma, exsurgindo como método decisório necessário em casos em que o debate é travado nos limites do direito posto e do direito a ser criado. 16. Ademais, a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral seria apenas subsidiária e excepcional, somente se legitimando em caso de inércia deliberandi do Congresso Nacional para regular a matéria após o transcurso de prazo razoável (in casu, de dezoito meses), incapaz, bem por isso, de afastar a prerrogativa de o Parlamento, quando e se quisesse, instituir uma nova disciplina de financiamento de campanhas, em razão de a temática encerrar uma preferência de lei. 17. A preliminar de inadequação da via eleita não merece acolhida, visto que todas as impugnações veiculadas pelo Requerente (i.e., autorização por doações por pessoas jurídicas ou fixação de limites às doações por pessoas naturais) evidenciam que o ultraje à Lei Fundamental é comissivo, e não omissivo. 18. A cumulação simples de pedidos típicos de ADI e de ADI por omissão é processualmente cabível em uma única demanda de controle concentrado de constitucionalidade, desde que satisfeitos os requisitos previstos na legislação processual civil (CPC, art. 292). 19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ementa e Acórdão ADI 4650/DF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 27.12.2017.

diplomação. Isto visa tornar o trabalho factível e evitar a diplomação e futura posse de candidatos com contas rejeitadas. Também se previu a possibilidade de requisição de informações adicionais aos candidatos (§4º) e o prazo de 3 dias, a contar da publicação no Diário Oficial, para recorrer da decisão que julgar as contas (§5º).

Novamente, para tornar todas as alterações legislativas concordantes, a Lei 9.504/1997 também foi adequada quanto à previsão sobre a propaganda eleitoral, seguindo a mesma modificação do Código Eleitoral. Por isso, o art. 36 passou a prever que esta somente será permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição. Outra inovação foi a constante do §4º do mesmo art. 36, prevendo a obrigação de constar os nomes dos candidatos a vice ou a suplentes de senador, de modo claro e legível, em tamanho não inferior a 30% do nome do titular, tamanho que antes não podia ser inferior a 10%.

O art. 36-A também foi alterado para informar os casos que não constituem propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, tais como a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos, a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais, o que foi uma atualização muito coerente, tendo em vista a força que as redes sociais têm atualmente, tanto na comunicação, como na divulgação de posicionamentos políticos e angariação e apoio, e a realização, às custas do partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias (incisos III, V e VI). Outras alterações foram feitas nos parágrafos 1º a 3º, sobre a vedação de transmissão televisiva das prévias partidárias e permissão de pedido de apoio político nos eventos disciplinados nos incisos, os quais não configuram propaganda antecipada.

As alterações sobre o art. 37 impuseram a proibição de veiculação de propaganda de qualquer natureza nos bens públicos e de uso comum, tais como postes de iluminação pública. A veiculação em bens particulares também foi alterada, mas, tendo em vista ter sofrido novas mudanças promovidas pela Reforma de 2017, será detalhada adiante. Ainda no tocante à propaganda, o art. 39, no §9º-A, incluiu novas características que podem configurar o carro de som para propagandas eleitorais.

Mais alterações foram feitas, agora com relação à participação de pré-candidatos como apresentadores ou comentaristas de programas televisivos, a partir do dia 30 de junho do ano eleitoral (art. 45, §1º); a debates eleitorais em programas de televisão (art. 46, §5º);

o tempo de duração dos programas da propaganda eleitoral obrigatória, a ser veiculada por emissoras de rádio e televisão e pelos canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou das Câmaras Municipais (art. 47), o qual foi sensivelmente reduzido; o tempo da propaganda eleitoral gratuita, a ser realizada em inserções ao longo da programação (art. 51); a elaboração do plano de mídia pelos partidos e representantes das emissoras de televisão, atendendo a convocação da Justiça Eleitoral (art. 52); o formato das propagandas, que não poderão contar, por exemplo, com efeitos de computação gráfica e desenhos animados (art. 54); a autorização para realização de propaganda pela internet, mas somente a partir de 15 de agosto do ano eleitoral, a exemplo daquela feita em televisão e rádio (art. 57-A).

A inclusão do art. 59-A reformulou o procedimento do voto na urna eletrônica, trazendo a previsão da impressão do voto e depósito, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado, com vistas a garantir uma melhor fiscalização da votação.

Por fim, a Lei 9.504/1997 sofreu alterações para disciplinar a possibilidade de o Tribunal Superior Eleitoral requisitar até 10 minutos diários da programação das emissoras de rádio e televisão para a divulgação de comunicados, boletins e instruções ao eleitorado, além de esclarecimentos sobre o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro e incentivos à participação feminina na política (arts. 93 e 93-A); para regulamentar as intimações e julgamentos de processos judiciais (arts. 94 e 96-B); para prever a incomunicabilidade entre as sanções impostas ao candidato e o partido (art. 96, §11) e a inexistência de vínculo empregatício entre o pessoal contratado para prestação de serviços nas campanhas eleitorais e o candidato ou partido contratantes (art. 100).

Já com relação à Lei 9.096/1995, que regulamenta os partidos políticos, as alterações realizadas pela Lei 13.165/2015 foram no sentido de estabelecer diferentes critérios para o registro de novos partidos políticos (art. 7º, §1º); prever expressamente sobre a perda do mandato por infidelidade partidária, estabelecendo-se os casos de justa causa que não importarão na aplicação da sanção (art. 22-A); fixar critérios para a prestação de contas dos partidos e sua dispensa (arts. 32, §§ 4º e 5º e 34); estabelecer as sanções decorrentes da falta e da má prestação de contas (arts. 37 e 37-A); regulamentar a forma pela qual deverão ser feitas as doações de pessoas físicas e jurídicas aos partidos políticos (art. 39, §3º); estabelecer a distribuição dos valores arrecadados pelo Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), privilegiando-se, na divisão, os partidos

mais votados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados e desconsiderando-se as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses (art. 41-A); fixar a destinação mínima dos recursos recebidos do Fundo Partidário pelos diretórios nacional, estadual e municipal (art. 44); estimular a participação feminina na política, garantindo-se tempo mínimo nas propagandas partidárias gratuitas (art. 45, IV); e dispor sobre os direitos dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional relacionados à propaganda partidária (art. 49).

Além de reformular disposições da legislação eleitoral e partidária já existente, a Lei 13.165/2015 também trouxe previsões específicas sobre as eleições. Inicialmente, fixou limites de gastos para as eleições de Presidente da República, Governador e Prefeito (art. 5º) e para as de Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador (art. 6º). Estabeleceu as regras para a obtenção dos valores relativos aos limites (arts. 7º e 8º). Fixou limite mínimo para os partidos políticos gastarem nas campanhas eleitorais de suas candidatas (art. 9º). E previu regras de ajuste e transição para as eleições imediatamente subsequentes à promulgação da lei (arts. 10 a 13).

### **3.1.2 A REALIZADA EM 2017**

As ainda recentes alterações promovidas pela Lei 13.165, no final de 2015, não impediram a realização de novas mudanças, desta vez trazidas pelas Leis 13.487 e 13.488, ambas promulgadas em 06.10.2017 e pela Emenda Constitucional 97, promulgada em 04.10.2017. À semelhança da reforma anterior, estas leis também modificaram a Lei 9.504/1997 e a Lei 9.096/1995, além de trazerem outras previsões inovadoras específicas. A segunda lei também alterou o Código Eleitoral (Lei 4.737/1965).

A alteração promovida no Código Eleitoral foi muito pequena, relacionada apenas a dois tópicos. O primeiro referente à distribuição das vagas restantes nas eleições pelo sistema proporcional, depois de distribuídas as vagas dos partidos políticos pelo cálculo do quociente partidário, repartidas as sobras de acordo com o critério da maior média. Antes da alteração, só poderiam concorrer às sobras os partidos que tivessem alcançado o quociente eleitoral. Com a mudança, passaram a poder concorrer todos os partidos participantes do pleito (art. 109, §2º). A outra alteração foi a criação de novo tipo penal, passando a constituir crime eleitoral “Apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento

eleitoral, em proveito próprio ou alheio.”, apenado com reclusão, de dois a seis anos, e multa (art. 354-A).

Já a Lei 9.504/1997, que regulamenta as eleições, foi bastante alterada pela Lei 13.488/2017. Inicialmente, reduziu-se o período de registro prévio exigido para a participação de partidos políticos no pleito, que antes era de um ano e passou a ser de apenas seis meses (art. 4º). Redução semelhante incidu sobre o prazo mínimo pelo qual o candidato precisaria ter o domicílio eleitoral na circunscrição onde fosse concorrer e também pelo qual deveria estar com a filiação deferida pelo partido para se autorizar sua participação na eleição. Este prazo era de um ano antes do pleito para ambos os requisitos, foi alterado pela Reforma de 2015, baixando-se o segundo para seis meses e, em 2017, foi novamente padronizado para os dois requisitos, mas agora passando a ser de seis meses para ambos (art. 9º).

Houve, também, alteração quanto ao parcelamento de multas eleitorais para pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos, para fins de consideração de quitação eleitoral e expedição da respectiva certidão (art. 11, §8º, III e IV). Importante previsão trazida pela Reforma e incluída nesta lei foi a relativa à expressa vedação ao registro de candidatura avulsa, ainda que o candidato tivesse filiação partidária (art. 11, §14). Embora não houvesse previsão legislativa que autorizasse a candidatura avulsa, também não havia nenhuma norma negando a sua possibilidade expressamente, o que deu ensejo a algumas intenções no sentido de autorizá-la e também a discussões judiciais a respeito, os quais, em face da norma recém-aprovada, certamente perderão seu objeto<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> ***Candidatura avulsa e repercussão geral***

O Plenário, ao resolver questão de ordem suscitada pelo ministro Roberto Barroso (relator), reconheceu a repercussão geral da questão constitucional tratada em recurso extraordinário com agravo. Nele, se discute a possibilidade de candidato sem filiação partidária disputar eleições (candidatura avulsa).

No caso, o recorrente, sem filiação partidária, teve a sua candidatura para a eleição de prefeito em 2016 indeferida.

O Plenário, de início e por maioria, entendeu que, muito embora a questão constitucional em debate esteja prejudicada na hipótese dos autos — em razão do esgotamento do pleito municipal de 2016 —, ela deve se revestir do caráter de repercussão geral tendo em vista sua relevância social e política.

Vencidos, no ponto, os ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, que entenderam pela prejudicialidade do recurso. Superada a preliminar, acompanharam os demais quanto à questão de ordem.

ARE 1054490 QO/RJ, rel. Min. Roberto Barroso, julgamento em 5.10.2017. (ARE-1054490)

In: Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 880, de 2 a 6 de outubro de 2017. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo880.htm>>. Acesso em: 18.12.2017.

Note-se que o julgamento ocorreu no dia exatamente anterior à promulgação da Lei 13.488/2017, a qual trouxe a previsão expressa da impossibilidade de candidaturas avulsas, ainda que o requerente tenha filiação partidária. Com isto, o julgamento do mérito, uma vez que no ensejo foi decidida apenas questão de ordem, reconhecendo-se a repercussão geral da questão, certamente deverá culminar na declaração da prejudicialidade do recurso, com a perda do objeto.

Outra alteração foi a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), concretizando uma antiga proposta de se estabelecer financiamento público às campanhas eleitorais. Este fundo foi criado pela Lei 13.487/2017 e alterado pela Lei 13.488/2017, ambas promulgadas no mesmo dia, como já informado, as quais culminaram na inclusão dos arts. 16-C e 16-D na Lei 9.504/1997.

A Lei 13.488/2017 também estabeleceu a data a partir da qual está autorizado o início das arrecadações dos candidatos para suas campanhas junto a pessoas físicas, qual seja o dia 15 de maio do ano eleitoral. A mudança foi promovida pela inclusão dos §§ 3º e 4º no art. 22-A da Lei 9.504/1997.

A mesma lei de 2017 revogou, nesta legislação eleitoral (Lei 9.504/1997), a autorização para o uso de recursos próprios por parte do candidato em sua campanha (art. 23, §1º-A), previsão que tinha sido incluída com a Reforma de 2015. Em continuidade, aumentou o valor da multa para doações feitas acima dos limites estabelecidos (art. 23, §3º); incluiu a possibilidade de doações para as campanhas eleitorais por meio de “instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos” (art. 23, §4º, IV) e “comercialização de bens e/ou serviços, ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político” (art. 23, §4º, V); estabeleceu detalhes acerca da prestação de contas (art. 23, §§ 4º-A e 4º-B), da inexistência de responsabilidade civil ou rejeição de contas dos candidatos e partidos por erros e fraudes dos doadores no ato da doação (art. 23, §6º), do novo limite de R\$ 40.000,00 para doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador ou à prestação de serviços próprios (art. 23, §7º), das instituições autorizadas a participar das transações relativas às doações (art. 23, §8º) e da obrigatoriedade de aceitação de cartões de débito e crédito como forma de pagamento das doações (art. 23, §9º).

Também foram reformulados os entendimentos acerca do que constitui gasto eleitoral sujeito a registro, limites legais e prestação de contas (art. 26, IV e §§ 2º e 3º). A partir desta alteração, foram excluídos do cômputo o combustível e a manutenção de veículo automotor usado pelo candidato na campanha, a remuneração, alimentação e hospedagem do condutor deste mesmo veículo automotor, a alimentação e hospedagem do próprio candidato e o uso de até três linhas telefônicas registradas em seu nome como pessoa física.

Foi, ainda, excluída da prestação de contas, a utilização de automóvel de propriedade do candidato, do cônjuge e de seus parentes até o terceiro grau cedido para seu uso pessoal durante a campanha (art. 28, §6º, III).

Em seguida, a Lei 13.487/2017 trouxe inovação muito importante quando incluiu no art. 36, §2º, a proibição de realização de qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão a qualquer tempo. Com isto, permitirá um menor distanciamento entre as siglas mais e menos ricas, pois o poder econômico não garantirá, por si só, um maior alcance popular e não transfigurará, com isso, o sentido da representação.

A Lei 13.488/2017 alterou o art. 36-A para prever que a campanha de arrecadação prévia de recursos por meio das instituições previstas no art. 23, §4º, IV, cuja alteração já foi citada, não configurará propaganda eleitoral antecipada. E também acrescentou informações a respeito dos materiais de propaganda de veiculação autorizada em bens públicos e particulares (art. 37, §2º).

A mesma norma acresceu um novo tipo penal, incluindo o inciso IV ao §5º do art. 39, informando que constituirá crime punível com detenção, de seis meses a um ano, a publicação de novos conteúdos ou o impulsionamento de conteúdos nos aplicativos de internet e sítios eletrônicos utilizados na campanha. No §11 do mesmo artigo, autorizou a circulação de carros de som e minitrios como meio de propaganda eleitoral, mas apenas em carreatas, caminhadas e passeatas ou durante reuniões e comícios.

Tratou também dos debates em rádio e televisão (art. 46); reduziu a duração da propaganda eleitoral no segundo turno (art. 49), harmonizando a previsão à redução já promovida pela Reforma de 2015 sobre a propaganda no primeiro turno; regulamentou a divisão do tempo de propaganda durante a programação das emissoras de rádio e televisão, ao longo da campanha eleitoral, estabelecendo também detalhes sobre as inserções (art. 51, *caput* e §§1º e 2º); especificou mais detalhes a respeito da propaganda eleitoral feita pela internet (art. 57-B, IV e §§ 1º a 5º), da vedação de pagamento para este tipo de propaganda, à exceção do impulsionamento de conteúdos (art. 57-C, *caput* e §§ 2º e 3º), da possibilidade de suspensão de conteúdos pela Justiça Eleitoral, a título de punição (art. 57-I) e da aplicação da lei, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral, além da formulação e a ampla divulgação de regras de boas práticas relativas a campanhas eleitorais na internet (art. 57-J).

A mesma lei também alterou parte da disciplina referente ao direito de resposta na internet (art. 58, §3º, IV, a). E, modificando o texto do art. 93-A já alterado pela Reforma de 2015, previu o uso de tempo de rádio e televisão, entre 1º de abril e 30 de julho dos anos

eleitorais, por parte do Tribunal Superior Eleitoral, para a veiculação de propaganda institucional para incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, além de explicar sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro. Em 2015, a previsão legislativa tratava apenas do incentivo à participação feminina na política, sendo bem vindo o acréscimo feito em 2017.

Concluindo as alterações promovidas na Lei 9.504/1997, a Lei 13.487/2017 reformulou o art. 99, §1º, prevendo a extensão do direito à compensação fiscal das emissoras de rádio e televisão pela cedência do horário gratuito de propaganda eleitoral, à veiculação de propaganda gratuita de plebiscitos e referendos.

As leis 13.487/2017 e 13.488/2017 também promoveram alterações na Lei 9.096/1995, que dispõe sobre os partidos políticos. A primeira alterou o art. 53, para detalhar a criação, o patrimônio e a eventual extinção de fundação ou instituto criado por partido político para estudo, pesquisa, doutrinação e educação política.

Já a segunda alterou o art. 1º, acerca da natureza jurídica dos partidos políticos, prevendo expressamente no parágrafo único, que ele não se equipara às entidades paraestatais. Também realizou mudança das mais importantes para a moralização da política e do sistema eleitoral, vedando a doação de pessoas jurídicas de qualquer natureza a partidos políticos e autorizando apenas a contribuição para o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e as doações provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, estabelecido na Lei 9.504/1997, que regulamenta as eleições (art. 31, II e III). Também foi incluída vedação de contribuição por parte de “pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político” (art. 31, V).

Associada às mudanças já realizadas em 2015, esta alteração foi, sem dúvidas, um excelente esforço para o combate à corrupção, que, como já dito, inicia-se durante as negociações e acordos fechados durante as eleições, estabelecendo favores em benefício dos doadores que financiam as campanhas, os quais precisam ser pagos pelos eleitos tão logo se inicia o mandato. Mais eficiente do que as leis anticorrupção, que tentam combater a corrupção depois de instaurada, a redução do financiamento partidário e eleitoral previne a ocorrência da corrupção, ao impedir a criação de um terreno fértil para os conchavos que distorcem as relações entre público e privado.

Em continuidade, a Lei 13.487/2017 também previu, em seu art. 3º, os detalhes do cálculo, a ser feito pelo Tribunal Superior Eleitoral, do valor a ser destinado pela União ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), disciplinado no art. 16-C da Lei

9.504/1997, inovação que também foi trazida por esta mesma lei. Conforme a previsão, o valor deverá ser equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada nos anos de 2016 e 2017, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

E, por fim, previu em seu art. 5º, a revogação dos arts. 45, 46, 47, 48, 49 e 52, parágrafo único, da Lei 9.096/1995, a partir de 1º de janeiro de 2018. Esta série de artigos dispõe sobre a propaganda partidária gratuita nos veículos de rádio e televisão, ficando nítida a sua extinção a partir de 2018, que, coincidentemente, será o próximo ano eleitoral.

A Lei 13.488/2017, por sua vez, também dispôs sobre o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em seu art. 4º, mas desta vez para disciplinar as bases de cálculo para se apurar os valores a que cada partido terá direito a partir de 2018, conforme percentual estabelecido no art. 16-D da Lei 9.504/1997, incluído pela lei em comento. Em seguida, no art. 5º, limitou os gastos da campanha presidencial de 2018 a 70 milhões de reais, com a possibilidade de acréscimo de mais 50% deste valor em caso de 2º turno, valor bem distante dos 318 milhões de reais arrecadados e gastos quase integralmente por Dilma Rousseff – houve uma sobra de 169 mil reais – e dos 216 milhões de reais gastos por Aécio Neves, sendo 201 milhões captados e 15 milhões restantes em dívidas, segundo declarações dos coordenadores de campanha ao Tribunal Superior Eleitoral. (RAMALHO, 2014)

E, ainda, limitou os gastos para as eleições de 2018 para os cargos de Governadores de Estado e Distrito Federal, Senadores e Deputados Federais, Estaduais e Distritais (arts. 6º e 7º). Autorizou, também, a transferência de excesso de valores arrecadados pelos candidatos em 2018, aos seus partidos (art. 8º). E, por fim, determinou a adequação dos estatutos dos partidos políticos às suas determinações até o fim do exercício de 2017 (art. 9º).

Finalmente, a Emenda Constitucional 97/2017, promulgada dois dias antes das leis tratadas acima, também efetivou uma alteração substancial e aguardada, cujos reflexos impactarão grandemente as eleições. Trata-se da mudança do art. 17 da Constituição, estabelecendo o fim das coligações partidárias para as eleições proporcionais a partir do pleito de 2020 (art. 17, §1º CR/1988 e art. 2º EC 97/2017). As coligações em eleições majoritárias ainda serão possíveis, mesmo após esta data.

Também estabeleceu cláusula de desempenho para que os partidos políticos tenham direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, previsão que somente se aplicará a partir das eleições de 2030 (art. 17, §3º CR/1988 e art. 3º, *caput*, EC

97/2017). Por consequência, fixou regras provisórias de implantação progressiva da cláusula de desempenho até a configuração final em 2030 (art. 3º, parágrafo único, EC 97/2017).

Para o caso de políticos eleitos, mas filiados a partidos que não consigam atingir a cláusula de desempenho prevista, a Emenda também trouxe a possibilidade de troca de partido, sem a sanção da perda de mandato por infidelidade partidária (art. 17, §5º CR/1988), criando, assim, nova justa causa para a troca de partido político durante o mandato, além das já previstas no art. 22-A da Lei 9.096/1995, embora o texto não tenha sido acrescido à dita lei. Mas o dispositivo deixou claro que esta nova filiação partidária, embora conserve o mandato do político, não será considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão do novo partido assumido pelo eleito. Ou seja, mesmo acolhendo o novo membro, o partido continuará com o mesmo acesso a recursos e tempo de propaganda conquistado no ato das eleições.

O objetivo desta alteração constitucional era, indiscutivelmente, o fortalecimento dos partidos e a diminuição do enorme espraiamento de siglas, muitas vezes dissociadas de ideologias verdadeiras e, com isso, sem qualquer identidade ou vínculo efetivo com os eleitores. O distanciamento entre representantes e representados e a perda do valor da representação política era notório e a busca por esta retomada foi um dos objetivos da mudança proposta, o que pode ser bastante efetivo.

### **3.1.3 AS PROPOSTAS NÃO APROVADAS**

As Reformas realizadas em 2015 e 2017 foram muito amplas e tocaram em pontos substanciais, sobretudo das eleições brasileiras. Mas, ainda assim, não contemplaram todas as propostas pensadas e apresentadas ao Congresso Nacional.

O Projeto de Lei 8.612/2017, que depois de aprovado deu origem à Lei 13.488/2017, teve algumas de suas previsões originais rejeitadas, tais como a proposta de aprovação da propaganda eleitoral por telemarketing (incluiria o art. 38-A na Lei 9.504/1997) e a obrigação da composição das chapas de candidatos a Presidente e Vice-Presidente, bem como as de candidatos a Governador e Vice-Governador por uma pessoa de cada sexo, com o nítido objetivo de garantir maior participação feminina na política e a busca por uma igualdade nunca antes vivenciada (incluiria o §5º no art. 2º da Lei 9.504/1997). Esta inclusão feminina seria estendida às chapas de candidatos a Prefeituras também (incluiria o §3º no art. 3º da Lei 9.504/1997).

Estas, dentre outras, foram algumas das propostas que, depois de várias emendas do plenário ao projeto de lei, acabaram por ser excluídas do relatório final levado à votação e aprovado pela Câmara dos Deputados e, posteriormente, pelo Senado Federal, como uma das leis da reforma política de 2017.

Mas uma dentre todas as propostas rejeitadas, que deve ter sido uma das mais discutidas pelos parlamentares, foi acerca da mudança do sistema eleitoral brasileiro. Em busca da melhora na representatividade dos eleitos, de forma que a composição parlamentar pudesse refletir melhor as escolhas e a diversidade do eleitorado, foram aventadas a adoção do sistema distrital, do sistema proporcional de lista fechada e do sistema distrital misto, envolvendo a eleição de parte dos candidatos pelo sistema distrital e parte pelo sistema majoritário, este último com inspiração na experiência alemã.

A alteração efetivamente proposta no Projeto de Lei 8.612/2017 quanto à mudança do sistema eleitoral brasileiro foi para o abandono do sistema proporcional de eleição dos Deputados Federais, Estaduais, Distritais e dos Vereadores, passando-se a utilizar o modelo que foi apelidado de “distritão”, o qual até chegou a ser aprovado na Comissão especial, mas posteriormente foi rejeitado em plenário no dia 04.10.2017, data em que o projeto foi votado no plenário da Câmara dos Deputados, sendo, em seguida, encaminhado ao Senado Federal, que o aprovou no dia 05.10.2017, obtendo-se a sanção no dia 06.10.2017, data em que o texto legal foi promulgado e publicado.

A proposta original, tratada nos arts. 14 a 16 do Projeto, previam o seguinte:

Art. 14. Os deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores serão eleitos, na respectiva circunscrição, por sistema majoritário plurinominal.

Parágrafo único. Nas eleições federais, estaduais e distritais a circunscrição será o Estado ou o Distrito Federal, e nas municipais, o Município.

Art. 15. Não será permitido o registro de candidato, embora para cargos diferentes, por mais de uma circunscrição ou para mais de um cargo na mesma circunscrição.

Art. 16. Estarão eleitos os candidatos mais votados da respectiva circunscrição, na ordem de sua votação nominal, até o número total de representantes do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

§ 1º Em caso de empate entre candidatos de um e outro sexo, será tida como eleita a mulher e, em caso de empate entre candidatos do mesmo sexo, o mais idoso.

§ 2º Serão suplentes os candidatos mais votados não eleitos da circunscrição, na ordem da votação recebida.

É verdade que a população em geral mal compreende o funcionamento do sistema proporcional, sobretudo os efeitos decorrentes da aplicação do quociente partidário.

O sistema majoritário facilitaria o entendimento popular, pois garantiria ao mais votado a vitória nas urnas, resultado que é de simples compreensão.

Entretanto, a mudança do sistema por si só, não garantiria ganho de representatividade nem maior envolvimento político da população, se não houvesse maior esclarecimento dela e diminuição na distância historicamente estabelecida entre representantes e partidos políticos e os representados.

Por isso, a rejeição desta proposta não desvalorizou a reforma, que trouxe enormes ganhos quanto ao financiamento de campanha, à imposição de limites mais rígidos aos gastos eleitorais e ao fim das coligações e fortalecimento dos partidos políticos.

Houve outros anseios populares que chegaram a ser aventados como possibilidades de reformas políticas e eleitorais, tais como a extinção dos cargos de vice-presidente, vice-governador e vice-prefeito, a eliminação da figura dos suplentes de senadores eleitos e até a restrição ao número de reeleições parlamentares, que atualmente são ilimitadas, mas não chegaram a compor efetivamente tópicos da reforma política discutida pelo Congresso Nacional.

Outras questões, porém, chegaram até a ser incluídas dentre as propostas de reforma a serem votadas, mas ao final terminaram não debatidas. Estas questões, que compõem a PEC 77/2003, são o fim da reeleição para os cargos do Executivo e a mudança da duração dos mandatos políticos dos senadores para 10 anos e de todos os outros políticos eleitos para 5 anos, com algumas regras de transição. A diferença destas matérias com os itens rejeitados do Projeto de Lei 8.612/2017 acima citados, é que estes chegaram a ser discutidos nas comissões e nos plenários e terminaram rejeitados, enquanto aquelas não foram incluídas em pauta, não sendo aprovadas, mas também não tendo sido recusadas de plano, sendo ainda possível a sua avaliação posterior.

### **3.1.4 A EFETIVIDADE DA REFORMA POLÍTICA COMO REFORMA ELEITORAL**

A diminuição do tempo de duração dos programas de propaganda eleitoral, bem como a redução do próprio período de propaganda foi algo bem aceito pela população, que, em regra, não gostava do período de propagandas eleitorais, embora a razão disto não seja boa. O motivo pelo qual a grande maioria da população desgosta da propaganda eleitoral e comemora sua redução e o início dos programas mais tarde, em 15 de agosto do ano eleitoral,

é o enorme desinteresse e desprezo pela política, o primeiro por questão cultural, o segundo em função dos escândalos de corrupção e da falta de identidade e admiração pelos candidatos e pelos eleitos.

O encurtamento da propaganda pode ter efeitos negativos, a par da boa recepção popular, pois há a hipótese de que a população, que em sua grande maioria utiliza a mídia como fonte de informação, afaste-se ainda mais dos assuntos políticos e se torne ainda mais desconhecadora dos candidatos à sua disposição.

A proibição do uso de bens públicos e de uso comum para a divulgação de candidaturas também é algo bem visto pela população, vez que as campanhas eleitorais brasileiras sempre foram marcadas pela poluição visual e por deixar como legado uma quantidade muito grande de lixo, o que veio sendo reduzido progressivamente ao longo da última década por previsões legislativas cada vez mais restritivas.

A regulamentação acerca da propaganda em redes sociais e na internet, sem dúvida, foi salutar por disciplinar a utilização de instrumentos de fácil acesso e amplamente usados tanto por candidatos e partidos, como por eleitores. Ao invés de se deixar a cargo da Justiça Eleitoral a decisão a respeito de episódios envolvendo-os, a opção foi pela disciplina legislativa, de forma mais isonômica e transparente, o que também trouxe ganho ao Judiciário, diminuindo a demanda por soluções sobre este assunto e liberando-o para atuar em outras linhas, onde sua manifestação é insubstituível.

Mas, sem dúvidas, a grande e mais importante alteração trazida pelas últimas reformas políticas, foi no tocante ao financiamento de campanha. É perceptível como as reformas, embora comumente conhecidas e aqui também tratadas como “políticas”, em verdade debruçaram-se quase exclusivamente sobre questões eleitorais. Não se tratou literalmente, de uma reforma política, mas sim de uma grande reforma eleitoral.

Entretanto, isto não constituiu problema grave, nem diminuiu sua importância, mas, ao contrário, a relevou, pois os grandes problemas, desvios, negociatas e arranjos de corrupção iniciam-se durante as eleições, quando são negociados os apoios e, sobretudo, por meio das doações de campanha, financiam-se favores e proveitos futuros. Isto, porque o candidato cuja campanha é financiada hoje tem como seu aliado o financiador, que, no futuro, pós-eleição, deseja reaver seu “investimento”, sendo beneficiado com contratações com o poder público, se possível, em valores os mais altos possíveis, ou com aprovações ou rejeições de propostas legislativas que o beneficiem direta ou indiretamente.

Estas ocorrências, embora não tenham sido integralmente comprovadas, talvez em função da falta de dados ou por conta da metodologia aplicada, foram o que restou

evidenciado do trabalho de Gustavo Batista Araujo (2012, p. 155-157). Segundo ele, quando analisadas as empresas que fizeram doações para campanhas de candidatos eleitos e empresas que doaram para candidatos não eleitos na eleição de 2006, notou-se que as empresas que financiaram candidatos que foram eleitos e permaneceram, ao menos, um ano na Câmara dos Deputados, já que pode ter ocorrido a sua saída, dentre outros, para ocupação de cargos executivos, celebraram contratos públicos com valores mais altos do que outras empresas não financiadoras de campanhas ou que doaram a candidatos não eleitos. Ou seja, embora não seja possível afirmar que eram os deputados eleitos que favoreciam as empresas que os financiavam, é possível perceber uma relação, no mínimo, suspeita entre estas duas variáveis, permitindo uma conclusão bastante plausível de causa e efeito entre elas.

Por isso, ao se reduzir a possibilidade de financiamento privado de campanhas e ao se estruturar o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, para promover o financiamento público, certamente os acordos ilegais entre o público e o privado diminuem e, com isso, também se reduz a corrupção, que é exatamente o uso de recursos públicos com fins particulares. Tudo isso repercute de forma extremamente positiva no exercício da política, permitindo que a representação se dê de forma autêntica, de forma que os representantes efetivamente defendam os interesses de seus representados e não de seus “financiadores”.

A Reforma legislativa concordou e sedimentou o pensamento que já dominava as discussões de intelectuais e estava alcançando as opiniões mais populares, após a revelação de inúmeros e consecutivos escândalos de corrupção, ou seja, o de que o poder político sucumbe ao econômico, tornando-se secundário e instrumental, quando o financiamento das campanhas por pessoas jurídicas é livremente autorizado. Tanto, que o mesmo já tinha sido proibido pelo Supremo Tribunal Federal, em atuação indiscutivelmente ativista, no julgamento da ADI 4650, ocorrido 12 dias antes da promulgação da Lei 13.165/2015 e cuja ementa do acórdão foi transcrita no item 3.1.1.

Segundo noticiou o Supremo Tribunal Federal em seu sítio eletrônico, o julgamento da ADI tivera início em 2013, quando foi realizada audiência pública para discussão do assunto<sup>66</sup>, demonstrando, assim, o seu peso na atualidade, o que reflete na importância da alteração promovida. Somente por meio da limitação da influência do poder econômico sobre o político, ao menos nos momentos e esferas em que isso se mostra

---

<sup>66</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF** Quinta-feira, 17 de setembro de 2015 - **STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em 27.12.2017.

possível, como durante o pleito eleitoral, torna-se possível diminuir a corrupção e promover ganho na representação política e aumento da qualidade da democracia.<sup>67</sup>

Isto porque, como corretamente argumenta Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 165), não é adequado dizer que as únicas eleições legítimas são aquelas imunes a qualquer influência do poder econômico, nem que a maior vantagem de quem detém mais recursos seja exclusividade da política. O poder econômico influencia todos os setores da vida e impulsiona diferentemente quem o possui, em todo e qualquer setor. O problema, na visão do autor, “[...] passa a ser grave, e esse tem sido o caso do Brasil, quando, nas eleições legislativas, a possibilidade de sucesso eleitoral passa a ser uma consequência *direta* da disponibilidade de recursos. [...] é normal que o poder econômico influa, mas não é normal que seja o fator decisivo.” Embora o autor se refira apenas às eleições legislativas, é fato o poder econômico exerce a mesma influência sobre as eleições do Executivo.

A influência do poder econômico sobre o político já havia sido diagnosticada por Maurice Duverger (1975, p. 151-152), ao falar sobre as tecnodemocracias, substitutas das democracias liberais a partir de 1914, e fundamentadas sobre o poder de grandes empresas e sua influência no campo político. Segundo ele:

O fato de que a oligarquia econômica domina os políticos e os administradores que detêm o poder estatal não teria grande significação se ela não controlasse ao mesmo tempo as massas populares que nomeiam e destituem estes membros da classe intermediária através do sufrágio universal. Um tal controle não é jamais absoluto, mas permanece muito estreito. Como a democracia liberal, a tecnodemocracia mistura a influência do povo com a influência do dinheiro.

Por isso, a importância da limitação do poder econômico sobre as eleições, para garantir maior liberdade e igualdade de atuação a todos durante o pleito e amplo acesso de variados grupos à cena política.

---

<sup>67</sup> Neste sentido, o economista Antonio David Cattani, que pesquisa sobre a concentração de riqueza no mundo, em entrevista, afirmou que o aumento da riqueza nas mãos de poucas empresas ou pessoas é um risco à democracia, porque gera corrupção e tráfico de influência. Ele destacou, também, que os grandes conglomerados têm um controle estrito sobre a política e também sobre a mídia, cujos atos são os responsáveis pela atual crise política vivida no Brasil. E afirmou que os prejuízos gerados pela sonegação de impostos promovida pelos mais ricos são muito maiores do que os advindos da corrupção, problema que é agravado pela impunidade destes ricos. Finalmente, questionado sobre a solução para o problema, foi categórico ao afirmar que “Precisamos de formação e de informação.”

DIÁRIO DO CENTRO DO MUNDO. “Podres de ricos investem no desastre social”, diz especialista em concentração de riqueza. Publicado em 18.08.2017. Disponível em: <<http://www.diariodocentrodomundo.com.br/podres-de-ricos-investem-no-desastre-social-diz-especialista-em-concentracao-de-riqueza/>>. Acesso em: 27.12.2017.

Neste contexto, a efetividade das Reformas é reforçada pelo fato de que não apenas o financiamento das campanhas sofreu limitações, mas também o próprio financiamento dos partidos políticos, que não mais poderão contar com doações de pessoas jurídicas de qualquer natureza, a não ser a contribuição para o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e as doações provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, estabelecido na Lei 9.504/1997, que regulamenta as eleições. E também não poderão receber contribuições de pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político.

Assim, mesmo que se procure driblar a vedação legal quanto ao financiamento das campanhas eleitorais, enriquecendo-se os partidos em períodos não eleitorais, com os mesmos objetivos de “investimentos” prévios, para cobranças de favores futuros, esta manobra não será possível, dada a proibição de contribuições de pessoas jurídicas de qualquer natureza aos partidos, proibição esta que se aplica a qualquer tempo e não apenas ao período eleitoral.

Ademais, tudo isto deve fazer com que as campanhas sofram certa limitação e padronização, inclusive porque também foram estabelecidos limites mais definidos para os gastos eleitorais, de forma que não sejam possíveis disparidades tamanhas como as que se notavam até as últimas eleições. Ainda se preveem diferenças de destinação de fundos aos partidos maiores e menores, mas mais em função da quantidade de representantes eleitos do que em função de ideologias, participação em coalizões ou força política, muito embora seja notória a relação entre o tamanho do partido e de sua representação e sua força e influência políticas.

A proibição de realização de propagandas pagas em rádio e televisão também servirá para manter uma padronização das campanhas dos partidos, gerando um equilíbrio entre grandes e pequenos, o qual sempre é comprometido pela diferença de poder econômico entre eles, permitindo aos maiores uma influência e um alcance popular notadamente diferenciado e levando à conseqüente elevação das cifras das campanhas eleitorais e à prejudicial – embora verídica – conclusão de que campanhas mais caras garantem maior êxito<sup>68</sup>, fenômeno que, inclusive, não é exclusividade brasileira.

---

<sup>68</sup> Apenas para se ter uma ideia, segundo o jornal BBC, “No Brasil, a campanha de 2014 - eleição vencida por Dilma Rousseff - custou quase o mesmo que a campanha mexicana: US\$ 1,9 bilhão (R\$ 6 bilhões), de acordo com estimativas do jornal *Folha de S.Paulo*, feitas a partir da declaração final de contas das campanhas no Tribunal Superior Eleitoral.

A alteração, se realmente concretizar a diminuição dos custos e permitir atrelar-se a eleição ao critério de escolha do político com o qual o maior número de eleitores realmente se identifique e não àquele que mais gaste em sua promoção, promoverá ganho inestimável de representatividade, permitindo o exercício de uma representação mais verdadeira e eficiente.

Também contribuirá para este exercício mais transparente e fiel da representação, o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais a partir de 2020 e a imposição da cláusula de desempenho aos partidos para acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita na televisão e no rádio, pois fortalecerá os partidos em certa medida.

Como já exposto no item 2.4, 83,1% dos brasileiros desconfiava dos partidos políticos em 2014, situação que certamente não mudou significativamente nos últimos anos. Boa parte desta desconfiança deve-se à falta de credibilidade destas instituições, que, além de serem associadas à corrupção e comportamentos ilícitos e prejudiciais aos cidadãos, não possuem identidades fortes e limitadas.

A existência de um número muito grande de partidos, embora seja característico e até esperado em um país com sistema eleitoral proporcional como o brasileiro (conforme já explanado no item 2.1.2), gera enorme desconfiança na população, que acaba não identificando diferenças substanciais entre eles, até mesmo porque é logicamente impossível haver 35 ideologias completamente diferentes para justificar a existência de tantos partidos políticos atualmente no Brasil, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral<sup>69</sup>.

Quando se fala em coligações partidárias então, e se veem diversos partidos, alguns até com ideologias – ou o que se esperava que fossem suas ideologias, de acordo com

---

Por contar com um número maior de cidadãos em idade de votar, o custo para cada eleitor potencial no Brasil é menor do que no México e mais perto dos Estados Unidos: US\$ 12,73 (R\$ 40).”

BERMÚDEZ, Ángel. **Quanto custam as eleições nos EUA e como elas se comparam com outros países**. Publicado em 07.11.2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37864609>>. Acesso em 25.12.2017.

A última corrida presidencial foi a campanha mais cara de todo o período de redemocratização brasileiro.

Segundo o sítio eletrônico G1, ao final da eleição, os coordenadores financeiros das campanhas de Dilma Rousseff e Aécio Neves informaram ao Tribunal Superior Eleitoral, que a primeira arrecadou doações de 318 milhões de reais em dinheiro, deixando uma sobra de 169 mil reais, pois gastou um pouco menos do total amealhado, e que o segundo captou 201 milhões de reais, mas, com gastos de 216 milhões de reais, ficou com uma dívida de 15 milhões, permitindo concluir, ao menos em uma análise superficial, que a campanha mais cara foi a mais exitosa.

RAMALHO, Renan. **Dilma arrecadou R\$ 318 mi e Aécio, R\$ 201 mi, informam campanhas**. Publicado em 25.11.2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/11/dilma-arrecadou-r-318-mi-e-aecio-r-201-mi-informam-campanhas.html>>. Acesso em 26.12.2017.

<sup>69</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em 26.12.2017.

suas denominações e propósitos – opostas, mas agrupados durante o pleito eleitoral para angariar votos, a perda da identidade torna-se ainda mais aguda.

Por consequência, o eleitor, que não consegue perceber diferenças entre os partidos, nem sentido na criação de tantas siglas, já que, ao final, elas se agrupam para concorrer às eleições, também não se identifica com eles, distanciando-se cada vez mais. E as instituições que originalmente foram criadas para agrupar pessoas com pensamentos e anseios políticos semelhantes acabam por causar o efeito desagregador e distanciador da população em geral. Até mesmo porque, diante de 35 diferentes nomes, é muito difícil o cidadão comum se lembrar de todos e das bandeiras defendidas por cada um deles, a fim de estabelecer vínculos.

A única associação que o cidadão comum costuma fazer quando pensa em partidos políticos é a mesma que faz quando pensa em política e nos próprios políticos eleitos, isto é, o mau desempenho da função pública e a disseminação da corrupção.

Por isso, a alteração que, ao impor cláusula de desempenho e o fim das coligações, acabou determinando o fortalecimento dos partidos e a diminuição da fluidez das opiniões e posicionamentos políticos tornará a política mais transparente, mostrará políticos com interesses comuns não como opositores de partidos distintos associados momentaneamente por interesses eleitoreiros, mas sim como aliados por causas comuns, provocando um maior aglutinamento de anseios, que certamente terão mais chances de serem comuns e públicos e não exclusivamente privados.

É certo que, diante deste cenário, interesses minoritários poderão perder voz, já que partidos menores não deverão conquistar os parâmetros das cláusulas de desempenho, mas houve outros esforços para o fortalecimento das minorias, notadamente as mulheres, os negros e os jovens, conforme alteração do art. 93-A da Lei 9.504/1997, trazida pela Lei 13.488/2017. Ademais, partidos muito pequenos já não conseguiam muita voz na prática política, diante de seu baixo resultado nas urnas, o que os levava à necessidade de participar de coligações, as quais, logicamente, não lhe davam grande força.

### **3.2 A ESTRATÉGIA PARTIDÁRIA DE ALTERAÇÃO DAS SIGLAS E NOMES COMO ESFORÇO DE RETOMADA DA CONFIANÇA**

Uma das tentativas de recuperação da confiança dos representados sobre seus representantes tem sido a investida na valorização do órgão que reúne as opiniões políticas comuns e já se mostrou fundamental à organização política e eleitoral da democracia, os partidos políticos.

Eles são uma das instituições que inspiram menos confiança na população brasileira (83,1% não confiam razoavelmente nos partidos políticos, segundo pesquisa citada no tópico 2.4), o que torna a conquista da simpatia do povo medida urgente para tentar reverter a crise política vivida atualmente no Brasil.

A imagem e, com isso, a representatividade dos políticos e dos partidos foi especialmente comprometida pelos inúmeros escândalos sobre corrupção dos últimos anos, o que levou vários partidos a adotarem uma estratégia conhecida em busca da recuperação de sua confiança.

Trata-se da alteração de nomes e legendas<sup>70</sup>, na tentativa de desvincular-se da imagem acumulada ao longo de anos e reafirmada ultimamente pelas investigações, processos e sanções penais decorrentes de condutas abusivas e ilegais.

O Partido Trabalhista Nacional (PTN), por exemplo, fundado em 2 de maio de 1945, amparado em uma ideologia populista e da socialdemocracia, tornou-se, em 2017, o “Podemos”, mantendo o mesmo número anterior, o 19. Além da nomenclatura nova, que em nada remete à identificação anterior, é certo que o nome carrega uma ideia de fundo, no sentido de instigar o cidadão a se integrar ao partido ou, ao menos, a acreditar em suas boas intenções, na verdadeira crença de que se trata de uma instituição inovadora, livre dos ranços dos partidos e políticos anteriores.

Outro partido com a mesma intenção e conduta é o Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB), foi fundado como por dissidentes do Partido Trabalhista Brasileiro, em 1989, obtendo registro definitivo em 11 de outubro de 1994. Em 2017, ele adotou a nomenclatura “Avante”, mantendo o mesmo número eleitoral 70, exatamente com a mesma intenção do exposto anteriormente. O nome é sugestivo e é uma expressão de efeito, que inclusive,

---

<sup>70</sup> O Partido da Frente Liberal (PFL), criado em 24.01.1985, mudou seu nome para Democratas, em 28.03.2007, mantendo o mesmo código eleitoral, 25.

tornou-se o *slogan* das propagandas, sugerindo que o Brasil tem jeito e que sua solução perpassa pela eleição de membros deste partido.

Mais um partido que decidiu adotar a mesma estratégia foi o Partido Ecológico Nacional (PEN), que é mais novo no campo político, tendo obtido seu registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral em 19 de junho de 2012. O novo nome de efeito adotado em 2017 foi o “Patriota”, mantendo-se o código eleitoral 51. A exemplo dos anteriores, o nome é sugestivo e dá a ideia de apego e preocupação com o país e de que a melhoria da representação, tão em crise atualmente, se dará com a eleição de políticos deste partido.

O Partido Social Liberal, ideologicamente alinhado ao social-liberalismo, também optou pela renovação, ainda que apenas na designação, passando a ser, em 2017, o “Livres”. Também manteve o código eleitoral anterior, o 17 e inovaram criando um aplicativo para maior participação e controle popular. A oferta do aplicativo menciona a possibilidade de contato direto com os membros e candidatos e de opinar sobre questões polêmicas e em discussão, retomando, talvez, uma possibilidade de mandato imperativo ou uma situação intermediária, vez que os políticos não se obrigarão ao que está dito pelo povo no aplicativo. A tentativa é, na verdade, mais no sentido de devolver aos representados a confiança nos representante, aumentando sua legitimidade e representatividade.

Por fim, o conhecido Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) quer tirar o “P” de sua sigla e voltar a ser conhecido como Movimento Democrático Brasileiro, como nas décadas de 1960 a 1980, em que atuou contra o regime militar e pela redemocratização do país. Associar sua imagem a uma espécie de heroísmo histórico é a grande estratégia deste partido, tão antigo, grande e poderoso. Logicamente, o código eleitoral também será mantido.<sup>71</sup>

É notório como não se propôs, em momento algum, um verdadeiro resgate das ideologias partidárias originais, recuperando o verdadeiro sentido da representação e da identificação que esta pressupõe, mas apenas um disfarce da “imagem” dos partidos frente aos eleitores, para convencê-los a continuar votando neles, na nítida ilusão de estarem participando de algo novo.

Inclusive, com base nesta ideia de renovação, vários políticos tem lançado mão do termo “velha política” para denominar os eleitos que estiveram comprometidos em atos

---

<sup>71</sup> As informações sobre os partidos foram sendo obtidas em propagandas televisivas feitas por eles. Sobre o PMDB, a informação veio da mídia. MODZELESKI, Alessandra. **PMDB voltará a se chamar MDB para 'ganhar as ruas', diz Jucá**. Publicado em 16.08.2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/pmdb-voltara-a-se-chamar-mdb-para-ganhar-as-ruas-diz-juca.ghtml>>. Acesso em 15.12.2017.

de corrupção, identificando, por consequência, a “nova política” aos candidatos e eleitos que supostamente desejam atuar de forma diferente e buscar atender os verdadeiros interesses do povo.

### 3.3 O LANÇAMENTO DE CANDIDATOS SEM HISTÓRICO POLÍTICO

Neste momento, o Brasil passa por um processo de negação dos políticos tradicionais e apresentação de candidatos sem histórico político, defendidos como a solução para o momento problemático que se vive, com denúncias contínuas de esquemas de corrupção, condutas inadequadas de políticos tradicionais, investigações policiais, processos judiciais e condenações aplicadas a eles, algumas com pena de prisão.

A rejeição de políticos tradicionais, aliada à defesa de pautas pouco abordadas em campanhas eleitorais anteriores, foi uma das razões que levou à eleição de Donald Trump como Presidente dos Estados Unidos da América, em 09.11.2016, segundo o senso comum<sup>72</sup>. O mesmo desejo de inovação certamente também foi um dos motivos que proporcionou a vitória, menos de um mês antes, de João Dória Júnior na disputa pela Prefeitura de São Paulo, o maior colégio eleitoral municipal brasileiro, em primeiro turno, feito inédito desde 1992, quando se instituiu o sistema eleitoral majoritário de dois turnos. Ambos têm em comum, além do fato de terem vencido o pleito na primeira vez em que se candidataram ao cargo, a carreira como empresários bem sucedidos e ricos, o que sugere, no imaginário popular, terem grande habilidade na gestão econômica, a qual pode ser empregada para melhorar a eficiência da coisa pública, e apresentarem pouca propensão à corrupção, vez que já possuem

---

<sup>72</sup> De acordo com as notícias publicadas na época da campanha e da eleição, tanto Donald Trump, candidato republicano, quanto Hillary Clinton, candidata democrata, tinham grande rejeição entre os eleitores em geral e dentro de seus próprios redutos. Conforme: COSTA, Antonio Luiz M. **Nos Estados Unidos, uma eleição diferente**. Carta Capital. Publicado em 10.06.2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/904/nos-estados-unidos-uma-eleicao-diferente>>. Acesso em: 04.12.2017.

Após a inesperada vitória de Trump, contrariando pesquisas e opiniões de especialistas, o noticiário apontou como uma das possíveis razões para seu sucesso o fato de ele não pertencer ao meio político tradicional, sendo um verdadeiro forasteiro:

“E os demais membros do partido, como o presidente da Câmara, Paul Ryan? Trump não precisou da ajuda deles - e, de fato, pode ter ganhado a eleição porque estava disposto a fazer oposição a figuras do próprio partido.

É provável que essa postura de Trump tenha provado sua independência e status de "forasteiro", em um momento em que grande parte da população americana está contrariada com Washington (embora não o suficiente para impedir o retorno da maioria dos congressistas candidatos à reeleição).”

Conforme: ZURCHER, Anthony. **Eleições nos EUA: cinco razões para a vitória de Trump**. Publicado em 09.11.2016. Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37923743>>. Acesso em: 04.12.2017.

grande patrimônio e não têm histórico político ligado a escândalos de corrupção<sup>73</sup>. A rejeição aos políticos tradicionais e à maneira tradicional de se fazer política parece ter sido o elemento definidor da maior parte dos votos que os elegeram.

Estas ocorrências, especialmente a brasileira, que vem sendo seguida pelo interesse de outros empresários e pelo assédio a nomes famosos do entretenimento televisivo, igualmente bem sucedidos financeiramente e com imagem associada a boas práticas sociais e livre de denúncias de escândalos<sup>74</sup>, não foram totalmente inusitadas do ponto de vista científico.

Segundo explica Carneiro (2014, p. 36-37), vários estudiosos já associavam ondas recentes de neopopulismo à debilidade dos partidos políticos na América Latina, indicando uma crise de legitimidade destes. Em função disto, o surgimento e fortalecimento de figuras dissociadas do meio político eram previsíveis:

---

<sup>73</sup> O próprio João Dória, em seu discurso após o anúncio da vitória, reafirmou a colocação que fez durante toda a campanha, de que não era político, e sim um gestor: “Assim vou fazer à frente da Prefeitura, sem desrespeitar os políticos e nem a política. Mas eu sou um gestor. O que São Paulo precisa neste momento é de um administrador”. Conforme: G1 São Paulo. **João Dória, do PSDB, é eleito prefeito de São Paulo**. Publicado em 02.10.2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2016/noticia/2016/10/joao-doria-do-psdb-e-eleito-prefeito-de-sao-paulo.html>>. Acesso em 04.12.2017.

<sup>74</sup> Logo após as vitórias de João Dória, no pleito da Prefeitura de São Paulo, e de Donald Trump, na disputa à Presidência dos EUA, o empresário e apresentador Roberto Justus, que inclusive apresentou a versão brasileira do *reality show* apresentado por Trump nos EUA (The Apprentice) e também apresentado durante duas temporadas por João Dória (O Aprendiz) no Brasil, anunciou sua intenção de se candidatar à Presidência da República do Brasil nas eleições de 2018. O apresentador, na época (21.11.2016), já integrava o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, do Presidente Michel Temer. Mas, posteriormente, informou sua desistência de concorrer às eleições, por não se encaixar, segundo sua visão, no mundo político atual. Conforme: BORGES, André. **Roberto Justus diz que considera ser candidato a presidente do Brasil**. Publicado em 21.11.2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,roberto-justus-diz-que-considera-ser-candidato-a-presidente-do-brasil,10000089666>>. Acesso em 04.12.2017. E BBC BRASIL. **Roberto Justus diz que não é candidato à Presidência, mas revela o que diria se fosse**. Publicado em 06.02.2017. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/roberto-justus-diz-que-nao-e-candidato-a-presidencia-mas-revela-o-que-diria-se-fosse,e93c5d2f72b3560f9dedb7092011180cw73fn1ur.html>>. Acesso em 04.12.2017.

Atualmente, o exemplo de *outsider* político de maior repercussão, é o apresentador e empresário Luciano Huck, cuja candidatura foi pensada, segundo o site Valor Econômico, pelo economista Paulo Guedes, a partir de pesquisas relacionadas a mercado de trabalho feitas por sua filha, Paula Drumond Guedes, para alimentar o site de busca de empregos Jobzi, criado por ela. De acordo com a reportagem: “Segundo pessoas que conversaram com os Guedes nos últimos meses, as pesquisas apontaram que teria chances de sucesso um candidato jovem, com perfil de empresário, bom comunicador, com forte presença em redes sociais e que fosse percebido como autêntico e humano.” E complementa que “O nome de Huck na verdade já estava colocado, por analogia, desde que Donald Trump foi eleito nos Estados Unidos e João Dória foi eleito em São Paulo. O que o Paulo Guedes fez, na verdade, foi apenas conceituar a candidatura”, disse uma pessoa próxima com conhecimento do assunto.” Conforme: ADACHI, Vanessa. **Como os Guedes “inventaram” a quase candidatura de Huck**. Publicado em 01.12.2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/5214223/como-os-guedes-inventaram-quase-candidatura-de-huck>>. Acesso em 04.12.2017. Apesar das pesquisas de Paula apontarem que a população busca um líder real e o comunicador ter sido abordado por Paulo, ele não declarou simpatia pela ideia de se candidatar, ao menos, até o momento.

[...] em sistemas onde os partidos políticos não conseguem cumprir sua função representativa, existe uma grande propensão do público em apoiar líderes *outsiders*, que entram na política com um discurso antipolítico, de denúncia das instituições “corruptas” do *establishment*, incluindo aí os partidos tradicionais. Soma-se a adoção dessa estratégia política, a qual pode ser caracterizada como populista, a presença de demandas eleitorais que muitas vezes não são carreadas pelos partidários tradicionais e que podem até mesmo se converter em fatores de desestabilização institucional.

É exatamente o que vem ocorrendo no Brasil, de maneira progressivamente mais forte, desde o início da famosa “Operação Lava Jato”, iniciada em 17.03.2014 e com novas fases sendo deflagradas até hoje. A cada investigação realizada, seguida de condenações, prisões e revelação de valores inimagináveis de dinheiro público desviado e mal utilizado, a população foi, ao mesmo tempo, se decepcionando com os políticos envolvidos e renovando suas esperanças na punição da corrupção no país.

Por consequência, a busca de alternativas desconectadas dos padrões políticos vistos até o momento passou a ser uma hipótese bastante cogitada.

### **3.4 A LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI Nº 12.846 DE 01.08.2013)**

O incômodo da população brasileira com a corrupção é antigo, talvez tão antigo quanto à própria conscientização de sua existência. Entretanto, a tolerância e a própria identificação do que é inadequado em termos de relacionamento público-privado foram ganhando novas feições ao longo das últimas décadas e, mais intensamente, durante os últimos anos.

Foi neste cenário que foi promulgada, em 2013, a lei que ficou conhecida como Lei anticorrupção, exatamente por dispor sobre “a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”, como informa em seu art. 1º.

Em busca da moralização das relações entre o público e o privado, a qual perpassa necessariamente pela eliminação dos comportamentos em que se utilizam o patrimônio público para concretização de fins particulares, que é o que melhor define a corrupção, a legislação disciplinou os atos lesivos vedados por ela:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o

patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

§ 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais.

§ 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.

As condutas caracterizadoras dos atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira rechaçados pela norma são ligados a fraudes, comportamentos ilícitos e irregulares, emprego de pessoas interpostas, obtenção de vantagens e benefícios indevidos, manipulações e obstruções, as quais podem ser punidas na esfera administrativa e judicial, de forma independente e cumulativa.

A responsabilização administrativa pode envolver a aplicação de multas e a publicação extraordinária da decisão condenatória, que ocorrerá às custas da pessoa jurídica

punida, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores (art. 6º, §5º).

Já a responsabilização judicial pode conduzir às seguintes penas: perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; suspensão ou interdição parcial das atividades da pessoa jurídica ofensora; dissolução compulsória da pessoa jurídica ofensora; proibição de ela receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo de um a cinco anos (art. 19, incisos).

Esta lei também foi a criadora do acordo de leniência (art. 16), instrumento largamente empregado nas últimas investigações empreendidas no Brasil e responsável pelo avanço de muitas delas. Por meio dele, a pessoa jurídica que, estando envolvida em práticas de atos lesivos previstos na lei e desde que colabore efetivamente com as investigações e o processo administrativo, colaboração esta que deve resultar em identificação dos demais envolvidos na infração e obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração, pode livrar-se de sofrer as sanções de publicação extraordinária da decisão condenatória, de proibição de recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e ainda ter um abatimento de até 2/3 da multa aplicável (art. 16, §2º). Apesar de tudo isto, não se isentará, em hipótese alguma, da obrigação de reparar integralmente o dano causado (art. 16, §3º).

Dentro do contexto vivido atualmente pelo país, e ainda mais dentro do contexto vivido em 2013, a promulgação e vasta aplicação desta lei, excetuados os excessos que não se pode afirmar que não ocorram, é muito positiva para a mudança da cultura da população brasileira e da imagem do Estado e da política construída por ela.

A melhora na imagem do poder público, sobretudo no sentido de saber que há lei aplicável para a perseguição do abuso, aumenta a confiança popular nos poderes constituídos e gera maior envolvimento da população com o Estado, gerando melhorias na representação política e na democracia.

### **3.5 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI Nº 12.527 DE 18.11.2011)**

A moralização do Estado, melhorando sua imagem frente à população e aumentando o índice de confiança desta nele, envolve outros esforços além da perseguição ostensiva da corrupção por meio de investigações e ações judiciais de notoriedade midiática.

Neste sentido, outro esforço empreendido nos últimos anos foi direcionado à ampliação da transparência pública, de forma a permitir o acesso mais irrestrito possível, vez que há questões de segurança nacional que exigem sigilo, da população às contas e dados públicos. Afinal, se são públicos e os gastos são financiados por dinheiro público, nada mais correto do que serem amplamente abertos à população. Ademais, se não há nada de incorreto sendo feito, não há nada mais coerente do que se permitir o acesso, pois o que possui acesso restrito ou impedido, a menos que haja justificativa pautada em questões de segurança, certamente acoberta alguma inadequação.

A transparência pública é um dos elementos mais importantes de medida da qualidade da democracia, pois permite, de forma direta, o controle, com o que concorda Lorencini (2013, p. 148).

E desta forma, concretizam-se as ideias de Rousseau e Kant, no sentido de que o povo não é apenas o elemento subordinado a um Estado desvinculado e estranho a ele, mas também o próprio soberano, que participa da criação das regras que o disciplinarão – e numa extensão lógica, também fiscaliza a sua aplicação – efeito que desestimula a revolta e a desobediência. A integração das pessoas ao Estado e ao mundo político, além de impactar na confiança, qualifica ainda mais a representação e a democracia, como já dito mais de uma vez.

E foi em função disto e do interesse popular crescente sobre o funcionamento e, sobretudo, os gastos do Estado, os quais são patrocinados por esta mesma população, bem como para regulamentar o direito constitucional de acesso à informação, que foi promulgada, em 2011, a norma que, em função de seu objeto, acabou batizada como Lei de Acesso à Informação.

A lei impôs a obrigação de divulgação de informações de maneira espontânea pelos órgãos e entidades públicas, por meio da manutenção de sítios eletrônicos alimentados com as informações de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil

compreensão e dotados de ferramentas de busca e emissão de relatórios, dentre outros (art. 8º).

Mas este fornecimento ativo de informações, que pode ser feito nos próprios sítios eletrônicos dos órgãos ou em sítios especialmente criados para estes fins, como os chamados “Portais da Transparência” e também por meio de serviços especializados de atendimento ao cidadão (art. 9º), não exaure a obrigação dos órgãos públicos, que também devem fornecer todas as informações pleiteadas via requerimento.

O requerimento pode ser feito a qualquer tempo e sem formalidades nem custos, exigindo-se, apenas, que o pedido contenha a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Não sendo possível franquear o acesso imediato, o órgão responsável deverá responder, em 20 dias, prorrogáveis por mais 10, fornecendo a informação, indicando as razões de recusa do acesso ou comunicando a inexistência da informação em seu âmbito e indicando, se o souber, o órgão que a detenha (arts. 10 a 12).

Em caso de recusa da prestação da informação, são previstos recursos para questioná-la, inclusive requerendo a desclassificação da informação originalmente rotulada como sigilosa para permitir o acesso a ela (arts. 15 a 20).

Esta legislação foi estabelecida também com o fim de autorizar a consulta a documentos históricos e outras informações voltadas ao estudo e pesquisa. Mas é indiscutível o impacto positivo sobre a transparência das contas públicas, a participação e fiscalização populares, todas ampliadas. O efeito de tudo isto é o maior envolvimento na política e nas questões estatais, com consequências indiscutivelmente positivas.

### **3.6 A VOTAÇÃO DO “PACOTE ANTICORRUPÇÃO” – O PROJETO DE LEI Nº 4.850/2016**

Seguindo a onda de perseguição à corrupção que tomou conta do país nos últimos anos, num esforço de politização e disseminação de uma nova cultura popular, o Ministério Público lançou uma proposta, que ficou conhecida como "As Dez Medidas de Combate à Corrupção", e obteve grande apoio popular, consubstanciado em mais de dois milhões de assinaturas a favor do projeto. Todo este esforço culminou na apresentação do projeto de lei de iniciativa popular nº 4.850/2016, apresentado à Câmara dos Deputados em 29.03.2016, e do qual constavam, na verdade, mais de 100 propostas de modificação de

várias leis, dentre elas o Código Penal, a Lei de Crimes contra a Ordem Tributária (Lei 8.137/1990) e a Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/1990).

A proposta visa tanto acrescentar tipos penais, como o enriquecimento ilícito (art. 312-A CP), quanto ampliar as penas de crimes que já existem, como o peculato (art. 312 CP) e as corrupções passiva (art. 317 CP) e ativa (art. 333 CP). E há também os casos em que se propõe incluir causas de aumento de pena e qualificadoras, como no estelionato (art. 171 CP, alterando-se o § 4º e incluindo os §§ 5º e 6º).

Também foram propostas alterações com reflexos processuais, como as relativas à prescrição (arts. 110, 112, 116 e 117 CP) e sobre a utilização de provas obtidas por meios ilícitos e os casos em que a ilicitude será afastada (art. 157 CPP).

O teor do projeto é nitidamente concordante com os anseios populares de se buscar a redução da impunidade e desestimular o cometimento dos ilícitos penais ligados à corrupção. Entretanto, já na Câmara dos Deputados, o projeto sofreu algumas alterações, no sentido de incluir punições a promotores e procuradores de justiça e juízes que cometerem abuso de autoridade, as quais foram amplamente repudiadas pela população, pelo Ministério Público e pelo Judiciário, por configurar, ao seu ver, verdadeiro retrocesso contra as investigações realizadas nos últimos anos e os demais esforços de combate à corrupção.

Embora seja possível e até necessário instituir o controle do abuso de poder sobre a atuação de todos os agentes públicos, de fato a inclusão referida, além de constituir uma forma de controle que se mostra diametralmente oposta aos objetivos que nortearam a propositura do projeto, ainda poderá tornar a questão aberta e subjetiva, permitindo, em última medida, uma perseguição legalmente autorizada a investigadores e julgadores. Por isso, a dimensão da polêmica.

E o estranhamento popular foi ainda maior por conta da forma como o Projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados, na madrugada do dia 30.11.2016, quando o prédio da Casa já estava vazio e o acompanhamento da sessão pela população era menos provável, tanto por meio televisivo, quanto pela internet.

Muitas foram as críticas à aprovação noturna do Projeto, com várias alterações, excluindo algumas propostas e incluindo a tipificação do abuso de autoridade de promotores e procuradores de justiça e juízes. Segundo informações da própria Câmara dos Deputados, as questões não aprovadas foram sobre o aproveitamento e o afastamento da ilicitude de provas obtidas por meios ilícitos; a redução do alcance do habeas corpus; a possibilidade de confisco de bens durante o processo penal; a tipificação do enriquecimento ilícito, que já seria configurado se houvesse comprovação de que o patrimônio da pessoa era incompatível

com sua renda; a possibilidade de oferecimento de prêmio por delação; a criação do teste de integridade, por meio do qual um servidor público poderia receber uma oferta falsa de propina e, se aceitasse, este teste poderia ser usado como prova contra ele; a responsabilização de dirigentes de partidos em casos de irregularidades nas contas partidárias de qualquer natureza; a alteração das condições de apresentação da defesa prévia no processo penal; a alteração dos efeitos dos acordos de leniência; a possibilidade de suspensão do funcionamento dos partidos políticos como forma de punição por irregularidades; o condicionamento da concessão da progressão de pena ao pagamento dos danos provocados; , porque existem casos em que a pessoa não ficou com o produto do crime e a possibilidade de prisão preventiva antes da condenação para garantir a recuperação dos bens.

Além destas matérias, outras tiveram, segundo a Câmara, a sua análise postergada para momento futuro, juntamente com a análise do projeto de reforma da legislação penal, por exemplo.

Neste momento, o projeto está no Senado Federal aguardando análise. Naquela Casa, foi formulado pedido de urgência, que foi rejeitado de plano, no próprio dia 30.11.2016, quando ele lá chegou.<sup>75</sup>

O projeto apresenta um esforço concordante com as outras iniciativas de resgate da confiança popular e de combate à corrupção já descritas, apesar de não ter sido integralmente aprovado pela primeira Casa a analisa-lo. Mas o processo legislativo ainda pode guardar muitas e grandes alterações, que não são possíveis de prever neste momento. De toda sorte, o fortalecimento dos instrumentos de perseguição às negociatas, fraudes e mau uso do patrimônio público, representado pela aprovação mesmo que de uma parte do projeto, também implicará em grande ganho democrático, pois aumentará a confiança popular no Estado e nos representantes políticos, diminuindo a distância entre estes e seus representados.

---

<sup>75</sup> Informações retiradas dos sítios eletrônicos das próprias Casas Legislativas.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Entenda o projeto anticorrupção aprovado pela Câmara.** Publicado em 06.12.2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/520792-ENTENDA-O-PROJETO-ANTICORRUPCAO-APROVADO-PELA-CAMARA.html>>.

Acesso em 28.12.2017.

SENADO FEDERAL. **Senadores rejeitam urgência para pacote anticorrupção alterado pela Câmara.** Publicado em 30.11.2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/30/senadores-rejeitam-urgencia-para-pacote-anticorrupcao-alterado-pela-camara>>. Acesso em 28.12.2017.

### 3.7 A RESTRIÇÃO AO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

O problema da corrupção, que tanto depõe contra a imagem dos políticos e os distancia de seus eleitores, é potencializado pela impunidade, que tem como uma de suas causas a prerrogativa de foro e todos os efeitos de alteração de competência processual que a sua aplicação promove.

Diante disto, os processos judiciais muitas vezes têm seu andamento atrasado, o julgamento não raras vezes ocorre de forma suspeita, os julgadores e os julgados por vezes são conhecidos entre si, ocorrendo até mesmo a hipótese daqueles terem sido colocados em seus cargos por indicação destes, e por conta disto tudo, o resultado em muitos casos é a impunidade.

Por conta de todas estas circunstâncias, já se habituou designar o foro por prerrogativa de função como “foro privilegiado”, característica que o desabona grandemente no meio popular e também no meio político.

Em função disto, além das vastas reformas eleitorais já detalhadas, este assunto também constitui elemento de reforma bastante discutido e incluído na pauta de análise tanto do Judiciário quanto do Legislativo.

No Legislativo, a discussão teve início com a apresentação da PEC 10/2013<sup>76</sup>, que deu origem à atual PEC 333/2017, de autoria do Senador Álvaro Dias (PV/PR) e apresentada em 06.06.2017, propondo alterar os arts. 5º, 37, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição da República, para extinguir o foro especial por prerrogativa de função no caso dos crimes comuns, e revogar o inciso X do art. 29 e o § 1º do art. 53, também da Constituição da República.

Em meio às várias discussões acerca de corrupção e impunidade, mesmo antes de dita PEC ser posta em votação no Senado Federal, até mesmo porque o segundo semestre de 2017 foi ocupado majoritariamente por discussões acerca da aprovação da Reforma

---

<sup>76</sup> Embora indique a PEC 10/2013 com origem da PEC 333/2017, o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados também informa a existência de 12 PECs apensadas à atual (PEC 470/2005, PEC 78/2007, PEC 119/2007, PEC 174/2007, PEC 484/2010, PEC 142/2012, PEC 364/2013, PEC 23/2015, PEC 206/2016, PEC 312/2013, PEC 261/2016, PEC 247/2016), as quais tratam de assuntos relacionados. A partir da análise das mesmas, é possível perceber que a discussão sobre a prerrogativa de foro e sua alteração ou extinção teve início bem antes, em 2005, com a apresentação da PEC 270/2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 333/2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140446>>. Acesso em 28.12.2017.

Política já detalhada e das tentativas de aprovação da Reforma da Previdência, cujo envio ao plenário acabou adiado para 2018, o Supremo Tribunal Federal retomou julgamento de questão de ordem no julgamento da ação penal AP 937/RJ, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, iniciado em 31.05.2017, realizado também em 01.06.2017 e suspenso por pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes.

A questão de ordem referia-se exatamente à restrição do foro por prerrogativa de função e foi formulada pelo relator para definir que “(a) o foro por prerrogativa de função seja aplicado apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas e (b) a competência para processar e julgar as ações penais não seja mais afetada, após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para que sejam apresentadas as alegações finais, em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o que ocupava, qualquer que seja o motivo.”

Segundo ele, a justificativa são as múltiplas disfuncionalidades provocadas pela manutenção do foro especial, que abarca fatos praticados antes de o indivíduo ser investido no cargo beneficiado por ele e também atos sem qualquer conexão com o exercício do mandato que se deseja proteger pela prerrogativa.

Neste cenário, o Supremo Tribunal Federal acaba inchado com a obrigação de julgar diversas ações para cujo deslinde não é vocacionado, vez que é uma Corte Constitucional e, ao julgar os crimes em competência originária, acaba desempenhando o papel de juiz de 1ª instância. E como o processo no Supremo é mais complexo e demorado, por vezes ocorre prescrição, tornando a prestação jurisdicional ineficaz e ocupando indevidamente a Corte, afastando-a de sua missão primordial de guardiã da Constituição e de equacionadora das grandes questões nacionais, competências que não podem ser desempenhadas por nenhum outro órgão que não ela mesma.

A preocupação do Ministro, além da impunidade dos beneficiados pelo foro especial, era também com o desprestígio do STF, ao desempenhar uma jurisdição ineficiente, e do Direito Penal, ao deixar de desempenhar sua função de prevenção geral.

E, com base em tudo isto e no fato de que nenhuma outra Corte Constitucional no mundo possui tantos processos de competência originária penal como o Brasil, defendeu, num esforço nitidamente ativista, a realização de uma mutação constitucional, alterando-se a interpretação dos preceitos constitucionais regulamentadores do foro por prerrogativa de função de forma a restringi-lo a casos apenas relacionados à função desempenhada pelo beneficiário, além de impedir a constante mudança da competência, sendo obrigatória a sua

fixação no órgão que tiver concluído a instrução penal, de forma a não prolongar desnecessariamente os trabalhos e permitir o julgamento por este.

Embora o Ministro relator tenha fundamentado seu posicionamento primordialmente sobre a defesa da igualdade, que, de fato é um dos grandes questionamentos populares acerca da existência do foro especial, é verdade que a segunda parte de sua proposta, relativa à fixação da competência após o fim da instrução processual, também vai ao encontro de princípios processuais, como o do juiz natural, segundo o qual, além de não poder haver juízo de exceção, a causa não pode ser transferida para outro juiz ou tribunal diverso do que deu início ao conhecimento do processo. Logicamente, o princípio é flexibilizado, inclusive por instrumentos como a própria prerrogativa de foro, mas a preservação da causa nas mãos do juízo que concluiu a instrução, garantindo-lhe o julgamento, sem dúvida alguma, permitirá uma análise e uma decisão mais técnica e coerente com as provas produzidas.

Mas Barroso ainda evocou outro princípio para fortalecer seu posicionamento, o republicano. Segundo ele, uma das dimensões mais importantes deste princípio é a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos, a qual é bastante prejudicada pela prescrição, pela morosidade do processo e pela impunidade que acabam resultando do modelo de foro por prerrogativa de função mantido no país.

Apresentadas as teses pelo relator, ele foi acompanhado pelas Ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia, tendo o ministro Marco Aurélio o acompanhado em parte, divergindo da proposta de fixação da competência após o despacho de intimação para apresentação de alegações finais.

Após o pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes, o julgamento foi retomado em 23.11.2017, sessão em que este proferiu seu voto acompanhando em parte o relator e divergindo apenas da parte em que ele reconhece a prerrogativa de foro apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas, pois, segundo a compreensão de Moraes, a expressão “nas infrações penais comuns”, prevista no art. 102, I, “b”, da Constituição da República alcança todos os tipos de infrações penais, ligadas ou não ao exercício do mandato.

Em seguida, os Ministros Edson Fachin, Luiz Fux e Celso de Mello acompanharam integralmente o relator e o próximo a votar, o ministro Dias Toffoli, pediu vista dos autos, suspendendo novamente o julgamento.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Informações retiradas dos Informativos do Supremo Tribunal Federal de números 867 e 885.

Coincidentemente, no dia anterior à retomada do julgamento da questão de ordem pelo Supremo, isto é, no dia 22.11.2017, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania do Senado Federal aprovou o parecer sobre a PEC 333/2017, dando o primeiro passo positivo no sentido de aprovar a alteração textual da Constituição.

Ainda é precoce a avaliação de como será resolvida a questão da prerrogativa de foro e, principalmente, de qual Poder a efetivará, ao menos, primeiramente, mas já parece incontroversa a sinalização de que restrições serão feitas a ela. Estas alterações, além de coadunarem com o pensamento popular acerca do formato ideal de desempenho da representação política e dos cargos políticos, ainda beneficiará a estrutura judiciária e arejará o Supremo Tribunal Federal, atualmente tão sobrecarregado de processos de matéria penal.

A mudança que se anuncia trará ganho inestimável à confiança da população sobre os Poderes, e não apenas sobre os cargos políticos, mas também sobre o Poder Judiciário, que também sofre abalo da confiança popular (desconfiança de 49% dos entrevistados em 2014, conforme dados expostos no item 2.4), embora o reflexo desta opinião não seja tão impactante sobre eles como em relação aos poderes políticos, em virtude de seus membros não serem eleitos no Brasil.

---

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 867**, de 29 de maio a 2 de junho de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo867.htm>>. Acesso em: 28.12.2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 885**, de 13 a 24 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo885.htm>>. Acesso em: 28.12.2017.

## 4. O QUESTIONAMENTO DA REPRESENTAÇÃO E A VIABILIDADE DA ADOÇÃO DE ALTERNATIVAS

---

### 4.1 A REPRESENTAÇÃO SOB NOVA ÓTICA

A forma como a representação vem sendo exercida ao longo de tantos anos, com representantes atuando de forma tão repudiada pela população, defendendo interesses particulares e constantemente envolvidos em escândalos de corrupção, coloca em xeque a existência da representação, sua necessidade e efetividade.

É fato que a representação exerce um distanciamento natural entre representantes e representados, por várias razões tais como a natureza dos assuntos políticos e o conhecimento a respeito deles, e é certo também que os representantes não devem ser apenas os porta-vozes dos representados, falando como eles falariam se estivessem na arena política, sendo indispensável a atuação autônoma dos representantes, desempenhando seus papéis como atores políticos e dando suas contribuições profissionais, mas é necessário haver alguma correspondência entre os anseios dos eleitores e os comportamentos dos eleitos.

Se não se encontra esta correspondência, a solução deve ser extinguir a representação e retomar os institutos da democracia direta como as únicas formas legítimas de exercício democrático?

Diante da complexidade das sociedades atuais, esta parece ser uma opção irreal, embora alguns teóricos já tenham começado a pensar se realmente não é possível viabilizá-la, como o sociólogo argentino Isidoro Cheresky (2015, p. 176-177), que trata, inclusive, da autorrepresentação. Enquanto uma resposta consistente a este respeito não é dada, a representação continua indispensável, sendo impositiva, então, a melhoria da qualidade da representação e também da forma como ela é vista e entendida por ambos os lados, a fim de que a aceitação recíproca integre os envolvidos e permita um melhor desempenho da representação e, logo, da própria democracia.

Segundo esclarece Young (2006, p. 147-148), a solução do problema posto está no abandono da ideia de representação como identidade e na adoção da ideia de representação como relacionamento entre representantes e representados. Esta relação representativa é construída a partir da história dos relacionamentos que a produziram e os acontecimentos presentes vão antecipando os relacionamentos futuros.

Adotando esta concepção de representação, o paradoxo segundo o qual o representante precisa traduzir as vontades e anseios de todos os representados, como se estes se fizessem presentes na figura daquele, dissolve-se, até mesmo porque, observada sob este aspecto, a representação torna-se impossível.<sup>78</sup>

Mas não é por isto que o representante poderá se considerar livre para se desconectar completamente das vontades populares, ou então a representação também perderá completamente o sentido. Young (2006, p. 149-150) esclarece que, embora o eleito naturalmente se afaste dos eleitores, deverá também manter alguma conexão com eles, assim como eles próprios também devem manter-se conectados entre si. E arremata afirmando que “Os sistemas de representação, por vezes, deixam de ser suficientemente democráticos não porque os representantes deixam de se pôr pela vontade dos eleitores, mas porque perderam a conexão com eles.” Isto porque, como ela corretamente observa, nas democracias de massa modernas, as relações entre ambos rompem-se facilmente, sendo difícil mantê-las.

A questão não é, então, extinguir a representação política, que até o momento apresenta-se como o instrumento mais apropriado para o desenho institucional das democracias, mas sim aperfeiçoar a conexão entre representantes e representados.

É neste cenário que os esforços para o resgate da confiança e da melhoria da imagem da política, do Estado, dos Poderes constituídos e dos próprios políticos, expostos no capítulo anterior, se fazem fundamentais no Brasil. E estes esforços devem ser somados ao empenho no sentido de procurar integrar, educar e aproximar os eleitores dos eleitos e de suas funções. O incentivo ao conhecimento e à participação popular em relação aos assuntos políticos só promoverá ganhos democráticos, inclusive em relação à fiscalização e às cobranças por atuações mais corretas e legítimas dos políticos.

O envolvimento dos eleitores conservará a conexão com os eleitos. Considerando as razões de escolha e voto no Brasil, bem como o interesse dos brasileiros por política e a fonte de informações que a maior parte busca para obter esclarecimento sobre

---

<sup>78</sup> Neste aspecto, a ausência do povo é, para alguns, o grande mal-estar da democracia moderna, pois ele se encontra fisicamente ausente e só aparece como instância originária, constituinte e legitimadora das instituições. A representação é, então, vista como uma contradição, que impede a verdadeira participação e torna o poder democrático apenas formal e abstrato. E para que esta participação seja possível, é necessário pensar em uma revolução ou em uma democracia ao menos parcialmente fora do padrão de pensamento político moderno. (GALLI, 2013, p. 41-42)

É notório como esta opinião reflete a percepção da participação popular exclusivamente como a expressão de anseios e opiniões diretamente na arena política e não como a possibilidade de fiscalização e controle do processo de representação política, com a autorização de condutas, de forma antecipada, e a exigência de prestação de contas, de forma regressiva.

os perfis e as propostas dos candidatos, pode ser que este envolvimento não apenas conserve, como propriamente crie a conexão, que, em muitos casos, nem mesmo existe.

Esta conexão, na prática, traduz-se em dois movimentos específicos, o de autorização e o de prestação de contas (YOUNG, 2006, p. 151). A autorização ocorre quando os representados, no momento eleitoral, escolhem seus representantes, permitindo-lhes atuarem em seus nomes. Mas como é impossível antecipar todas as ocorrências que tomarão corpo durante o mandato e os trabalhos políticos, torna-se também impossível que os eleitores autorizem, no momento da escolha, todas as condutas que os eleitos poderão adotar.

Em função disto, é que surge a prestação de contas, para que os representantes justifiquem as decisões tomadas e não autorizadas antecipadamente. Assim, torna-se sua responsabilidade não apenas reportar aos representados como eles cumpriram os mandatos por eles autorizados, mas também persuadi-los da adequação de suas avaliações quanto às matérias que não foram previamente discutidas ou autorizadas, convencendo-os, em ambos os casos, do efetivo atendimento de seus interesses e de como as opções escolhidas foram as melhores possíveis (YOUNG, 2006, p. 155).

Diante de tudo isto, Young (2006, p. 152) afirma que a representação “[...] é um relacionamento diferenciado entre eleitores e representantes, em que a desconexão é sempre uma possibilidade e a conexão é mantida ao longo do tempo por meio de antecipações e retomadas em momentos de autorização e prestação de contas.” E ela está correta em sua análise, pois a tendência natural ao afastamento precisa ser contrariada por um esforço voluntário de aproximação e relacionamento, partindo tanto dos representados em busca de informações sobre o exercício do mandato dos representantes, como destes, dando satisfação àqueles acerca das condutas realizadas e dos interesses atendidos.

A autora ainda conclui atrelando a qualidade do processo representativo à capacidade de conservação desta conexão entre os dois lados. Assim, segundo ela “[...] um processo representativo é pior na medida em que a separação tende ao rompimento, e melhor, na medida em que estabelece e renova a conexão entre os eleitores e o representante e entre os membros do eleitorado.” (2006, p. 152)

Nadia Urbinati (2006, p. 209), em posicionamento semelhante, afirma que a participação popular no sentido de acompanhar e avaliar o desempenho de seus representantes, às vezes até reprovando suas condutas, ao que ela denomina poder negativo dos cidadãos, constitui a força revigorante da representação e também a medida da aproximação – ou da conexão, para utilizar o termo cunhado por Young – entre os dois lados,

sinalizando “[...] o *status* da “força integradora” que liga os eleitos e a assembleia que sedia a sociedade.”

Observa-se, então, que o distanciamento em que a maior parte da população brasileira se coloca em relação à política, embora natural ao processo de representação, pode ser revertido, e disto resultará melhoria no exercício representativo. Até mesmo porque é natural um certo afastamento, mas não o é uma plena apatia popular, que precisa ser repensada, ou então de pouco adiantará a troca de representantes, pois esta não será capaz de melhorar a situação por si só. E sendo a representação uma opção única, ao menos até o momento, é necessário melhorá-la, diante da impossibilidade de aboli-la.

A sensação praticamente unânime das pessoas de que os políticos atuais, embora eleitos, não as representam decorre da compreensão equivocada da representação, primeiramente como algo que diferencia representantes e representados, sendo inviável ou inadequada a aproximação e, em segundo lugar, de que, para haver representatividade, é necessário existir plena identidade entre os dois lados, o que se mostra material e praticamente impossível, dado o número infinitamente superior de representados em relação ao número de representantes.

É bem verdade que deve haver identidade entre representantes e representados, tanto que é esta proximidade de ideias que leva os primeiros a elegerem os segundos e é também a falta desta que os fazem desiludir-se e distanciar-se, mas a relação não termina aí, não deve se pautar exclusivamente em um elemento prévio, ou seja, a identidade no momento eleitoral, até mesmo porque várias são as situações que ocorrem após a eleição e exigem posicionamento dos eleitos, fazendo com que a identidade permaneça em construção durante todo o mandato.

Neste sentido, Young (2006, p. 158-162) esclarece que, como é impossível alguém representar o outro apenas quando tiver plenitude de identidades, vez que são vários os aspectos que podem envolver essa semelhança, a representação adequada ocorre quando há similitude de interesses (o que é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações), opiniões (princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo sobre quais políticas devem ser seguidas e quais fins devem ser buscados) ou perspectivas (experiências, histórias e compreensões sociais derivadas do posicionamento social de cada pessoa), podendo ou não haver coincidência de mais de um deles e sendo possível a existência de outros modos pelos quais as pessoas são representadas, os quais, no entanto, ela desconsidera. Utilizando

apenas estes três aspectos, a autora (2006, p. 158) afirma que as pessoas sentem-se representadas no processo político quando ocorrem as seguintes hipóteses:

Primeiramente, sinto-me representado quando alguém está cuidando de interesses que reconheço como meus e que compartilho com alguma outras pessoas. Em segundo lugar, é importante para mim que os princípios, valores e prioridades que penso deveriam nortear as decisões políticas sejam verbalizados nas discussões que as deliberam. Por fim, sinto-me representado quando pelo menos algumas dessas discussões e deliberações sobre políticas captam e expressam o tipo de experiência social que me diz respeito, em razão da minha posição num grupo social e da história das relações desse grupo social.  
(Grifos nossos)

Logicamente, ao longo do mandato a identidade pode se perder, sobretudo em função das condutas adotadas pelos representantes e que não guardem relação com os anseios populares nem representem seus interesses, mas o oposto também é possível, quando um representante que a princípio não mantenha identidade com determinados representados passe a se comportar de maneira satisfatória e bem vista por eles.

Boa parte da culpa pela perda da identidade no processo representativo deve ser atribuída aos partidos, pois deveriam refletir as posições políticas de seus integrantes, mas, estando cada vez mais numerosos, sem ideologias e posicionamentos definidos, associando-se uns aos outros cada hora por uma razão e com um objetivo, não passam qualquer confiança aos eleitores. A outra parte da culpa fica a cargo dos próprios políticos, que, ao se envolverem em atos de corrupção, distanciam-se das expectativas populares.

Mas isto deve passar por grande mudança no Brasil, a partir das reformulações trazidas pelas reformas nas legislações políticas e eleitorais realizadas em 2017. As restrições aplicadas aos partidos e às coligações, bem como os limites de gastos e financiamentos impostos às campanhas eleitorais, além dos vários esforços para combate mais efetivo à corrupção certamente moralizarão o exercício da função política e aproximarão, com isso, os eleitores, apurando o processo representativo.

## **4.2 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DOS GRUPOS DE PRESSÃO**

As sociedades modernas são muito complexas, o que, ao mesmo tempo em que exige a representação, também dificulta seu exercício. Ainda que se considere o mandato

livre e a ampla representação exercida pelos eleitos, ao representarem todos os eleitores, inclusive os que não os escolheram, é de se observar a dificuldade de representação verdadeira de todos, defendendo todos os interesses e demandas sociais.

Por isso, as queixas de grupos minoritários são constantes, como expõe Young (2006, p. 140):

[...] são muito comuns as queixas que apontam o caráter excludente das normas de representação. [...] os grupos sociais dos quais fazem parte ou com os quais têm afinidade não são devidamente representados nos organismos influentes de discussões e tomadas de decisão, tais como legislaturas, comissões e conselhos, assim como nas respectivas coberturas dos meios de comunicação. Essas demandas evidenciam que numa sociedade ampla e com muitas questões complexas os representantes formais e informais canalizam a influência que as pessoas podem exercer.

Neste cenário, compromete-se a isonomia na participação política, no acesso ao governo e às políticas públicas estatais, colocando em xeque o próprio sentido da democracia, já que o governo representa e se direciona aos integrantes de maiorias e/ou de elites, problema que é historicamente conhecido e debatido.

Tudo isto decorre, em parte, da forma como se pratica a representação. O representante, em regra, defende os interesses de seus pares, sendo, portanto, um semelhante do grupo que chega ao poder, exercendo a mais perfeita representação no molde sociológico, segundo Octaciano Nogueira, que equivale à representação descritiva proposta por Hanna Pitkin, ambos detalhados no item 1.2.3, sobre as teorias da representação política.

Mesmo quando se considera a forma mais apurada da representação, também citada no item referido, por meio da qual o liame entre representantes e representados não é o pertencimento ao mesmo grupo nem a origem, mas sim a identidade de ideias e propósitos, a qual Octaciano Nogueira denomina âmbito político da representação, alicerçado sobre a responsabilidade do representante e a confiança do representado, com maior peso para a responsabilidade, e Hanna Pitkin chama de vertente formalista, vinculada à ideia de autoridade, que traz em si as imagens de verticalidade e hierarquia, a situação não ganha melhor contorno.

Isto porque, ainda assim, os grupos majoritários, sejam representados por seus pares ou por pessoas com identidade de pensamentos, são os dominantes na arena política.

O mandato livre deveria proporcionar a representação de todos, inclusive das minorias e daqueles que não deram seu voto aos eleitos, até mesmo porque é este um dos

motivos de não se permitir a representação por orientações estritas, características do mandato imperativo. Mas, infelizmente, não é isto o que rotineiramente acontece.

A representação, no formato acima, é incompatível com a democracia autêntica e, para salvar-se, precisa incentivar a participação inclusiva. Até mesmo porque, como corretamente observa Young (2006, p. 144), “Nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos cujas decisões afetam sua vida, pois eles são numerosos e muito dispersos.” Então, a representação é inevitável, até mesmo nos ciclos mais estritos da vida social, tais como os órgãos de representação de classe e as organizações de vizinhança.

Se é assim em âmbito local, na dimensão nacional a representação torna-se ainda mais necessária, pois os estados modernos, de território e população amplos, não têm condições, ao menos até o presente momento, o que poderá sofrer progressivas mudanças com a incorporação da tecnologia e de instrumentos de “ciberparticipação” e “ciberdemocracia”, de serem governados sem este mecanismo. Contudo, é necessário haver instrumentos de democracia direta, como o plebiscito e o referendo, além de fóruns patrocinados pelo Estado para a discussão de política pela sociedade civil, sendo impositivo que seus resultados sejam ouvidos e influenciem, pelo menos, parte das decisões governamentais, para que estas democracias sejam efetivas e haja verdadeiro retorno ao povo, o mandante, fazendo-se um verdadeiro governo responsivo.

Mas, segundo esclarece Lorencini (2013, p. 141-144), a participação popular direta não pode, também, ser levada ao extremo, sob o risco de, ao invés de se incrementar a qualidade democrática, conduzir-se a um governo populista, que use dos instrumentos de participação direta para legitimar seu perfil autoritário, como já ocorrido na Venezuela, em referendo realizado em 2009, para autorizar a reeleição ilimitada de todos os ocupantes de cargos populares, e no Equador, em 2011, quando o referendo foi empregado para validar a reforma do Judiciário e a regulação da imprensa. E, de fato, como ensina Bobbio (1992, p. 42-43), o cidadão total, que é aquele que participa integralmente de todas as decisões atinentes à democracia, a coloca tão em risco quanto o estado total, em que a participação popular é absolutamente vedada, pois tudo se torna política e os interesses humanos são reduzidos aos interesses da pólis.

Por isso, o uso extremado dos instrumentos de participação direta conduz a deturpação reprovável. À exceção deste emprego desviado, sua adoção é boa medida para a integração popular à política, a aproximação entre eleitos e cidadãos e o alcance de um governo verdadeiramente responsivo.

Isto, porque à medida que os representantes se afastam, os representados perdem a percepção da influência que podem exercer sobre a produção de políticas públicas e vão se desiludindo e aceitando o distanciamento como algo natural (YOUNG, 2006, p. 156). Abstém-se, a partir de então, da participação e consolidam o afastamento, transformando os representantes em elite. É diante disto que a inércia precisa ser quebrada e os cidadãos necessitam ter mais posicionamento e efetiva participação, para contribuírem com a política e a democracia. Necessitam exercitar o poder negativo que possuem na qualidade de soberanos, o qual lhes autoriza “investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores” e, assim, “deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos”, conforme explica Nadia Urbinati (2006, p. 208).

Até mesmo porque, na maior parte das democracias, observa-se que, dentre os dois momentos de conexão entre eleitores e eleitos, ou seja, o da autorização e o da prestação de contas, o segundo costuma ser mais fraco que o primeiro, não sendo raro encontrar sistemas em que a única forma de efetivar a prestação de contas é no momento eleitoral, em que se consideram aceitas as contas por meio da reautorização, efetivada pela reeleição (YOUNG, 2006, p. 155).

E, como já dito, a *accountability* vertical é insuficiente ao controle efetivo da atividade política, sendo impositiva a existência de outros instrumentos de fiscalização e prestação de contas, inclusive com o envolvimento popular, para fortalecer a democracia e a conexão entre eleitores e eleitos, permitindo a estes encontrarem sentido na representação e no próprio exercício da política.<sup>79</sup>

Diante disto, Young (2006, p. 155) afirma que todas as democracias representativas podem ser aperfeiçoadas e propõe que o sejam com a instalação de “[...] procedimentos e fóruns complementares por meio dos quais os cidadãos discutam entre si e com os representantes suas avaliações acerca das políticas que esses últimos apoiaram.” E acrescenta que podem existir outros meios de prestação de contas, além das campanhas eleitorais, tais como “[...] conselhos de supervisão, comissões de estudos de implementação e audiências participativas periódicas que acompanhem os processos de produção de políticas.” Mas a sociedade civil não precisa aguardar a reunião destes órgãos em momentos específicos para exercer o controle e a responsabilização de seus representantes, podendo lançar mão de “[...] questionamentos, elogios, críticas e avaliações independentes.” para exercer seu direito de fiscalização e seu dever de contribuição para a democracia. No mesmo

---

<sup>79</sup> No mesmo sentido, conclui Maiolino (2014, p. 155-157).

sentido, argumenta Nadia Urbinati (2006, p. 208-209), afirmando que os cidadãos precisam valer-se tanto dos canais diretos de participação autorizada, como os referendos, quanto dos indiretos ou informais, como os fóruns sociais e manifestações.

Esta atuação permite, tanto uma avaliação retrospectiva das políticas empreendidas até o momento, como também antecipatória, daquilo que se propõe fazer no futuro, averiguando seu cabimento, necessidade e oportunidade. E, para preservar a conexão entre eleitores e eleitos, precisa também contar com o envolvimento destes, o que pode ser dificultado, ao menos inicialmente, por significar maior controle e a exigência do desempenho de um mandato mais correto e limitado.

No contexto desta análise, torna-se importante trazer a contribuição de Jürgen Habermas (2011, p. 100) acerca da sociedade civil. Segundo ele, este conceito atualmente não contempla mais a economia constituída através do direito privado e direcionada pelo trabalho, capital e mercados de bens, como acontecia na época do marxismo. Por isso, hoje é definido da seguinte forma:

O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro das esferas públicas.

É esta comunidade de pessoas que interpreta suas experiências e interesses, após identificar a semelhança destes seus anseios, e forma uma opinião que deve ser capaz de exercer influência sobre o sistema político, exatamente como sugere Young. Esta influência, segundo Habermas (2011, p. 102), ocorre a princípio, por meio da atividade dos partidos políticos e da atividade eleitoral dos cidadãos, cidadãos estes que não podem perder a espontaneidade nem a liberdade da comunicação pública, sob o risco de formarem “[...] uma massa de atores isolados e alienados entre si, fiscalizáveis e mobilizáveis plebiscitariamente.” (2011, p. 103).

O pressuposto para a atuação verdadeira da sociedade civil é a liberdade de formação das opiniões, reuniões e comunicações, a fim de que as expressões sejam legítimas e não forjadas e que a influência política destas atue com toda a sua capacidade de pressão, controle, cobrança e transformação.

Mas o autor não romantiza a influência que a sociedade civil é capaz de exercer, reconhecendo a necessidade de a opinião pública ser processada pelas instituições políticas para se tornar efetiva:

[...] na esfera pública, ao menos na esfera pública liberal, os atores não podem exercer poder político, apenas influência. E a influência de uma opinião pública, mais ou menos discursiva, produzida através de controvérsias públicas, constitui certamente uma grandeza empírica, capaz de mover algo. Porém, essa influência pública e política tem que passar antes pelo filtro dos *processos* institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade, transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se numa legislação legítima, antes que a opinião pública concretamente generalizada, possa se transformar numa convicção *testada* sob o ponto de vista da generalização de interesses e capaz de legitimar decisões políticas. Ora, a soberania do povo, diluída comunicativamente, não pode impor-se *apenas* através do poder dos discursos públicos informais – mesmo que eles tenham se originado de esferas públicas autônomas. Para gerar um poder político, sua influência tem que abranger também as deliberações de instituições democráticas da formação da opinião e da vontade, assumindo uma forma autorizada. (HABERMAS, 2011, p. 106 – itálicos do original)

Esta visão está correta, haja vista que, embora o poder emane do povo, conforme previsão constitucional brasileira, e que seja ele o titular que elege os representantes que o exercerão, é certo que uma vez nomeados os governantes, os cidadãos não têm exercício de poder político garantido, podendo, isto sim, exercer influência, a qual poderá pressionar seus representantes a realizar ou alterar determinada política pública.

Até mesmo para se manifestar oficialmente, de forma que suas opiniões tenham peso e relevância sobre as condutas políticas, é necessário que os políticos autorizem e convoquem a participação popular. É o caso dos plebiscitos e referendos, cuja convocação é de competência exclusiva do Congresso Nacional, de acordo com o art. 49, XV da CR/1988, e das audiências públicas, que devem ser realizadas pelas Comissões das Casas Legislativas, conforme art. 58, §2º, II da CR/1988. Por isso, não sem razão Habermas (2011, p. 122) observa que:

[...] o sistema político constituído através do Estado de direito está inserido assimetricamente em processos circulares altamente complexos, que têm que ser levados na devida conta pelos atores, caso pretendam, enquanto cidadãos, deputados, juízes, funcionários, etc., engajar-se com sucesso, num enfoque performativo, na realização do sistema de direitos.”

Assim, a força popular existe e precisa ser exercitada, dentro das condições apresentadas pelo ordenamento. Da mesma forma, os meandros estatais e políticos não podem servir, como por vezes servem, de desestímulo para a busca da integração popular ao sistema político.

### **4.3 O DIREITO DE RESISTÊNCIA**

O afastamento exagerado dos representantes, perdendo-se a conexão que deve haver entre eles e os representados, provoca a perda da representatividade e da legitimidade dos eleitos, pois passam a atuar exclusivamente por suas vontades e não mais em nome de seus eleitores. Com grande clareza, Habermas (2011, p. 121) esclarece a situação, informando que “[...] o sistema político fracassa em sua função de lugar-tenente da integração social, quando suas decisões, não importa o quanto sejam efetivas, se distanciam do direito legítimo.” E legítimo, não há dúvidas, é aquilo que é aceito como válido pelo titular do poder – ou da maioria, na impossibilidade de se obter consenso, no caso da democracia majoritária –, que é também o destinatário das decisões decorrentes do exercício deste mesmo poder.

Para o contratualista John Locke (conforme já explanado no item 1.4.2.2), a ilegitimidade do governo autorizava a reação popular sob a forma da resistência, quando o povo, diante do desvio de finalidade estatal, adquiria o direito de não mais precisar se submeter às determinações estatais.

Estas circunstâncias se davam quando o executivo ou o legislativo violavam a lei estabelecida e atentavam contra a propriedade, tornando o governo ilegal e degenerando-o em tirania. A violação da propriedade e o uso da força sem amparo legal colocariam o governo em estado de guerra contra a sociedade e os governantes em rebelião contra os governados, conferindo ao povo o legítimo direito de resistência à opressão e à tirania.

Assim, se o poder estava sendo exercido de forma ilegal, o povo, não possuindo outro recurso ou a quem apelar para sua proteção, voltaria ao estado de natureza e teria o direito de recorrer à força para a deposição do governo rebelde, no exercício legítimo de seu direito de resistência. Isto, porque, se o Estado e a sociedade civil não serviam para fornecer o que tinham de positivo, que era a garantia dos direitos de forma mais organizada e segura, estabelecendo uma autoridade a quem se pudesse apelar em caso de diferenças, não havia motivo para mantê-los e continuar a obedecer seus preceitos.

Na visão de Locke, o povo poderia, então, exigir posturas estatais e se rebelar contra o descumprimento das mesmas, não lhe sendo dado apenas esperar que o Estado lhe daria o que julgasse possível e conveniente, possuindo, ao contrário, verdadeira soberania, legitimidade e independência.

Os demais contratualistas clássicos – Hobbes, Rousseau e Kant – rejeitavam a ideia da resistência por parte do povo, o primeiro porque, para ele, o povo não possuía direitos subjetivos em relação ao Estado, a não ser a proteção à vida, não podendo se opor a nada, e os dois últimos porque entendiam o povo sob uma dupla função, participando ao mesmo tempo como governado e governante, como súdito e como soberano, sendo, por isso, impossível rebelar-se contra atos dele próprio.

Muitos anos depois, o estadunidense Henry David Thoreau, após ser preso por não pagar impostos, em função de ser contrário ao uso dos mesmos para o financiamento da escravidão e da guerra contra o México, escreveu, dentro da prisão, um ensaio sobre a desobediência civil, manifestando sua discordância das leis e do governo, bem como defendendo, como consequência lógica, a desobediência civil individual como possibilidade legítima de oposição a um Estado entendido como injusto (COPATTI e MIGLIAVACCA, 2014, p. 114).

A partir de então, muitos foram os defensores desta postura de resistência civil, tida não como o simples desejo de promover desordem ou subversão da ordem, mas como a atuação legítima de quem discorda do governo, das leis, julgando-as injustas, e não se sente, por isso, representado e passível de ser administrado por ele. Outros, porém, posicionaram-se contra esta possibilidade, em defesa da legalidade e da soberania estatal.

Com amparo nesta teoria e diante da crise de representação no Brasil, Moraes Filho e Tonet (2013, p. 15) defendem a possibilidade da retomada do poder pelo povo, que é seu titular, por meio do discurso ou, em última ordem, pelo emprego do direito de resistência pelo povo. Este é classificado por eles como um direito fundamental dos cidadãos brasileiros, reconhecido de forma explícita em alguns outros direitos, como a objeção de consciência (art. 5º, VIII c/c art. 143, §1º CR/1988), greve “política” (art. 9º CR/1988) e o princípio da autodeterminação dos povos (art. 4º, III CR/1988) e de forma implícita nos princípios da dignidade humana e do pluralismo político (art. 1º, III e V CR/1988) e em decorrência da abertura e possibilidade de integração do ordenamento constitucional, que permite a agregação de outros direitos e garantias fundamentais (art. 5º, §2º CR/1988).

Além disto, os autores informam que o povo, como titular da soberania, possui instrumentos para exercitá-la e retoma-la quando entender que esteja sendo usurpada por

seus representantes, não se obrigando a submeter a ordem ilegal, ainda que emanada de autoridade judicial, direito que foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do HC 73.454, realizado em 22.04.1996.

No direito estrangeiro mais próximo, tem-se a Constituição da Nação Argentina, que prevê expressamente o direito de resistência, no artigo 36, no qual também caracteriza os atos ilegítimos, realizados com uso da força e contra a ordem institucional e o sistema democrático, que validarão o exercício do direito.<sup>80</sup>

Também em concordância com a possibilidade do uso da resistência civil no Brasil, diante da crise da democracia representativa, Copatti e Migliavacca (2014, p. 114) concluíram pela legitimidade dos movimentos sociais, ao se manifestarem contra atos governamentais considerados abusivos e inadequados. No caso em específico, os autores analisaram as manifestações populares realizadas em 2013, inicialmente contra o aumento da tarifa do transporte público na cidade de São Paulo, e que posteriormente converteram-se em um movimento que ganhou âmbito nacional e se aprofundou sobre questões mais sérias da política brasileira, como a corrupção e a aprovação de uma proposta de emenda constitucional direcionada à redução dos poderes de investigação do Ministério Público, a qual acabou rejeitada, bem como o aumento da tarifa.

Os autores ainda destacaram a força das redes sociais para a organização dos movimentos sociais, o que, segundo eles, fez a diferença na influência das manifestações

---

<sup>80</sup> ARTÍCULO 36.- Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles. Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo. Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.

ARTIGO 36.- Esta Constituição manterá seu império mesmo quando sua observância seja interrompida por atos de força contra a ordem institucional e o sistema democrático. Esses atos serão nulos de pleno direito. Seus autores estarão sujeitos à sanção prevista no artigo 29, inabilitados perpetuamente para ocupar cargos públicos e excluídos dos benefícios do indulto e da comutação de penas. Terão as mesmas sanções quem, como consequência desses atos, usurpar funções previstas para as autoridades desta Constituição ou as das províncias, que responderão civil e penalmente por seus atos. As ações respectivas serão imprescritíveis. Todos os cidadãos têm o direito de resistência contra quem executar os atos de força enunciados neste artigo. Também atentará contra o sistema democrático quem cometer grave delito doloso contra o Estado que configure enriquecimento, ficando inabilitado pelo tempo que as leis determinem para ocupar cargos ou empregos públicos. O Congresso sancionará uma lei sobre ética pública para o exercício da função.

[Tradução livre]

sobre as decisões políticas, um efeito que não costumava ser observado em outras manifestações anteriores.

Entretanto, a questão que se coloca, na prática, é quanto à aceitação do direito e à repressão das expressões de resistência civil por parte do Estado. No caso concreto narrado acima, por exemplo, o Estado usou toda a sua força para reprimir as manifestações em suas primeiras ocorrências, na cidade de São Paulo, voltando atrás na opção de repressão após a péssima repercussão desta, inclusive na esfera internacional, desculpando-se e passando, a partir de então, a manter o policiamento para garantir a segurança dos manifestantes e a ordem das manifestações, que, por vezes, também se converteram em quebra-quebra.

Observa-se que a linha que separa o direito legítimo de resistência da insubordinação e desobediência ilegítima é muito tênue e difícil de ser identificada na prática. É certo que um direito – considerando que a resistência seja assim reconhecida – não pode desvirtuar-se em abuso, nem tampouco ser usada para acobertar o descumprimento de outro direito.

É verdade, também, que a legalidade pressupõe o uso da força e da coação para obrigar o cumprimento das regras negligenciadas, de propósito ou não, por quem esteja sob a soberania estatal, autorizando-se, até mesmo, como ensina Bobbio (1988, p. 102-103), o uso da violência em estados de guerra, contra quem seja reconhecidamente culpado e se mostre inimigo.

A questão problemática e dificultosa é identificar quando um cidadão está a exercer sua resistência e quando ele supera este objetivo e passa a atuar como inimigo estatal. Apenas para ilustrar, utilizam-se os exemplos de resistência civil trazidos por Copatti e Migliavacca (2014, p. 113-114). Segundo eles, exercitaram este direito Oskar Schindler, o industrial alemão que, usando métodos ilegais, salvou a vida de 1200 judeus durante a Segunda Guerra Mundial, a Frente de Libertação dos Animais, que invadiu o laboratório de traumatismos cranianos na Universidade da Pensilvânia, nos Estados Unidos, e roubou 34 fitas cassetes com gravações das experiências que causavam lesões cerebrais em macacos, Joan Andrews, que entrou numa clínica que realiza abortos em Pensacola, na Florida, Estados Unidos, e danificou um aparelho que promovia aborto por sucção, e de Bob Brown, que fundou a Sociedade da Tasmânia Selvagem, responsável pelo movimento para impedir a construção de uma barragem no rio Franklin, no sudoeste da Tasmânia.

Estes atos tidos como verdadeiros exercícios do direito de resistência demonstram não apenas a desobediência à legislação, como a violação de direitos de outras pessoas ao serem exercidos, o que justificaria, ao menos a princípio, a atuação estatal para

controlar a desordem e a invasão de propriedade, por mais injustos que pudessem ser os atos ou as leis motivadores da resistência.

Com relação ao exemplo concreto utilizado pelos autores, das manifestações populares de 2013, não houve, ao menos pelo núcleo mais comprometido dos manifestantes, violação de direitos, mas apenas uma legítima “prestação de contas” inversa, um *feedback*, em que a população demonstrou claramente a seus políticos a sua visão e opinião sobre diversas condutas, decisões e políticas públicas. Algumas pessoas aproveitaram-se do movimento para praticar vandalismo, saques e depredação, condutas que não podem ser tomadas como representativas do movimento.

O que se observa é que, independentemente destas condutas poderem ser classificadas ou não como verdadeiro exercício do direito de resistência e, diante disto, deverem ser reprimidas ou respeitadas, este, em si, pode ser enquadrado como uma atuação válida da sociedade civil e da população na avaliação do exercício do poder político, sua fiscalização e reprovação, garantindo o conhecimento de sua opinião por parte dos políticos eleitos.

Neste sentido, é instrumento válido para a pressão sobre os representantes, forçando-os a adequar as condutas que são mal vistas pela população e causam o afastamento e a perda da conexão, que deve ser constantemente construída e preservada na relação representativa, de acordo com Young. São, para usar os termos de Nadia Urbinati, o exercício do poder negativo do povo, que visa manter a força integradora entre representados e representantes.

Esta resistência civil, que é mais uma das atuações populares possíveis, é bem vinda quando provoca não uma busca de autonomia social liberta do Estado ou do formato da representação política, visto que esta hipótese beira a utopia – o próprio Thoreau (2001, p. 5) afirmou que queria um governo melhor e não o fim do governo –, mas sim quando promove um maior engajamento político da população, com o aumento do seu conhecimento, interesse e, por consequência, da sua atuação junto aos seus representantes e ao Estado. Os ganhos individuais são observados, mas o ganho coletivo, em termos democráticos, é ainda mais sensível e deve servir de estímulo aos representados, sobretudo aos brasileiros, historicamente desinteressados por política.

#### 4.4 O MANDATO POLÍTICO IMPERATIVO

A representação política vive uma crise atualmente, isto é consenso. E esta crise deriva de vários fatores, o principal deles o próprio mau desempenho das funções dos políticos eleitos, que decepcionam e afastam os eleitores, os quais não conseguem se identificar com eles, e muitos nem se esforçam para fazê-lo, vez que não encontram vantagens nisto.

Segundo Bercovici (2005, p. 297-299), há outras causas para esta crise, externas ao mau comportamento dos representantes, mas profundamente influenciadoras de seu trabalho e de sua imagem. Primeiramente, ele aponta a forte atuação dos Tribunais Constitucionais, que assenhoram-se das Constituições e pretendem substituir o poder constituinte soberano e o Poder Legislativo na criação das regras às quais os cidadãos deverão submeter-se, provocando nestes a incerteza sobre a quem obedecer e ao que respeitar. Em segundo lugar, tratando especificamente do Brasil, o autor aponta a incapacidade dos partidos políticos para agregar interesses numa sociedade complexa, heterogênea e com amplas diversidades sociais e regionais. Há, também, a pouca participação popular na articulação de políticas públicas, devido ao seu desinteresse pelas decisões políticas, que muitas vezes é gerada pela falta de oportunidades sociais e políticas, em face das enormes desigualdades vivenciadas. Além disto, os partidos e o Legislativo ocupam-se de políticas de médio e longo prazo, enquanto o Executivo administra os problemas econômicos, o que o faz lançando mão das suas atribuições legislativas (medidas provisórias, segundo o autor, mas sabe-se que há também os decretos), avançando sobre o Legislativo e o transformando em mero homologador das políticas propostas. Com esta marginalização dos partidos e do Congresso, este não se sente politicamente responsável pelas políticas públicas implementadas, declinando do prestígio por sua elaboração e não se submetendo a qualquer tipo de controle ou prestação de contas, a não ser o da imprensa, que nem sempre é fiel à veracidade das ocorrências.

E é assim que, segundo o autor, o Poder Legislativo, órgão representativo por excelência, perde o liame com os representados. Mas é certo que não apenas o Legislativo padece de representatividade. Talvez esta falta seja mais sensível no tocante a ele, devido à sua natureza e origem, mas também o Executivo, que também representa os cidadãos, padece de falta de representatividade.

Tudo isto faz surgirem questionamentos acerca do cabimento da representação política e de sua real necessidade, dúvidas que são facilmente rejeitadas, embora os recursos tecnológicos tragam esperança aos idealistas da democracia direta, no sentido de torna-la possível por meio dos instrumentos da ciberdemocracia. Mas origina, também, indagações sobre formas de reformula-la e melhorá-la. É então que se cogita a limitação do exercício do mandato representativo, deixando ser livre e passando a ser imperativo, para que de fato os representantes atuem conforme as orientações de seus representados e não percam a conexão durante o exercício da função, decepcionando-os, deixando de corresponder e, logo, gerando neles a certeza de que não estão sendo representados.

O mandato imperativo, como já explanado nos itens 1.1 e 1.2, guarda semelhança com o contrato de mandato do direito privado, admitindo-se pequena margem de atuação dos representantes, que devem seguir fielmente as orientações dos representados. Por isso, a representação por mandato imperativo é caracterizada mais como delegação de poderes do que propriamente como representação política.

Para Bobbio, cujas lições já foram citadas, o mandato imperativo configura modalidade de democracia direta, dada a necessidade de repetição exata das ideias e posicionamentos dos representados, bem como da possibilidade de revogação do mandato em caso de descumprimento das orientações dadas, no que ele tem razão. Em outra oportunidade, ele esclarece que constitui mandato imperativo tanto aquele que vincula representante e representado pessoalmente, como o que é usado para a representação de interesses gerais de determinada categoria, por seguir os mesmo princípios de funcionamento (BOBBIO, 1992, p. 48).

Apesar de soar agradável, à primeira vista, aos eleitores que os eleitos somente tomem decisões conforme as vontades daqueles, é indiscutível toda a dificuldade prática de se manter um mandato imperativo na sociedade atual, sobretudo a brasileira, que nos interessa, a começar pela quantidade de pessoas que serão representadas por um mesmo representante, cujas opiniões nem sempre serão unânimes. Junto a isso, há também toda a variedade, quantidade e complexidade dos assuntos relativos a todas as políticas públicas que envolvem as várias esferas da vida em sociedade. Participar todos os representados de todos os detalhes relativos a todas as questões é impraticável, além do que muitos assuntos não são dominados pela maior parte da população, que, chamada a opinar, certamente contribuirá com ideias ou opiniões aleatórias e de pouca contribuição.

Além disto, é necessário observar que a vida em comunidade, e o direito segue isto por consequência, é envolta na ideia de coletividade e solidariedade. Muitas vezes, o

interesse particular precisa sucumbir ao público para viabilizar a regulamentação de condutas e o alcance da estrutura que melhor atenda a todos. A observação da opinião individual de cada cidadão levará em conta o individualismo do interesse de cada um, o que poderá levar, para utilizar-se apenas um exemplo, ao massacre dos direitos das minorias.

Conforme esclarece Nóbrega Júnior (snt), a política pode ser exercida sob duas formas, a de mercado e a de fórum. Na primeira, ela é vista como uma disputa entre candidatos em livre competitividade, prevalecendo a visão individualista e econométrica da política, em que “Os políticos são vistos como atores que buscam, a todo custo, maximizarem suas ações em prol da otimização dos seus interesses.”

Esta abordagem possui caráter mais realista e quantitativo da democracia, segundo o autor, e, de fato, não se pode negar que corresponde bem ao cenário que se visualiza no Brasil, em termos de comprometimento da população com assuntos políticos, como já apresentado no item 2.2 (62,5% dos entrevistados declararam não gostar de política). Em regra, o que se vê são manifestações e posicionamentos políticos ostentados por pessoas e grupos em prol de benefícios próprios. Da mesma forma, os descontentamentos externados são direcionados a posicionamentos de parlamentares e políticos no geral, que vão de encontro ao que o indivíduo acredita como sendo melhor para ele ou quando contraria o que ele considera um compromisso feito com ele durante o período eleitoral. O pensamento comunitário e coletivo ainda não é regra no Brasil, infelizmente.

A visão mercadológica da política é tão individualista, que comporta, até mesmo, a apatia política, consistente na intenção de não participar propositalmente da política além do necessário exercício do direito ao voto, como um direito do cidadão. É aceito como válido o desinteresse dele pela coletividade e o exercício apenas da única conduta que lhe é obrigatória, justificado pela falta de identidade com assuntos políticos. E a razão para isto, de acordo com o autor, é o pouco estímulo à participação popular na política, haja vista que, participando ou não dos processos, todos os cidadãos se beneficiarão dos resultados.

Neste contexto, é improvável que uma democracia com representantes com mandatos imperativos funcione. Apesar das constantes críticas à política, a grande maioria delas justas, boa parte da população não busca se inteirar dos acontecimentos e do funcionamento da arena política, nem dos assuntos e das políticas públicas possíveis e em discussão. As percepções, quase em regra, são superficiais e efêmeras e o esforço pela participação em qualquer grupo de classe ou de discussão de interesses locais é mínimo. Difícil pensar em uma participação efetiva em assuntos de âmbito nacional e naturezas variadas.

O mandato imperativo, além disto, é associado a regimes autoritários, em que a liberdade de atuação dos políticos é restrita, sendo quase sempre direcionados à aprovação das políticas de interesse do governo, sob pena de perda do mandato. Exemplo já citado foi o da União Soviética (ver item 1.1), que incluiu em duas de suas Constituições a previsão expressa quanto ao mandato imperativo e a perda do mesmo em caso de atuação em desconformidade com as orientações dos representados.

Em sentido semelhante foi que a fidelidade partidária foi praticada durante o regime militar no Brasil, a fim de garantir a perda do mandato de quem votasse em desacordo com o partido a que pertencesse, sobretudo quando este fosse o partido da situação.

E em função disto e da inviabilidade do mandato por instruções, há ordenamentos que vedam expressamente o mandato imperativo, como o italiano, em que se prevê, no art. 67 da Constituição que “Cada membro do Parlamento representa a Nação e exerce as suas funções sem vínculo de mandato.”

A Constituição argentina também veda o governo direto e, em certa medida, proíbe as instruções vinculativas do mandato, ao prever no artigo 22 que “O povo não delibera nem governa, senão por meio de seus representantes e autoridades criadas por esta Constituição. Toda força armada ou reunião de pessoas a que se atribuam os direitos do povo e que peticione em nome deste, comete delito de sedição.”

Embora não prevejam expressamente a vedação, outros ordenamentos como o uruguaio, o paraguaio e o brasileiro a estabelecem de forma implícita, ao prever a soberania popular (artigo 77 da Constituição uruguaia; artigo 2 da Constituição paraguaia; artigo 14 da Constituição brasileira) e a possibilidade de participação do povo por meio dos instrumentos de democracia direta, especificamente os plebiscitos, referendos, consultas e iniciativas populares (artigo 82 da Constituição uruguaia; artigos 117, 121, 122, 123 da Constituição paraguaia; artigo 14 da Constituição brasileira), que não servirão de ordens ou instruções ao exercício do mandato representativo. Também ao preverem a liberdade de exercício de trabalho, ofício e profissão (artigo 36 da Constituição uruguaia; artigo 86 da Constituição paraguaia; artigo 5º, XIII da Constituição brasileira), a qual se estende aos políticos eleitos, e as imunidades parlamentares (artigos 113 e 114 da Constituição uruguaia; artigo 191 da Constituição paraguaia; artigo 53 da Constituição brasileira), garantindo autonomia e liberdade para os representantes atuarem em sua função. Logicamente, estas previsões não são voltadas a regulamentar especificamente o mandato representativo, entretanto é possível deduzir, a partir delas, a inexistência de instrumentos e parâmetros de limitação e

condicionamento ao exercício deste, a não ser a legalidade e o decoro, que é o agir com ética e moralidade.

O ordenamento de Angola, na África, também não admite o mandato imperativo, segundo esclarece Adérito Correia (2002, p. 6), pela razão de que o entendimento prevalente é o de que o deputado não representa ninguém isoladamente, a não ser ele mesmo. Quem representa a nação toda é a Assembleia, pois a qualidade de representante é atribuída ao órgão deliberante, e os deputados são elementos constitutivos deste órgão, tomado em seu conjunto. Desta forma, os políticos não podem sofrer pressão direta de nenhum cidadão para adotar posicionamentos específicos, devendo trabalhar em busca do atendimento ao melhor interesse de todos.

Mas a vedação ao estabelecimento de orientações aos políticos eleitos não impede que a transparência das atividades governamentais e públicas em geral seja ampliada e que sejam mantidos canais abertos de comunicação e participação popular, para aqueles que se interessem e, dominando ou não os assuntos, se proponham a contribuir com o debate e o fornecimento de dados e informações para melhor subsidiar as decisões políticas. Toda decisão tomada em maior conformidade com a opinião popular, satisfazendo-a, desde que possível, haja vista a existência de diversas variáveis que por vezes impedem o atendimento de interesses particulares na realização das políticas públicas, é mais adequada.

Isto permitiria o progressivo abandono do formato mercadológico hoje aplicado à política brasileira, para a adoção do formato do fórum, mais adequado a grandes grupos, permitindo a discussão e uma verdadeira política deliberativa, prevalecendo a visão de comunidade, segundo caracteriza Nóbrega Júnior (snt).

#### **4.4.1 A EXIGÊNCIA DO CUMPRIMENTO DAS PROMESSAS DE CAMPANHA E ORIENTAÇÃO DE CONDUTAS**

Durante o processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, em 2016, muito se discutiu acerca do que se convencionou chamar de “estelionato eleitoral”, uma das acusações que informalmente foi atribuída a ela, por ter traçado um cenário econômico durante as eleições, o que a motivou a fazer determinadas promessas eleitorais, as quais, após a eleição, não se concretizaram.

Parece ser bem aceito pela população o fato de que as promessas de campanha não vinculam os eleitos, residindo aí uma das motivações da desconfiança popular nos

políticos. Isto, porque, os planos de governo dos principais candidatos costumam ser muito parecidos, apesar das supostas diferenças de ideologia, as campanhas eleitorais não se concentram em sua ampla e detalhada divulgação e discussão com a população, mesmo eles sendo acessíveis e públicos, e, após a eleição, eles não vinculam seus autores.

Isto decorre, inclusive, de uma dificuldade prática, pois o cenário encontrado pelo político depois de eleito pode ser bem distinto do imaginado por ele quando ainda candidato, a menos que ele esteja pleiteando a reeleição e, em função disto, tenha conhecimento do real funcionamento e das verdadeiras condições do sistema em que trabalhará.

Uma tentativa de solução deste complicador foi instituída em 2008, na Lei Orgânica do Município de São Paulo (SP), prevendo-se, no art. 69-A, a obrigação do Prefeito de estabelecer um Plano de Metas, em até 90 dias após a posse, ou seja, após certo período considerado suficiente para que ele conheça a verdadeira situação da administração que assumiu, o qual deverá ser alinhado às diretrizes de campanha eleitoral, impondo-se, assim, a realização do que for possível, dentre tudo o que tiver sido prometido aos eleitores. A norma prevê, ainda, a obrigação de discussão do plano com a população, integrando-a nas decisões, mas também possibilitando-a conhecer as metas para futuras cobranças e controle de sua execução:

Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterà as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo.

§ 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.

§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

§ 5º Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios:

- a) promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável;
  - b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;
  - c) atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana;
  - d) promoção do cumprimento da função social da propriedade;
  - e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;
  - f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
  - g) universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.
- § 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

Além desta previsão específica, há também os conhecidos Plano Diretor e Plano Plurianual, que não são exclusividade da cidade de São Paulo, e estabelecem, também em outras administrações, diretrizes de governo que poderão ser acompanhadas e ter sua execução fiscalizada pela população, o que quase nunca ocorre por desinteresse dos cidadãos. Mas o que diferencia o instrumento anteriormente exposto destes, é que aquele é o único que se conhece no país<sup>81</sup>, que impõe a vinculação das metas de gestão às promessas de campanha eleitoral.

Trata-se de mecanismo bastante salutar, embora não se conheça a sua eficiência na prática. Um bom sinal é que ele vem contando com progressivo aumento da participação popular. Segundo o Plano de Metas 2017-2020, foram recebidas 23.953 sugestões<sup>82</sup> durante a execução deste último instrumento, número pequeno diante da população da cidade e que não implicará na manutenção do mesmo interesse durante a execução dos programas. Mas, de toda forma, é uma ação com propósito valoroso, destinada a evitar que as campanhas eleitorais sejam feitas sem responsabilidade, com promessas descabidas e que levem ao engano da população, construídas sobre situações irreais, com o único objetivo de vencer o

---

<sup>81</sup> Foram encontrados também um Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro, para a gestão 2013-2016 e um Plano Diretor de Metas da Prefeitura de Santos (SP), para a gestão de 2017-2020, mas nenhum feito para atender a previsão de sua Lei Orgânica, nem com obrigação de contemplar diretrizes de campanha eleitoral.

<sup>82</sup> Segundo esclarece o Plano de Metas, “Sugestão é o conteúdo apresentado pelo munícipe relacionado a um tema específico independentemente do canal utilizado (plataformas on-line, audiências públicas, e-mail ou protocolo de documentos na PMSF). Uma mesma contribuição pode conter mais de uma sugestão. Não foi realizado nenhum tipo de filtro de conteúdo, portanto, foram contabilizadas integralmente sugestões apresentadas por um mesmo munícipe que tenham sido apresentadas em canais distintos ou ainda documentos com o mesmo conteúdo apresentados por diferentes munícipes.”

pleito a qualquer custo. Também veda o descompromisso do político eleito, de não participar aos cidadãos seus planos de gestão nem se comprometer com a realização de qualquer política pública.

A falta de identidade, confiança e responsividade, em casos assim, torna-se endêmica e compromete profundamente a qualidade da representação e da democracia, maculando o processo representativo já desde o início.

Por esta razão, embora pareça complicado realizar a cobrança dos eleitos quanto às promessas feitas durante a campanha, o que pode assemelhar-se até mesmo à cobrança de instruções, como no mandato imperativo, é certo que a retomada das promessas de campanha pelos eleitores e a exigência de apresentação, ao menos, de um parecer ou de um plano de metas pelos eleitos, não é medida descabida ou exagerada. Trata-se apenas do exercício do legítimo poder negativo do povo, segundo definido por Nadia Urbinati, o qual precisa se fazer presente participando e fiscalizando o exercício da função política durante o mandato, diante da ineficiência do controle promovido apenas durante as eleições. Por isso, instrumentos como o paulistano deveriam ser reproduzidos em outros governos, para alcançar, inclusive, outras esferas da administração pública, como as estaduais e a federal.

Outra preocupação que poderia surgir seria quanto ao risco de engessamento do governo, já que, uma vez estabelecido o Plano de Metas, ele teria que ser cumprido e, por ser fixado no início do mandato, haveria a grande chance de ocorrerem mudanças ao longo dos 4 anos de exercício, que pudessem inviabilizar o cumprimento de todos os programas. Mas a legislação paulistana adiantou-se e previu (art. 69-A, §4º) a possibilidade de se promover alterações programáticas no Plano de Metas, desde que por escrito e justificadamente. Assim, não se estaria diante de um mandato imperativo, até mesmo porque o plano estabelece compromissos e a falta de cumprimento deles não impõe a perda do mandato ou a responsabilização política. Na verdade, não há sanção expressa para o descumprimento das metas, embora gerem um descompasso representativo.

Além das promessas de campanha voluntariamente não cumpridas, há também a questão que se coloca acerca do perfil demonstrado pelo candidato, por seu comportamento, suas promessas ou sua filiação partidária e o comportamento contraditório após a eleição, causando não apenas decepção, mas sobretudo perda de identidade e afastamento do eleitorado.

Embora o mandato eletivo não comporte um direcionamento específico e determinado, devendo ser livre para possibilitar os trabalhos legislativos e governamentais na prática, haja vista o volume de decisões e a complexidade de inúmeras delas, é de se

admitir que decisões tomadas em total contrariedade às promessas e às ideologias do político e do partido, desde que desprovidas de justa motivação, provocam um colapso no processo representativo.

A *accountability* vertical, consistente no controle dos cidadãos sobre os políticos por meio do voto, demonstrando concordância com suas posturas, em caso de reeleição, e discordância, em caso contrário, não se mostra suficiente, posto que somente é expressada quando das eleições, que demoram longo período para ocorrerem, permitindo que os políticos “infíéis” a suas promessas frustrem as expectativas populares durante muito tempo. Além disto, submetem todas as decisões e políticas realizadas pelo representante a um único momento de análise, que culminará com a aceitação ou a rejeição de todas, sem a individualização que seria cabível e necessária.

A considerar-se apenas a fiscalização e a consulta popular no momento eleitoral, estar-se-á permitindo o uso indevido deste momento para a conquista injusta de um mandato, vez que feita com base em falsos compromissos. Mas, lado outro, a questão problemática que se coloca é ética e informa que, na maior parte das vezes, se o candidato disser toda a verdade, tanto do cenário político e econômico existente, como de suas reais pretensões e das propostas possíveis, provavelmente ele não se elegerá e, assim, não conseguirá fazer nem a parte possível do que se propõe. Segundo alguns filósofos, a verdade plena seria cabível na política apenas em situações dramáticas, limites. Enquanto em situações de prosperidade econômica, a ética perde importância, aceitando-se, portanto, a relativização – se é que isto se mostra possível – da verdade (CORTELLA, ET AL. 2016, p. 15-19).<sup>83</sup>

Aceitando-se ou não, do ponto de vista ético, as mentiras eleitorais, o fato é que existem mecanismos para a responsabilização, controle e cobrança das atuações políticas desviadas e também para a responsabilização legal e judicial dos representantes políticos pela prática de atos ilícitos. Mas não existe previsão de responsabilização para quem descumpra promessas eleitorais e, com isso, frustra e engana os eleitores que o ajudaram a conquistar o mandato unicamente por crer na realização das mesmas, embora o engodo e o

---

<sup>83</sup> Sobre o uso da mentira na política e da construção de ilusões para o eleitorado, Raymundo Faoro (2000, p. 112) descreve várias situações, como por exemplo o que ele denomina de “embuste da mentira protecionista” tão combatido por Rui Barbosa, ao defender o liberalismo. E também quando comenta a última parte da República Velha, nos seguintes termos: “As classes proprietárias, o empresário industrial, racionais nos seus cálculos, se submetem aos destros manipuladores de situações. O *tubaronato* floresce e engorda, ensejando a suspeita de que sua fortuna se deva ao favor, quando, na realidade, se expande como autêntica expressão do sistema. Na constatação dos fatos não vai implícito nenhum juízo de valor, nem a corrupção de um regime com uma camada econômica. A raiz não se revela nas censuras moralizantes, senão que suja a seiva de um dissídio histórico, desde quando o Estado se autonomiza, em tempo distante, adulterando e vedando os condutos renovadores que partem de baixo [...]” (Idem, p. 355)

desvio estejam igualmente presentes. Nem mesmo o pleno desconhecimento, por parte do candidato, da real situação do sistema político em que será inserido após a eleição pode autorizá-lo a construir plataformas irreais, pois as mesmas terão grande repercussão e há a real possibilidade dele se informar, dada a transparência pública existente, inclusive com instrumentos que permitem a solicitação de informações (Lei de Acesso à Informação, tratada no item 3.5).

Com base nestas circunstâncias, alguns juristas, liderados por Modesto Souza Barros Carvalhosa, chegaram ao extremo de protocolar junto ao Tribunal Superior Eleitoral, em novembro de 2017, um pedido de cancelamento do registro de nove partidos (PT, PMDB, PP, PROS, PRB, PC do B, PDT, PR e PSD), sob a acusação de que as siglas abandonaram a legalidade e optaram por aderir a práticas criminosas. A alegação é de que houve abuso de confiança dos brasileiros para roubá-los.<sup>84</sup>

Neste contexto, eles afirmam, ainda que tácita e implicitamente, que foram feitas promessas eleitorais, que ao final, restaram descumpridas, além dos mandatos serem utilizados para a prática criminosa.

Mas, como já tratado acima, embora as condutas existam e sejam repudiáveis, não parece ser possível cobrar juridicamente dos políticos eleitos as promessas eleitorais descumpridas. Mas isto também não importa na obrigação de aceitação do mal exercício dos mandatos até o final, para sua repreensão apenas no novo pleito eleitoral.

A população, no legítimo exercício de seu poder negativo, pode exigir a prestação de contas dos eleitos, criticá-los e influenciá-los, inclusive trazendo à memória as promessas feitas e não cumpridas – desde que não tenham sido abandonadas por justa motivação, como a insuficiência de recursos. O exercício do mandato não deve dizer respeito apenas ao eleito, cabendo aos eleitores, em caso de insatisfação e nítido descompasso com seus anseios e com os compromissos traçados durante a eleição, buscar informações, fiscalizar e influenciar as decisões de seus representantes.

---

<sup>84</sup> Informações disponíveis em: MOURA, Rafael Moraes; PIRES, Breno. **Juristas pedem ao TSE extinção de PT, PMDB, PSD e outros 6 partidos** – Argumento é de que siglas 'abusaram da confiança do povo brasileiro para roubá-lo'. Publicado em 14.11.2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,juristas-pedem-ao-tse-extincao-de-pt-pmdb-psd-e-outros-6-partidos,70002084339>>. Acesso em 03.01.2018.

#### **4.4.2 A CRIAÇÃO DE APLICATIVOS POR PARTIDOS POLÍTICOS PARA A PARTICIPAÇÃO DIRETA DOS ELEITORES**

Embora o mandato imperativo seja inviável, como já dito, o aumento dos canais de comunicação entre eleitores e eleitos é adequado para incentivar a participação popular e, assim, aproximar os dois lados e melhorar o exercício representativo.

De início, as redes sociais possibilitaram boa aproximação de partidos e políticos com seus eleitores, que puderam passar a acompanhar rotinas dos mesmos e interagir diretamente, em conversas e expressão de opiniões.

Mas, atentos à progressiva desmoralização e queda na confiança popular sobre os partidos e políticos, alguns partidos, além de manterem ativos nas redes sociais e de recorrerem à alteração de seus nomes e à adoção de expressões de efeito como novas nomenclaturas, conforme exposto no item 3.2, também decidiram usar a tecnologia para diminuir ainda mais as barreiras de acesso dos eleitores aos seus programas e funcionamento e tornar o seu conhecimento mais convidativo.

Diante disto e da enorme disseminação dos aplicativos de internet para telefones celulares, para solicitação de transporte e outros serviços, como entrega de comida em domicílio, alguns partidos lançaram aplicativos para a filiação, acompanhamento e apresentação de propostas e opiniões por parte dos cidadãos.

O Partido Livres, antigo Partido Social Liberal, inovou anunciando a criação do aplicativo para interação dos eleitores, sem eliminar a ampla atuação nas redes sociais, cujas páginas são mantidas atualizadas. Pelo aplicativo, que ainda não está disponível, será possível participar de fóruns de discussão, propor ações e até se credenciar para uma candidatura. Por consequência, os demais participantes poderão opinar sobre as candidaturas propostas, avaliando os candidatos e dando pontos a eles. Esta pontuação, dependendo da quantidade, permitirá ao participante candidatar-se até mesmo à Presidência da República. A plataforma será gratuita e poderá ser baixada por todo e qualquer interessado, mas algumas funcionalidades só deverão ficar disponíveis aos filiados (AMENDOLA, 2017).

Pelo sítio eletrônico oficial do partido, já é possível inscrever-se para participar ou montar um “Time Livres”, em um notório esforço para aumentar os adeptos do partido. Em sua página oficial da internet, o partido mantém um discurso exatamente direcionado à

desconstrução da ideia popularmente repudiada, sobre o afastamento e a hierarquia da política em relação à grande parte da população.<sup>85</sup>

Ainda em termos de aplicativos de celular para incentivar a participação popular, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Mato Grosso apresentou, em agosto de 2017, à Assembleia Legislativa daquele Estado, a proposta de elaboração de um aplicativo para permitir a coleta de assinaturas de eleitores para projetos de lei de iniciativa popular. O projeto foi intitulado “Soberania Popular”, é inédito no Brasil e ainda depende de aprovação de legislação estadual para ser posto em prática<sup>86</sup>. Apesar da incipiência do projeto, o propósito é extremamente salutar e amplia os canais de comunicação popular com a política, desmistificando o funcionamento estatal, diminuindo a hierarquia e aproximando-o do grande público, que pode passar a se interessar mais por ele, o que trará ganhos já amplamente mencionados.

Com relação ao convite à participação popular para a escolha dos candidatos, se efetivamente praticado conforme proposto, pode representar grande avanço democrático, muito embora a proposta não contemple todos os partidos, o que também não impede de se disseminar ao longo do tempo, caso seja bem sucedida. Isto, porque a escolha eleitoral sempre se prende aos candidatos disponíveis, os quais nem sempre representam os desejos e as opiniões dos cidadãos a respeito das melhores opções para o exercício do governo.

O desencanto da população pela política inicia-se aí, com a conclusão de que “deverá votar no menos pior”, de que “não há opção para voto”, de que “votará nulo ou branco, por falta de opção”, de que, diante dos candidatos disponíveis e da política realizada, “votará apenas por obrigação”.

Como o acesso às candidaturas de cargos de maior influência e abrangência nacional são muito difíceis e a população não tem acesso à escolha dos candidatos, acaba “não tendo o governo que merece”, como comumente se diz, mas sim o governo que se lhe permite, que se lhe oferece à escolha.

Este poderá ser um bom meio de aproximação dos representados e representantes, de integração dos cidadãos em todo o processo político e representativo, desde o início da escolha das candidaturas. Além de sentir-se integrado e importante para

---

<sup>85</sup> Conforme sítio eletrônico oficial: <http://livres.psl.org.br/>

<sup>86</sup> Informações em: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE MATO GROSSO. **TRE apresenta projeto Soberania Popular à Assembleia Legislativa**. Publicado em 02.08.2017. Disponível em: <<http://www.tre-mt.jus.br/imprensa/noticias-tre-mt/2017/Agosto/tre-apresenta-projeto-soberania-popular-a-assembleia-legislativa>>. Acesso em 09.11.2017.

todo o processo, o eleitor terá conhecimento do funcionamento do sistema e de todo o histórico eleitoral do futuro representante.

A aproximação e a participação da população em relação à política, se forem incentivadas, ocorrerão, ainda mais considerando-se o aumento progressivo da conectividade e interatividade da população, o que não tende a diminuir nos próximos anos.

#### **4.5 O RECALL E A REVOGAÇÃO DO MANDATO**

Juntamente com o questionamento do cabimento do retorno do mandato imperativo, de forma a atender melhor às reivindicações e anseios populares, surge a discussão acerca do instrumento do *recall*, existente em âmbito local e regional, nos Estados Unidos da América.

Embora prevaleça a ideia de que o mandato segundo instruções é inviável, o mecanismo do *recall* contraria este ensinamento, autorizando a revogação do mandato em caso de descontentamento popular. E não se trata de destituição do cargo pela prática de condutas ilegais ou inadequadas dos representantes, mas de verdadeiro voto destituente.

Segundo Ávila (2009, p. 12, 136-137), o *recall* é utilizado para que o eleitorado mantenha ou revogue um mandato eletivo ou uma decisão judicial. Atualmente, o mecanismo típico é praticado apenas nos Estados Unidos e em British Columbia, no Canadá, e há estados dos Estados Unidos que permitem sua aplicação também a autoridades indicadas e nomeadas, ou seja, não eleitas. Em termos quantitativos, o *recall* é utilizado predominantemente em âmbito local para a destituição de membros das Casas Legislativas e diretores de escolas, sendo rara a revogação de mandatos de juízes e promotores, e tendo ocorrido apenas duas destituições de governadores em mais de cem anos.

Apesar de ser utilizado, com esta nomenclatura, apenas nos Estados Unidos e Canadá, Dapkevicius (2007, p. 199), afirma que, no Uruguai, há entendimentos no sentido de que o sistema vigente de censura parlamentar, com possibilidade de dissolução das Câmaras, se assemelha muito ao *recall* e que, a se considerar esta posição, é possível afirmar a existência do instituto, apesar da nomenclatura diversa, na República uruguaia.

Mas Ávila (2009, p. 136) esclarece que estes instrumentos de controle e destituição de mandatos praticados em países da América Latina e África não são tipicamente o *recall*, derivando-se, na verdade, de práticas socialistas.

Além disto, para o autor, o instrumento não remete ao resgate do mandato imperativo, e sim ao exercício de um mandato democrático, responsável e ético, em que se exercem os princípios republicanos da cidadania, legitimidade, igualdade, participação, responsabilidade, prestação de contas, dignidade da pessoa humana, probidade, pluralidade e transparência (ÁVILA, 2009, p. 137-138).

E, diante disto, ele acredita na possibilidade de adoção do instrumento pelo ordenamento brasileiro, para aplicação aos cargos eletivos dos Poderes Legislativo e Executivo, de forma a aproximar os eleitores das questões públicas, destacando a sua importância como excelente instrumento de controle, que deverá ser utilizado de forma responsável pelos eleitores (ÁVILA, 2009, p. 139-141).

De maneira concordante, Souza e Vieira (2014, p. 55-56) também entendem pela possibilidade de aplicação do *recall* ao sistema eleitoral brasileiro, embora inexistam propostas de emenda constitucional suficientes no sentido de incluir o instrumento no ordenamento pátrio. E justificam o cabimento em função da insuficiência da *accountability* vertical, embora não utilizem o termo, como única forma de retorno eleitoral do cidadão. A necessidade de espera de quatro anos para se avaliar a atuação do representante é demasiado longa e, de fato, a interrupção do mandato com menos tempo, poderia evitar a execução de várias práticas inadequadas ou indesejadas pela população.

Mas os autores preocupam-se também com a aplicação prática do instrumento, que, se utilizado de forma abusiva, pode, ao invés de apresentar uma solução democrática, servir como meio de retaliação eleitoral e causar instabilidades e desperdício de recursos.

O instrumento é válido como meio de controle do processo representativo, tanto que Nadia Urbinati (2006, 208-209) o enquadra dentre as formas de exercício do poder negativo do povo soberano, que lhe autoriza investigar, julgar, influenciar e reprovar seus representantes. Ainda segundo a autora, juntamente com as possibilidades de eleições antecipadas e referendo, o *recall* constitui um canal direto de participação popular autorizada, que permite aos eleitores mudarem o curso de determinada ação realizada pelos representantes eleitos e que os desagrada.

A autora também discorda da associação do *recall* ao mandato imperativo, destacando que sua validade como forma de participação popular, no exercício do poder negativo, somente ocorrerá se ele for sensatamente regulado e não for utilizado de maneira imediata para repreender a desobediência às instruções populares.

É de se analisar que o *recall* de fato mostra-se como bom instrumento de controle, mas não da legalidade das práticas políticas e sim de sua viabilidade e

oportunidade, pois a legalidade, ao menos no Brasil, já encontra à disposição instrumentos suficientes para sua aferição. Desta forma, constitui verdadeiro instrumento de destituição do mandato por insatisfação popular quanto às expectativas construídas sobre o exercício da representação política, ainda que elas não tenham sido repassadas aos representantes como verdadeiras instruções.

Assim, se não é legítimo exigir a autorização popular para a tomada de toda e qualquer decisão política, consideradas aquelas questões que surgiram após a eleição, pois durante ela já foi dada a autorização para atuação dos representantes quanto aos assuntos conhecidos até o momento, então não pode ser legítimo autorizar-se a revogação do mandato sem a existência de ilegalidade de condutas, isto é, apenas por falta de identidade de posicionamentos e posturas.

Por mais argumentos que se tragam, não há como afastar a natureza imperativa do *recall*, muito embora ele preserve também a essência do controle. O afastamento entre representantes e representados é, sem dúvidas, um problema grave e cuja reversão precisa ser trabalhada constantemente, para se construir e manter permanentemente a conexão entre os dois lados. Entretanto, não é sob a ameaça da destituição que a proximidade será conquistada ou recuperada.

Ademais, a amplitude e generalidade dos textos legais pode permitir que o instrumento seja desviado para o uso na perseguição política e na retirada subversiva de representantes de seus cargos. A se considerar que a grande fonte de informações do brasileiro é a mídia e que, em regra, esta não tem, embora diga o contrário, grande compromisso com a neutralidade e a verdade, informações e situações poderão ser noticiadas de forma a convencer o povo, que é ainda pouco conhecedor de política, acerca da inadequação de condutas e da necessidade de revogação de mandatos.

Considerando a recente crise política vivenciada pelo Brasil, há quem questione, até mesmo, a idoneidade do processo de responsabilização política do Presidente da República, por meio do processo do *impeachment*, o qual exige requisito objetivo para sua aplicação, consistente na ocorrência de conduta tipificada como crime de responsabilidade. Se havendo esta limitação legal à aplicação do mecanismo de responsabilização política, já surgem controvérsias e não se afastam as possibilidades de aplicação equivocada e direcionada dele, como garantir o bom e adequado uso do *recall*? Não parece possível.

## 4.6 A CASSAÇÃO E O *IMPEACHMENT*

A representação política pressupõe o exercício de poder por quem não é seu titular. Em função disto, desvios de condutas precisam ser controlados, mas não os desvios por falta de identidade com o pensamento dos titulares do poder, e sim desvios finalísticos, que provoquem condutas ilícitas e inadmissíveis.

Neste contexto, o controle político torna-se necessário para moderar e limitar o poder político de todos os representantes, os quais naturalmente tendem a abusá-lo, se autorizados a agir livremente. Para Loewenstein (1970, p. 70), este controle pode ser feito por meio da distribuição de poder, quando é necessária a concordância dos diversos detentores do poder em atuar conjuntamente, o que se assemelharia ao cenário que tem o que Tsebelis (s/d) denominou de *veto players*, e por meio do controle autônomo, quando um detentor do poder controla o outro, impedindo que seus atos se realizem ou pondo em jogo sua própria existência.

Para ele, o controle político tem como ápice a possibilidade de se poder exigir responsabilidade política dos detentores do poder, sendo esta observada “[...] quando um detentor do poder tem que dar conta a outro detentor do poder sobre o cumprimento da função que lhe tenha sido atribuída, por exemplo, o governo ao parlamento, o parlamento ao governo e, e último caso, ambos ao eleitorado.” (LOEWENSTEIN, 1970, p. 70)<sup>87</sup>

A responsabilidade política foi criada pelos ingleses para substituir as antigas formas de responsabilização penal feitas por meio da acusação (*impeachment*) e da justiça legislativa (*bills of attainder*), usadas pelo Parlamento contra os conselheiros e os funcionários do rei.

Por meio dela, o constitucionalismo encontrou uma forma racional e legítima, isto é, sem recorrer à força ou à violência, de destituir e substituir representantes políticos e, com isso, fazer frente à submissão mística dos destinatários do poder à autoridade do governo de origem divina, que se justificava e se mostrava ilimitado e irresponsável apenas por conta de sua procedência. (LOEWENSTEIN, 1970, p. 71)

A primeira forma de controle político são as eleições periódicas, por meio das quais os representados demonstram sua aprovação ou reprovação pelo trabalho desenvolvido até então pelos representantes. Mas há, também, formas de se fiscalizar o desempenho

---

<sup>87</sup> Texto original: “Existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada, por ejemplo, el gobierno al parlamento, el parlamento al gobierno y, en último término, ambos al electorado.”

adequado das funções públicas e de se interromper mandatos, sem a necessidade de aguardar novas eleições, em função da ocorrência de condutas inadequadas política e legalmente.

É por isso que Loewenstein (1970, p. 71) afirma que a responsabilidade política é a técnica mais eficaz de controle do poder, sendo um governo considerado responsável quando o exercício do poder está distribuído e controlado entre os diversos detentores.

No tocante aos legisladores brasileiros, Bercovici (2005, p. 298) afirma que há uma completa irresponsabilidade política, não estando os órgãos representativos sujeitos a qualquer espécie de controle ou prestação de contas, a não ser o da imprensa, que nem sempre informa a opinião pública de forma correta.

A se considerar que não há previsão de qualquer processo de fiscalização e julgamento da atuação política dos legisladores por membros dos outros Poderes constituídos, a exemplo do *impeachment*, que só se aplica a membros do Executivo e Judiciário, então a conclusão do autor está correta. Entretanto, considerando a existência da possibilidade de cassação de mandatos, não se pode afirmar a inexistência de qualquer sorte de controle de sua atuação.

É certo que se trata de processo menos efetivo e que não representa responsabilização política típica, por ser julgado pelos membros do mesmo órgão e não envolver apenas a atuação política dos legisladores, como se demonstrará, mas não se pode negar que existe a possibilidade de controle de sua atuação, em alguma medida.

O processo de perda de mandato, previsto no art. 55 da CR/1988, ocorre por força de condenações judiciais e ilegalidades (em casos de perda de elegibilidade, como por condenações criminais, por exemplo – art. 55, IV e VI ou casos de incompatibilidade do exercício da função – art. 55, I), mas também por mal desempenho da função (procedimento incompatível com o decoro parlamentar – art. 55, II). Entretanto, como já dito, ele não é um processo muito efetivo, haja vista que a instrução e o julgamento são integralmente realizados pelos próprios membros da Casa à qual pertence o parlamentar, ou seja, ele é julgado por seus pares, o que torna o processo altamente suspeito.

Até 2013, quando foi promulgada a Emenda Constitucional 76, o processo era de eficácia ainda mais questionável, pois a votação sobre a cassação dos mandatos era por escrutínio secreto, conforme redação original do §2º do art. 55 da CR/1988. Atualmente, após a alteração, a perda do mandato somente ocorre por voto favorável da maioria absoluta da Casa de pertencimento do legislador acusado, mas em votação aberta, o que inibe o corporativismo e a impunidade, embora não os impeça.

Com relação ao Presidente da República, a responsabilização política efetivamente existe no ordenamento brasileiro e ocorre por processo que, ao não ser julgado pelo mesmo Poder, tende a se mostrar mais efetivo. Como bem acentua Alexandre de Moraes (2004, p. 71), o Presidente não é irresponsável como o monarca, o que decorre da sistemática do regime republicano, que não pode ficar indefeso frente a governantes que ultrapassam os limites das funções conferidas a eles pela Constituição. Por isso, devem existir mecanismos que garantam a aplicação e a defesa das normas constitucionais, sendo um deles a responsabilização.

Mas Redlich, Attanasio e Goldstein (2004, p. 269) esclarecem que o *impeachment*, que é o processo pelo qual se apura e julga o Presidente da República por atos considerados crimes de responsabilidade, deve ser usado para efetiva condenação de condutas que, além de serem ilícitas, sensibilizem a opinião pública de tal maneira, que tornem inaceitável a continuidade do Presidente. Por isso, não pode ser usado como licença para o Congresso retirar o Presidente do cargo com base apenas em desacordos políticos ou má administração, o que, nos Estados Unidos da América, foi rejeitado pelos fundadores desde a consolidação do Estado.

Mas este processo não se destinou desde sempre à responsabilização do Presidente da República, tendo sido utilizado pela primeira vez, para responsabilizar membros da monarquia inglesa, conforme detalha Monica Herman Caggiano (2004, p. 37 e 39), ao discorrer sobre a história do instituto:

A história identifica o primeiro *impeachment* no século XIV, sob Eduardo III da Inglaterra, sendo desenhado o instituto visando tornar responsáveis as autoridades da Coroa, principalmente os Ministros, porquanto ao Monarca não se podia responsabilizar por seus atos. O seu escopo, pois, já importava na responsabilização das autoridades indignas, retirando-lhes o poder. No século XIX, no entanto, com o advento da figura da responsabilidade política que ensejava o afastamento do Primeiro-Ministro e de seu Gabinete mediante mero voto de desconfiança, o *impeachment* perdeu território, ingressando em fase de decadência. Ressurge, no entanto, na qualidade de instrumento de controle governamental nos domínios norte-americanos, acoplado ao sistema presidencial de governo, no qual a Constituição o prevê de forma expressa (Seção III do art. 1º).

Em ambiente brasileiro, o *impeachment* chegou por inspiração explícita do modelo norte-americano e marcou presença no espaço constitucional desde a primeira das Constituições republicanas (1891). Apresentou-se, porém, como instrumento de reduzida utilização a ponto de ser entendido como “mecanismo de museu” [...]

No Brasil [...] em 1893, houve uma denúncia – entendida como impropriedade – do deputado J.J. Seabra contra o Marechal Floriano Peixoto, Vice-Presidente no exercício da Presidência; em 1901, outra

denúncia, desta vez do Contra-almirante Custódio de Melo contra o Presidente Campos Sales, não tendo sido recebida; em 1902 o Deputado Fausto Cardoso apresenta nova denúncia contra Campos Sales e, por mais esta vez, não foi a denúncia aprovada pela Câmara dos Deputados; em 1912, Coelho Lisboa, ex-Senador apresenta denúncia contra Hermes da Fonseca, denúncia considerada inapta a ensejar deliberação; em 1993, o *impeachment* contra o Presidente Fernando Collor de Mello, que, mesmo tendo renunciado antes do pronunciamento do Senado, acabou sofrendo condenação quanto às penas acessórias.

No Brasil, em decorrência da evolução histórica referida, o Presidente da República possui responsabilidade política (arts. 85 e 86 da CR/1988 e arts. 2º, 31, 33, 34 da Lei 1.079/1950), a qual é processada pelo instituto do *impeachment* e julgada por um Tribunal Político formado pelos membros do Senado Federal, presididos pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (artigos 86, *caput* e 52, parágrafo único da CR/1988), após aceitação da denúncia pela Câmara dos Deputados, que exerce, então, o juízo de admissibilidade, pelo voto de dois terços de seus membros (artigo 86 da CR/1988). Após o processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, em 2016, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que o Senado Federal não se vincula ao juízo de admissibilidade externado pela Câmara e deve exercer o seu próprio, para somente depois passar à instrução e julgamento do processo. Desta forma, o Legislativo assume uma função jurisdicional que permite controlar politicamente o Executivo.

Por se tratar de responsabilização política, a origem do processo é a ocorrência de um crime de responsabilidade, que precisa ser tipificado por legislação federal, com base na previsão do art. 85 da CR/1988, que prevê, de forma mais genérica, os objetos que, uma vez violados, poderão dar ensejo a condutas típicas condenáveis.

E nota-se no elenco de hipóteses, que há mais possibilidade de responsabilização política do Presidente no desempenho da Chefia de Governo do que na Chefia de Estado (inciso I e talvez o IV), pois a maior parte dos casos é de funções que ele desempenha na gestão interna do Estado e não no relacionamento internacional. Assim, a Chefia de Estado brasileira torna-se pouco responsável em comparação com a de Governo, o que se justifica pelo maior número de atividades realizadas no desempenho desta última.

Além disto, é certo que, embora mencionando determinadas hipóteses expressamente, a Constituição não exauriu todas as possibilidades de crimes de responsabilidade que podem ser cometidos pelo Presidente da República, porque os previu de forma muito ampla, deixando aberta à legislação ordinária a possibilidade de tipificação

dos crimes com maior detalhamento, o que pode levar ao surgimento de novos tipos, não imaginados ou punidos na época da promulgação da Constituição.

No tocante ao processo do *impeachment*, quando é confirmado o descumprimento da Constituição e a necessidade de responsabilização do Presidente, sendo, portanto, procedente a denúncia, são aplicadas duas sanções, que são a perda do cargo e a inabilitação para exercício de cargos públicos por oito anos, conforme apregoa o artigo 52, parágrafo único da Constituição.

As duas sanções, até o processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, em 2016, eram consideradas cumulativas, mas, durante este julgamento, o então Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, propôs a individualização das sanções, ao que foi seguido pela maioria dos Senadores e pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ricardo Lewandowski. Em função disto, a Presidente foi condenada à perda do mandato, mas não à inabilitação para a função pública por 8 anos, gerando verdadeira mutação constitucional, que não foi afastada pelo Supremo Tribunal Federal, tornando, então, as penas do *impeachment* não cumulativas (conforme Resolução do Senado Federal nº 35, de 31.08.2016, e sentença anexa, publicada na mesma data).

Durante o processo, o Presidente da República será suspenso de suas funções, conforme apregoa o artigo 86, § 1º da Constituição, iniciando a suspensão tão logo o processo tenha início no Senado Federal, após as duas Casas legislativas, cada uma a seu tempo, receberem a denúncia. Ainda por força da previsão legal, caso o julgamento não seja concluído em 180 dias, cessará o afastamento do Presidente, sem paralisar, no entanto, o andamento do processo.

Percebe-se que todos estes processos complexos de responsabilização e punição de representantes que não desempenhem bem as funções para as quais foram eleitos não envolvem questionamento quanto à fidelidade ou não a instruções e expectativas criadas pelos representados. É fato que a atuação com desvio de finalidade logicamente frustra quaisquer expectativas populares e rompe com qualquer relação de identidade. Entretanto, a mera decepção ou decisão de forma distinta dos anseios populares não é motivo suficiente para a responsabilização política, que deve repreender condutas mais gravosas e, por isso, reprováveis.

Tratam-se de ilícitos e não de puras decepções eleitorais, sendo aqueles sim justificativas idôneas para a destituição dos mandatos. A existência dos mecanismos de controle e a garantia de seu funcionamento conforme a lei constroem confiança no eleitorado, apesar da desconfiança inicialmente implantada pela descoberta das condutas

indevidas e objeto do processo. A certeza da aplicabilidade de mecanismos que evitarão a impunidade permite ao representado crer que seu poder, se mal utilizado, gerará consequências, trazendo ganhos no processo representativo e na democracia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A representação política, nos moldes do mandato eleitoral livre e vinculada aos partidos políticos, tidos como os verdadeiros órgãos aglutinadores de pessoas e opiniões, surgiu como fórmula ideal ao exercício democrático, face ao progressivo crescimento dos Estados, tanto em termos territoriais, quanto populacionais. Em função deste crescimento, as sociedades, que foram sofrendo cada vez mais influência do poder econômico, tornaram-se também mais complexas, o que veio a fortalecer o instrumento da representação por mandato livre e estruturada sobre os partidos políticos como a melhor opção para seu governo.

Assim, embora o povo não se governasse direta e efetivamente, validava a escolha de seus representantes e governantes, admitindo a necessidade de submissão às suas decisões, que deveriam ser tomadas em prol da concretização dos melhores interesses de todos, já que os eleitos não representavam apenas seus eleitores, mas toda a nação.

Considerando que esta fórmula era, senão a única, a melhor maneira de se estabelecer a direção política do Estado, foi amplamente disseminada entre as democracias, que a aplicam, com relativas variáveis em seu funcionamento, até hoje.

Mas é verdade que a maior adequação da representação política ao exercício da democracia, chegando mesmo a ser usada como sinônimo de democracia moderna, vez que usualmente contraposta à democracia antiga e direta, não significa a inexistência de problemas e desvios.

A representação carrega em si as noções de hierarquia e distanciamento entre eleitores e eleitos, as quais estão intrínsecas a ela desde a consolidação do Estado liberal. O processo representativo provoca o natural distanciamento entre os dois lados envolvidos, haja vista a quantidade e complexidade dos assuntos tratados na esfera política e, em sua maioria, totalmente desconhecidos da grande massa. A capacidade para lidar com tais assuntos e o simples envolvimento com eles em função de circular no meio onde são discutidos elitiza os representantes, que, ademais, mantém verdadeira distância física de seus representados, posto estabelecerem-se nas sedes dos governos e parlamentos.

Mas esta distância, que já é natural, pode ser ampliada ou não, a depender da forma pela qual se conduz o processo representativo. Em regra, este tem sido caracterizado por afastamentos cada vez mais contínuos e intensos, provocando colapsos na relação, que

passa, então, a ser questionada quanto a sua necessidade, viabilidade e condições de melhoria ou extinção.

A principal razão para a potencialização do afastamento entre representantes e representados reside na perda de identidade entre eles, o que acaba refletindo na perda de identidade e interesse dos cidadãos pela própria política. Além de se tratar de uma questão cultural, o desinteresse pela política é também gerado pela não correspondência das expectativas geradas em torno do representante, por parte do representado.

No Brasil, em especial, os políticos são habilidosos em manter uma imagem desgastada, associada a fraudes, negociatas, trocas de favores, corrupção e trabalho em prol de interesses escusos e particulares, em detrimento do interesse e bem público. Não é que não trabalhem em defesa dos anseios de seus eleitores especificamente, é que quase nunca trabalham por outros interesses que não os seus próprios ou os de quem os favoreça, financeiramente ou com a concessão de outras facilidades, agrados e tratamentos diferenciados.

Diante disto, a figura do político eleito é sempre associada a princípios e valores que a maior parte da população despreza e, por isso, busca intencionalmente não se identificar. Como se não bastasse ser rotulada como “chata”, talvez em função da variedade e complexidade de assuntos ou em função dos longos debates e argumentações que impõe em seu exercício, a política, cuja imagem é totalmente vinculada à péssima percepção que se tem dos políticos, acaba também julgada como suja, impraticável e de afastamento desejável.

Por isso, os índices de desconfiança dos brasileiros em relação aos partidos políticos, ao governo, à justiça e ao Congresso, são extremamente elevados no Brasil, ultrapassando, quanto aos primeiros, os 80% dos entrevistados em pesquisas quantitativas realizadas em 2014. Muitos destes entrevistados pensam, inclusive, que seria mais interessante e não geraria qualquer prejuízo se os políticos eleitos fossem substituídos por técnicos capacitados nas áreas de atuação, por exemplo na área de cada Ministério, demonstrando, além da falta de confiança, uma profunda descrença na habilidade técnica dos políticos.

Em face disto, a forma de se representar começou a demandar novos esforços e reformulações. Especificamente no Brasil, uma recente crise política que foi se potencializando cada vez mais, sobretudo ao longo dos últimos três anos, com a ocorrência de um *impeachment* presidencial e a conclusão de inúmeras investigações e processos

judiciais, que levaram à condenação e prisão de políticos e aliados envolvidos em atos de corrupção, acelerou ainda mais o processo.

As mudanças formais concentraram-se substancialmente em propostas legislativas de alteração dos regramentos das eleições e dos partidos políticos. Estas propostas foram aprovadas em dois momentos, em fins de 2015 e fins de 2017, no limite exato de tempo necessário para autorizar a sua aplicação nos pleitos eleitorais seguintes, em função da anualidade prevista constitucionalmente (proibição de aplicação de normas eleitorais aprovadas com menos de um ano de antecedência das eleições – art. 16 CR/1988).

As alterações mais importantes, e que também foram mais festejadas por especialistas e populares, foram as relativas à exigência de votação mínima para os candidatos a cargos eleitos pelo sistema proporcional, os quais, antes da reforma, podiam ser “arrastados” por companheiros de coligação mais bem votados, qualquer que fosse a quantidade de votos obtida por eles nas urnas, e agora precisam ter atingido, pelo menos, votação equivalente a 10% do quociente eleitoral para conseguirem se beneficiar (2015); à proibição de financiamento de campanha por pessoas jurídicas privadas, autorizando-se a contribuição apenas de pessoas físicas e até o limite de 10% de sua renda declarada no ano anterior à eleição (2015); à proibição de composição de coligações para a concorrência a cargos proporcionais, devendo os partidos participarem sozinhos das eleições e podendo atuar em conjunto apenas após a eleição, dentro das Casas Legislativas, como bancadas e blocos de atuação e apoio (2017); à limitação de gastos de campanha em patamares bem inferiores aos que vinham sendo praticados nas últimas eleições e que sempre vinham superando, ano a ano, o teto alcançado no último pleito (2017); à imposição de cláusula de barreiras aos partidos para acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda em rádio e televisão (2017).

Foram feitas várias outras mudanças, como a redução da duração da campanha política e a alteração dos prazos para a realização das Convenções dos partidos e para o registro de candidaturas junto à Justiça Eleitoral, mas não impactaram tanto no exercício da função política e, logo, na tentativa de resgate da imagem e do valor da representação política como as anteriormente descritas.

Todas as alterações substanciais acima referidas, embora não garantam a melhoria do desempenho da função pública eletiva, nem a imediata aproximação de representantes e representados, têm condições de controlar de maneira mais eficiente a atuação dos eleitos. E isto porque, embora tenham se tratado de mudanças concentradas mais na área eleitoral do que na do efetivo exercício da função representativa, é certo que a

influenciam diretamente, pois a corrupção que é praticada durante o mandato é articulada durante o período eleitoral. É no preparo para as eleições que se fecham as alianças e os conchavos e se prestam os favores, sobretudo relativos ao financiamento de campanhas, que serão cobrados no período pós-eleitoral, e pagos com o direcionamento de contratos públicos em vultuosas quantias, firmados com os financiadores da campanha, em retribuição à “enorme e desinteressada generosidade” demonstrada.

Além destas reformas político-eleitorais maiores, outros esforços em busca do resgate da importância e da melhoria da imagem dos políticos também foram observados. Alguns se deram dentro da própria seara legislativa, criando-se, por exemplo, instrumentos legislativos destinados a punir a corrupção, ou como a lei tecnicamente convencionou designar, responsabilizar administrativa e civilmente as pessoas jurídicas praticantes de atos lesivos praticados em prejuízo do patrimônio público (Lei Anticorrupção – Lei 12.846/2013), e a aumentar a transparência pública, dando-se amplo acesso à informação constante de bancos de dados públicos, com exceção de questões relativas à segurança nacional (Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527 de 18.11.2011).

Outros esforços se deram de maneira mais informal, mas não menos obstinada. Os partidos políticos, por exemplo, atentos ao desgaste de sua imagem, de seus membros e da própria política, iniciaram um movimento de alteração de seus nomes e siglas, adotando expressões de impacto como nomenclatura, tais como “Podemos”, “Livres” e “Avante”, e iniciaram um discurso a respeito de terem abandonado a “velha política” para fazerem a “nova política”, a fim de resgatarem – ou tentarem resgatar – a confiança perdida. Em busca do mesmo resultado, também passaram a utilizar a tecnologia para tentar se aproximar dos eleitores, criando aplicativos para filiação, participação em várias vertentes e escolha de candidatos. Em um esforço ainda mais ousado, partidos começaram a cogitar o lançamento de *outsiders*, ou seja, candidatos sem histórico político, para também se desvincularem da imagem ruim da tal “velha política”.

O esforço de arejamento dos partidos políticos, embora não frutifique se não houver um efetivo comprometimento com a mudança de posturas, sobretudo no tocante ao abandono de condutas corruptas entre os políticos, dentro e fora dos partidos, é válido, haja vista que, apesar de natural ao processo representativo, a distância entre eleitos e eleitores não pode ser estimulada, devendo, ao contrário, ser forçada à redução, em um esforço contínuo de manutenção da conexão entre os dois lados. A representação política não é elemento dado e acabado, mas relação que se constrói continuamente e que exige a manutenção de vínculos, de identidades e de interesses mútuos.

Sem a identificação do representado com o cenário político e com o constante afastamento do representante, aquele perde a noção de sua importância e da influência que é capaz de exercer sobre o processo e as decisões políticas, arruinando o processo de representação e esvaziando o desempenho da atividade política, que passa a atuar por si e para si mesma.

Esta situação é extremamente ruim, pois gera um ciclo vicioso reprovável. O cidadão afastado da cena política desinteressa-se ainda mais pelos assuntos e decisões políticos, atuando apenas quando obrigatoriamente, isto é, durante as eleições, que são instrumento insuficiente para a participação popular, permitindo ao representante continuar afastado e assim por diante.

Some-se a isto o fato de que o político eleito que se afasta do seu eleitor não é por ele cobrado e, logo, não se sente pressionado a agir de forma a atender aos anseios populares, muitas vezes incorrendo em desvios de conduta, que decepcionam o eleitor e o afastam ainda mais, por assumir uma postura de total descrença e conformismo com o funcionamento da política.

É por isso que a representação política é relação que se constrói continuamente e que exige a interação dos dois lados. Além de importante para a manutenção da identidade, a maior interação e participação popular também possibilitam o controle do exercício da função política, durante o mandato, para corrigir desvios e inconsistências enquanto estão ocorrendo, tornando a representação de fato mais representativa e a prestação do serviço público mais eficiente, o que significa um governo mais responsivo.

Permitir a avaliação e o controle dos atos considerados inadequados apenas no momento eleitoral, ou seja, oferecendo-se apenas a *accountability* vertical como oportunidade de participação popular, é totalmente descabido. Primeiramente, porque as eleições levam muito tempo para ocorrerem, permitindo-se, assim, a ocorrência de desvios por períodos muito longos. E em segundo lugar, porque as eleições submetem todo o conjunto de práticas do político a uma única avaliação, não se podendo individualizá-las nem valorá-las adequadamente.

Desta forma, a representação política, apesar de todos os problemas que apresenta, ainda é instituto válido e que deve ser mantido, mas a prática precisa ser melhorada de forma a integrar mais os representados aos assuntos políticos, permitindo-lhes o posicionamento e o controle dos atos praticados pelos representantes. A representação é conexão, que só funciona bem se for mantida.

Apesar de sua adequação, não dispensa a agregação de instrumentos de participação popular direta, tais como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, e até mesmo a resistência pacífica em casos mais extremados de negligência aos anseios e à voz populares. Todos eles, na qualidade de integração popular ao meio político, são bem vindos ao fortalecimento dos laços representativos.

Até mesmo a exigência do cumprimento de promessas eleitorais, por meio de instrumentos concretos e factíveis, tais como os Planos de Metas estabelecidos pelo político eleito e amplamente divulgados aos eleitores, tanto para colherem suas opiniões a respeito, como para permitir a cobrança do cumprimento dos projetos, como é prática na Prefeitura de São Paulo (SP), é medida cabível e altamente proveitosa para ampliar a integração popular, gerando, por consequência, ganhos na construção da conexão própria do processo representativo.

Lado outro, a retomada da democracia direta, seja com a participação efetiva da população em todos os assuntos políticos, seja por meio do mandato imperativo e suas figuras adjacentes, como o *recall* e a revogação de mandato, não se mostra adequada. Primeiramente, porque a participação integral da população foge à realidade e à sensatez. Mesmo que a tecnologia consiga resolver a questão presencial de todos, o que ainda levará muito tempo para acontecer, ao menos no Brasil, não conseguirá solucionar o problema do volume dos assuntos trabalhados e da complexidade dos temas a serem considerados. Nem todos terão tempo e interesse para tratarem de absolutamente todas as questões de resolução necessária para a condução de um governo.

A democracia direta por mandato imperativo é igualmente utópica, pois, para que haja a delegação da função, os representados também precisarão analisar, conhecer e decidir todos os assuntos atinentes à direção estatal, para apenas repassarem a instrução a seus representantes. A possibilidade do *recall* não melhorará a situação, pois para o instrumento ser cabível, será necessário o descompasso da atuação do eleito, frustrando o eleitor, o qual por sua vez, precisará ter conhecimento a respeito da política realizada e da instrução dada e descumprida.

Por isto, a representação política, desde que adequadamente exercida, é, ainda, o melhor instrumento democrático, merecendo cada vez mais esforços direcionados ao seu fortalecimento, que somente ocorrerá com a maior participação popular e o melhor controle da atuação dos políticos eleitos. A mudança cultural, o aumento dos níveis educacionais e o amadurecimento moral da sociedade como um todo também são medidas necessárias pelas quais necessariamente perpassam a conquista de um resultado positivo.

## REFERÊNCIAS

ADACHI, Vanessa. **Como os Guedes “inventaram” a quase candidatura de Huck.** Publicado em 01.12.2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/5214223/como-os-guedes-inventaram-quase-candidatura-de-huck>>. Acesso em 04.12.2017.

AGÊNCIA ANSA. **Após escândalo, vice-premier da Irlanda renuncia ao cargo.** Publicado em 29.11.2017. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/internacional/noticias/2017/11/29/apos-escandalo-vice-premier-da-irlanda-renuncia-ao-cargo/>>. Acesso em 07.12.2017.

AIETA, Vânia Siciliano. **Ética na Política** – Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. Tomo I.

\_\_\_\_\_. **Mandato Eletivo** – Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. Tomo III.

ALEXY, Robert [trad. Virgílio Afonso da Silva]. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Débora Rezende. **A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 28, n° 82, junho/2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a04.pdf>>. Acesso em: 21.09.2017.

AMENDOLA, Gilberto. **Candidatos são escolhidos até por aplicativo ao estilo Uber** – Partidos como PSL/Livres e Novo inovam na seleção de nomes para as eleições de 2018. Publicado em 17.09.2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,candidatos-sao-escolhidos-ate-por-aplicativo-ao-estilo-uber,70002004253>>. Acesso em 09.11.2017.

ARAÚJO, Gustavo Batista. **Contribuições de Campanha influenciam decisões públicas? O caso dos contratos públicos federais e das emendas ao orçamento no Brasil.** [Tese de doutorado] Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo-USP. São Paulo, 2012. 270 p.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina.** Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp\\_arg-int-text-const.html](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp_arg-int-text-const.html)>. Acesso em 02.01.2018.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: função de controle do Parlamento.** São Paulo: Saraiva, 2012.

ASSIS BRASIL, J. F. de. **Do Governo Presidencial na República Brasileira.** Lisboa: Companhia Nacional Editora, 1896.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro.** [Tese de Doutorado] Programa de Pós-

Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP. São Paulo, 2009. 153 p.

BBC BRASIL. **Roberto Justus diz que não é candidato à Presidência, mas revela o que diria se fosse.** Publicado em 06.02.2017. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/roberto-justus-diz-que-nao-e-candidato-a-presidencia-mas-revela-o-que-diria-se-fosse,e93c5d2f72b3560f9dedb7092011180cw73fn1ur.html>>. Acesso em 04.12.2017.

BEÇAK, Rubens. **Democracia: Hegemonia e Aperfeiçoamento.** São Paulo: Saraiva, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **O impasse da democracia representativa.** In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (org.). *Direito Constitucional Contemporâneo: Estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides.* Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 281-303.

BERMÚDEZ, Ángel. **Quanto custam as eleições nos EUA e como elas se comparam com outros países.** Publicado em 07.11.2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37864609>>. Acesso em 25.12.2017.

BOBBIO, Norberto [trad. Marco Aurélio Nogueira]. **Estado, governo e sociedade;** para uma teoria geral da política. 16. reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

\_\_\_\_\_. [trad. Marco Aurélio Nogueira]. **O futuro da democracia;** uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. [trad. João Ferreira]. **As ideologias e o poder em crise:** pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Polis, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BORGES, André. **Roberto Justus diz que considera ser candidato a presidente do Brasil.** Publicado em 21.11.2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,roberto-justus-diz-que-considera-ser-candidato-a-presidente-do-brasil,10000089666>>. Acesso em 04.12.2017.

BURKE, Edmund [trad. Gustavo Biscaia de Lacerda]. **Discurso aos eleitores de Bristol.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. O cidadão-eleitor, jogador com veto no processo eleitoral democrático – aspectos polêmicos e peculiares do cenário brasileiro. Eleições gerais/2010. In: Instituto Victor Nunes Leal (org.). **A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 264-298.

\_\_\_\_\_. **Direito parlamentar e direito eleitoral.** Barueri: Manole, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Informações sobre o PL 4.850/2016.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em 25.11.2017.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda Constitucional nº 77/2003.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117975>>. Acesso em 27.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 8.612/2017.** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1599089&filaname=PL+8612/2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1599089&filaname=PL+8612/2017)>. Acesso em 27.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Emendas de Plenário ao Projeto de Lei nº 8.612, de 2017.** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1604967&filaname=Tramitacao-PL+8612/2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1604967&filaname=Tramitacao-PL+8612/2017)>. Acesso em 27.12.2017.

\_\_\_\_\_. **PEC 333/2017.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140446>>. Acesso em 28.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Entenda o projeto anticorrupção aprovado pela Câmara.** Publicado em 06.12.2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/520792-ENTENDA-O-PROJETO-ANTICORRUPCAO-APROVADO-PELA-CAMARA.html>>. Acesso em 28.12.2017.

\_\_\_\_\_. **PL 4850/2016.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em 28.12.2017.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS – DETAQ. Informações ao Plenário sobre reunião com o Colégio de Líderes (Discurso do Presidente da Câmara, Deputado Rodrigo Maia).** Sessão: 315.2.55.O, 30/11/2016, 16h58. Disponível em: <[CARNEIRO, Gabriela de Oliveira. Consenso e representação na democracia: Uma análise individual e sistêmica do apoio aos partidos políticos em perspectiva comparada. In: MOISÉS, José Álvaro \(org.\). \*\*O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade:\*\* representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. p. 33-60.](http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5%20%&nuSessao=315.2.55.O%20%&nuQuarto=90%20%&nuOrador=2%20%&nuInsercao=73%20%&dtHorarioQuarto=16:58%20%&sgFaseSessao=OD%20%&Data=30/11/2016%20%&txApelido=RODRIGO%20MAIA%20(PRESIDENTE),%20DEMURJ%20%&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia%20%&txTipoSessao=Deliberativa%20Ordin%C3%A1ria%20%20CD%20%&dtHoraQuarto=16:58%20%&txEtapa=>. Acesso em 25.11.2017.</p>
</div>
<div data-bbox=)

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento. **Manual de direito internacional público.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; RAMOS, Paola Novaes. **Representação e distância na política contemporânea.** Revista Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 12, n. 1, p. 55-68, jan./jun. 2009.

CHERESKY, Isidoro. **El nuevo rostro de la democracia**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. **A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Publicado em 10/2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43664/a-evolucao-da-fidelidade-partidaria-na-jurisprudencia-do-supremo-tribunal-federal>>. Acesso em 05.11.2017.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA SOCIALISTA FEDERATIVA SOVIÉTICA RUSSA: CONSTITUIÇÃO DA REVOLUÇÃO PROLETÁRIA DE OUTUBRO DE 1917. Disponível em: <<http://www.scientific-socialism.de/LeninDireitoeMoral100718.htm>>. Acesso em 19.10.2017.

COPATTI, Livia Copelli; MIGLIAVACCA, Luciano de Araujo. **Crise da democracia representativa e direito de resistência nos movimentos sociais**. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 29, n. 2: 103-128, jul./dez. 2013. p. 103-128. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/e5fccada6f2a77b4ee26d1191254dcc6.pdf>>. Acesso em 01.01.2018.

CORTELLA, Mário Sérgio, et. al. **Verdades e mentiras: Ética e democracia no Brasil**, Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2016.

COSTA, Antonio Luiz M. **Nos Estados Unidos, uma eleição diferente**. Carta Capital. Publicado em 10.06.2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/904/nos-estados-unidos-uma-eleicao-diferente>>. Acesso em: 04.12.2017.

DAHL, Robert A [Trad. Celso Mauro Paciornik]. **Poliarquia: Participação e Oposição**. 1 reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DAPKEVICIUS, Rubén Flores. **Manual de Derecho Público**. Tomo I Derecho Constitucional. Buenos Aires: Editorial B de F, 2007.

DIARIO DO CENTRO DO MUNDO. **“Podres de ricos investem no desastre social”, diz especialista em concentração de riqueza**. Publicado em 18.08.2017. Disponível em: <<http://www.diariodocentrodomundo.com.br/podres-de-ricos-investem-no-desastre-social-diz-especialista-em-concentracao-de-riqueza/>>. Acesso em: 27.12.2017.

DUVERGER, Maurice [trad. Max da Costa Santos]. **As modernas tecnodemocracias: Poder Econômico e Poder Político**. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

\_\_\_\_\_. **Institutions politiques et droit constitutionnel**. Paris: PUF, 1971.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **A democracia possível**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

CORREIA, Adérito. A evolução do direito eleitoral e os diferentes sistemas eleitorais. In: Fundação Friedrich Ebert. **SISTEMAS E PROCESSOS ELEITORAIS - FUNÇÕES, IMPLICAÇÕES E EXPERIÊNCIAS**. Luanda (Angola): Editor Universidade Católica de Angola, Faculdade de Direito, 2002. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/50000.pdf>>. Acesso em 09.10.2017.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Vol. 2. 10. ed. São Paulo: Globo, Publifolha, 2000.

GALLI, Carlo. **El malestar de la democracia**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.

G1 São Paulo. **João Doria, do PSDB, é eleito prefeito de São Paulo**. Publicado em 02.10.2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2016/noticia/2016/10/joao-doria-do-psdb-e-eleito-prefeito-de-sao-paulo.html>>. Acesso em 04.12.2017.

\_\_\_\_\_. Primeiro-ministro islandês renuncia após escândalo 'Panama Papers'. Publicado em 05.04.2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/04/primeiro-ministro-islandes-renuncia-apos-escandalo-panama-papers.html>>. Acesso em 07.12.2017.

HABERMAS, Jürgen [trad. Flávio Beno Siebeneichler]. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist: a commentary on the Constitution of the United States**. New York: The Modern Library, 2001.

HOBBS, Thomas, *Apud* WEFFORT, Francisco C. (Org.) **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, v. 1.

ITÁLIA. **Constituição Italiana**. Disponível em: <[http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti\\_di\\_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20\(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano\)/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf](http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano)/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf)>. Acesso em 02.01.2018.

JELLINEK, Georg [trad. Fernando de los Ríos]. **Teoría General del Estado**. México: FCE, 2000.

KANT, Immanuel [trad. Edson Bini]. **A metafísica dos costumes**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010. (Coleção Folha: livros que mudaram o mundo, v. 8)

KELSEN, Hans [trad. Vera Barkow, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Ivone Castilho Benedetti]. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LIVRES. Sítio eletrônico oficial do partido político Livres. Disponível em: <<http://livres.psl.org.br/>>. Acesso em 09.11.2017.

LOCKE, John [trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa]. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 2. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1999. (Coleção clássicos do pensamento político)

LOEWENSTEIN, Karl [trad. Alfredo Gallego Anabitarte]. **Teoría de la constitución**. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

LORENCINI, Bruno César. **A responsabilidade do poder político no Estado Constitucional sob o paradigma da *Democratic Responsiveness***. [Tese de doutorado – Regime de Dupla Titulação] Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP. Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca. São Paulo, Salamanca, 2013. 337 p.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. **Representação e Responsabilidade Política**: Accountability na Democracia. [Tese de doutorado] Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP. São Paulo, 2014. 167 p.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and Representation. In: MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. (org.) **Democracy, Accountability and Representation**. New York: Cambridge University Press, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida, John Locke e o Individualismo Liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.) **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, v. 1. p. 79-89.

MILL, John Stuart [trad. Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim]. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Escala, 2006.

MODZELESKI, Alessandra. **PMDB voltará a se chamar MDB para 'ganhar as ruas', diz Jucá**. Publicado em 16.08.2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/pmdb-voltara-a-se-chamar-mdb-para-ganhar-as-ruas-diz-juca.ghtml>>. Acesso em 15.12.2017.

MOISÉS, José Álvaro. Apresentação. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade**: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. p. 7-31.

\_\_\_\_\_. **Corrupção Política e democracia do Brasil contemporâneo**. Trabalho apresentado na reunião da Latin American Studies Association (LASA), de 11 a 14 de junho de 2009. Rio de Janeiro. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/268060756\\_CORRUPCAO\\_POLITICA\\_E\\_DE\\_MOCRACIA\\_NO\\_BRASIL](https://www.researchgate.net/publication/268060756_CORRUPCAO_POLITICA_E_DE_MOCRACIA_NO_BRASIL)>. Acesso em 30.06.2016.

\_\_\_\_\_. (org.). **Democracia e Confiança**: Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas? São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (org.). **A Desconfiança Política e seus Impactos na Qualidade da Democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. **Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil**. Opin. Publica vol.14 no.1 Campinas June 2008 Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100001)>. Acesso em 30.06.2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de [trad. Pedro Vieira Mota]. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES FILHO, José Filomeno de; TONET, Luciano. A crise da democracia representativa: solução pelo diálogo e pela desobediência civil. In: MORAES FILHO, José Filomeno de; MARTINEZ, Regina Célia; ROBL FILHO, Ilton Norberto (coord.) **Teoria do Estado e da Constituição**. [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI/UNINOVE. Florianópolis: FUNJAB, 2013. Disponível: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1288625a4bdcf110>>. Acesso em: 30.06.2016.

MOURA, Rafael Moraes; PIRES, Breno. **Juristas pedem ao TSE extinção de PT, PMDB, PSD e outros 6 partidos – Argumento é de que siglas 'abusaram da confiança do povo brasileiro para roubá-lo'**. Publicado em 14.11.2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,juristas-pedem-ao-tse-extincao-de-pt-pmdb-psd-e-outros-6-partidos,70002084339>>. Acesso em 03.01.2018.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016**. Disponível em: <[http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/4104304/planejamento\\_estrategico\\_1316.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/4104304/planejamento_estrategico_1316.pdf)>. Acesso em 08.01.2018.

MUNICÍPIO DE SANTOS (SP). **Plano Diretor de Metas da Prefeitura de Santos (SP) 2017-2020**. Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/896672/prefeitura-apresenta-plano-diretor-de-metas-para-os-pr-ximos-quatro-anos>>. Acesso em 08.01.2018.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **PROGRAMA DE METAS 2017-2020**. Disponível em: <[http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/files/Programa-de-Metas\\_2017-2020\\_Final.pdf](http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/files/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf)>. Acesso em 08.01.2018.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. **Teoria Democrática Contemporânea: as concepções minimalistas e seus críticos contemporâneos**. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos915/teoria-democratica-contemporanea/teoria-democratica-contemporanea.shtml>>. Acesso em 28.08.2017.

NOVA CONSTITUIÇÃO SOVIÉTICA (1936). Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/stalin/biografia/ludwig/constituicao.htm>>. Acesso em 19.10.2017.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova no. 44. São Paulo, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003)>. Acesso em 10.07.2016.

PARAGUAY. *Constitución de la República de Paraguay*. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp\\_pry-int-text-const.pdf](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf)>. Acesso em 02.01.2018.

PITKIN, Hanna Fenichel [trad. Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado]. **Representação**: palavras, instituições e idéias. Revista Lua Nova (on line), São Paulo, 67, 2006. p. 15-47. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>>. Acesso em 13.06.2011.

PLANALTO. **Ministros**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros>>. Acesso em 07.12.2017.

RAMALHO, Renan. **Dilma arrecadou R\$ 318 mi e Aécio, R\$ 201 mi, informam campanhas**. Publicado em 25.11.2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/11/dilma-arrecadou-r-318-mi-e-aecio-r-201-mi-informam-campanhas.html>>. Acesso em 26.12.2017.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri (SP): Manole, 2013.

REDLICH, Norman; ATTANASIO, John; GOLDSTEIN, Joel K. **Understanding constitutional law**. 3. ed. New York: Lexis Nexis, 2004.

RIBEIRO, Renato Janine, Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.) **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, v. 1. p. 51-77.

RICO, Bruno. O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NO COMBATE À CORRUPÇÃO: A experiência da Controladoria-geral da União no Executivo Federal Brasileiro. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade**: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. p. 137-157.

ROUSSEAU, Jean-Jacques [trad. Edson Bini]. **Do contrato social**. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010. (Coleção Folha: livros que mudaram o mundo, v. 14)

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARTORI, Giovanni [trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani]. **A teoria da representação no Estado representativo moderno**. Belo Horizonte: Bernardo Alvares S.A, 1962.

SCHUMPETER, Joseph A [trad. Ruy Jungmann]. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SENADO FEDERAL. **Senadores rejeitam urgência para pacote anticorrupção alterado pela Câmara.** Publicado em 30.11.2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/30/senadores-rejeitam-urgencia-para-pacote-anticorrupcao-alterado-pela-camara>>. Acesso em 28.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução do Senado Federal nº 35 de 31/08/2016.** Publicação Original [Diário Oficial da União – Edição Extra de 31/08/2016] (p.1, col. 1). Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=562339&id=14376898&idBinario=15634840&mime=application/rtf>>. Acesso em 08.01.2018.

\_\_\_\_\_. **Anexo (A01) da Resolução do Senado Federal nº 35 de 31/08/2016 – sentença.** Publicação Original de Anexo (A01) [Diário Oficial da União – Edição Extra de 31/08/2016] (p. 1, col.1). Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=562339&id=16426939&idBinario=16429344&mime=application/rtf>>. Acesso em 08.01.2018.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais:** tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOUSA, José Pedro Galvão de. **Da Representação Política.** (Dissertação apresentada para concurso à livre-docência de Teoria Geral do Estado, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo). São Paulo, 1971. snt.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. **Recall, democracia direta e estabilidade institucional.** Revista de Informação Legislativa, Ano 51, Número 202, abr./jun. 2014. p. 43-57. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503036/001011298.pdf>>. Acesso em 01.01.2018.

SOVIET UNION (FORMER~) – CONSTITUTION. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21358-21359-1-PB.htm>>. Acesso em 19.10.2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Corte Suprema de Justiça da Colômbia condenou por corrupção o ex-congressista Manuel Antonio Carebilla.** Publicado em 02.11.2017. Disponível em: <<http://www2.stf.jus.br/portal/StfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalJurisprudencia&idConteudo=362796>>. Acesso em 02.11.2017.

\_\_\_\_\_. **Notícias STF** Quarta-feira, 03 de outubro de 2007 - **STF rejeita questões preliminares nas ações sobre fidelidade partidária.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=73920>>. Acesso em 05.11.2017.

\_\_\_\_\_. **Notícias STF** Quinta-feira, 04 de outubro de 2007 - **Supremo decide que infidelidade partidária pode gerar perda de mandato.** Disponível em: <<http://m.stf.gov.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=74015>>. Acesso em 05.11.2017.

\_\_\_\_\_. **Notícias STF** Quarta-feira, 27 de maio de 2015 - **Perda do mandato por troca de partido não se aplica a eleições majoritárias.** Disponível em: <

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=292424>>. Acesso em 05.11.2017.

\_\_\_\_\_. **Magistrados da Itália e do Brasil que participam de congresso contra a corrupção visitam o Poder Judiciário peruano.** Publicado em 10.11.2017. Disponível em: <<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalNoticias&idConteudo=362800>>. Acesso em 10.11.2017.

\_\_\_\_\_. **Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 880**, de 2 a 6 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo880.htm>>. Acesso em: 18.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Ementa e Acórdão ADI 4650/DF.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 27.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Notícias STF** Quinta-feira, 17 de setembro de 2015 - **STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em 27.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 867**, de 29 de maio a 2 de junho de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo867.htm>>. Acesso em: 28.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 885**, de 13 a 24 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo885.htm>>. Acesso em: 28.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Notícias STF** Quinta-feira, 28 de dezembro de 2017 - **Ministra Cármen Lúcia suspende dispositivos de decreto que amplia regras para concessão de indulto.** Publicado em 28.12.2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=365887>>. Acesso em 28.12.2017.

THOREAU, Henry David [trad. Alexandre Lopes Lobo]. **Desobediência Civil.** Versão para eBook eBooks Brasil, 2001. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/desobedienciavil.pdf>>. Acesso em 02.01.2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de [trad. Neil Ribeiro da Silva]. **A democracia na América.** São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010. (Coleção Folha: livros que mudaram o mundo, v. 16)

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE MATO GROSSO. **TRE apresenta projeto Soberania Popular à Assembleia Legislativa.** Publicado em 02.08.2017. Disponível em: <<http://www.tre-mt.jus.br/imprensa/noticias-tre-mt/2017/Agosto/tre-apresenta-projeto-soberania-popular-a-assembleia-legislativa>>. Acesso em 09.11.2017.

TREISMAN, Daniel. **The causes of corruption:** a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, 3, June 2000, pp. 399-457.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Justificativa Eleitoral.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/servicos/justificativa-eleitoral>>. Acesso em: 03.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Quitação de multas.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/servicos/titulo-de-eleitor/quitacao-de-multas>>. Acesso em: 03.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Partidos políticos registrados no TSE.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em 26.12.2017.

TSEBELIS, George. **Processo decisório em sistemas políticos:** *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_34/rbcs34\\_06.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm)>. Acesso em 26 abr. 2011.

URBINATI, Nadia [trad. Mauro Soares]. **O que torna a representação democrática?** *Revista Lua Nova* (on line), São Paulo, 67, 2006. p. 191-228. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em 13.06.2011.

URUGUAY. **Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967.** 4. ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2016.

WORLD VALUES SURVEY (Pesquisa Mundial de Valores). **Resultados do Brasil, Onda 6.** 2014. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>>. Acesso em 16.11.2017.

YOUNG, Iris Marion [trad. Alexandre Morales]. **Representação política, identidade e minorias.** *Revista Lua Nova* (on line), São Paulo, 67, 2006. p. 139-190. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67>>. Acesso em 13.11.2017.

ZURCHER, Anthony. **Eleições nos EUA: cinco razões para a vitória de Trump.** Publicado em 09.11.2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37923743>>. Acesso em: 04.12.2017.