



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE DIREITO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA  
E CIDADANIA**

**MARCO AURÉLIO NASCIMENTO AMADO**

**CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: HÁ ANTÍDOTO PARA  
A PARTITOCRACIA NO BRASIL?**

Salvador  
2017

**MARCO AURÉLIO NASCIMENTO AMADO**

**CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: HÁ ANTÍDOTO PARA  
A *PARTITOCRACIA* NO BRASIL?**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Julio Cesar de Sá Rocha.

Salvador  
2017

A481

Amado, Marco Aurélio Nascimento,

Crise da democracia representativa: há antídoto para a partitocracia no Brasil? / por Marco Aurélio Nascimento Amado. – 2017.  
105 f.

Orientador: Prof. Dr. Julio Cesar de Sá da Rocha.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2017.

1. Democracia - Brasil. 2. Democracia – crises. 3. Partidos Políticos – Burocracia. I. Rocha, Júlio Cesar de Sá da. II. Universidade Federal da Bahia. III. Título.

CDD-324.281

# **MARCO AURÉLIO NASCIMENTO AMADO**

## **CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: HÁ ANTÍDOTO PARA A *PARTITOCRACIA NO BRASIL?***

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 14 de Fevereiro de 2017

### **BANCA EXAMINADORA**

Julio Cesar de Sá Rocha – Orientador \_\_\_\_\_  
Pós Doutor em Antropologia pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil.  
Universidade Federal da Bahia.

Rubenilda Sodré dos Santos \_\_\_\_\_  
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil.  
Universidade Federal da Bahia.

Daniel Oitaven Pamponet Miguel \_\_\_\_\_  
Doutor em Ciências Sociais e em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia.  
Universidade Federal da Bahia.

## AGRADECIMENTOS

*Ao meu "gordo" (quanta saudade do meu passarinho!) e a minha "gordinha", fonte de tudo.*

“Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos”.

(Fernando Teixeira de Andrade).

AMADO, Marco Aurélio Nascimento. **Crise da Democracia Representativa: há antídoto para a *partitocracia* no Brasil?** 105 f. il. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

## RESUMO

Diante da indiscutível crise que o Brasil vivencia na efetivação da democracia representativa, quais medidas sociais, políticas e jurídicas podem ser implementadas com o objetivo de que as aspirações da sociedade (titular do poder político) sejam alcançadas? O crepúsculo pelo qual os partidos políticos atualmente caminham encontra justificativa em um passado não tão remoto e que percorre desde a “hipertrofia” institucional destas entidades políticas (*partitocracia*) até o seu quase esvaziamento como instrumento capaz de refletir o verdadeiro anseio da população. É forçoso, pois, reconhecer a necessidade premente de se buscar mecanismos legítimos e não traumáticos que permitam a reestruturação da democracia representativa, a fim de se abrandar o hiato ainda existente entre a práxis dos governantes e as pretensões dos governados. A presente investigação, que dialogou com alguns autores centrais (Paulo Bonavides, José Pedro Galvão de Sousa, Noberto Bobbio, Elviro Aranda Álvarez, Leonardo Avritzer, Max Weber, Antonio Gramsci, Pierre Bordieu, Jurgen Habermas, Maria Victoria Espiñeira, Giovanni Sartori, Gianfranco Pasquino, Amartya Sen, Michelangelo Bovero, Manuel Arriaga, José Rubio Carracedo, Jesús Casquete, Enrique Guillén Lopez, Juan J. Linz, Ricardo Sanín Restrepo e Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas) tem como objeto precípua de estudo o fenômeno da *partitocracia*, que diz respeito ao êxito consolidado pelos partidos políticos, no sentido de monopolizarem não só o poder político, no seio social, como também a própria vida política organizada. Neste sentido, o objetivo central deste trabalho é investigar o fenômeno da *partitocracia* no Brasil e como o seu recrudescimento agravou a crise da democracia representativa no país. Com a pretensão de atingir o objetivo acima, estabeleceu-se, metodologicamente, em uma primeira etapa, sob uma perspectiva compreensivista, a adoção de uma vertente jurídico-sociológica. Isso porque, deve-se procurar compreender os fenômenos da *partitocracia*, crise representativa e déficit de legitimidade dos partidos políticos – institutos de natureza político-jurídica - sob uma perspectiva social mais ampla. Por intermédio de uma construção indutiva, realizou-se investigação do tipo jurídico-compreensiva, o que viabilizou a análise e decomposição do fenômeno da *partitocracia* em seus diversos aspectos, relações e níveis e, como corolário, a verificação do momento em que o hiato “representante-representado” se fez mais profundo e crítico, bem como dos possíveis instrumentos que podem ser manejados com o fito de melhor equalizar a crise de representatividade existente. Em uma segunda (e última) etapa, com o objetivo de confrontar a investigação teórica e científica realizada em derredor da temática da *partitocracia*, bem como ratificar a higidez das causas que geraram a fragilização do sistema representativo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os dirigentes e integrantes de dois partidos políticos: A Rede Sustentabilidade e A Raiz - Movimento Cidadanista.

**Palavras-chave:** Democracia representativa. Crise. Partidos Políticos. Reestruturação.

AMADO, Marco Aurélio Nascimento. **Representative democracy crises: is there an antidote for a partitocracia in Brazil?** 105 p. ill. 2017. Master Dissertation – Programa de pós-graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

## ABSTRACT

In the face of the indisputable crisis that Brazil is experiencing in the realization of representative democracy, what social, political and legal measures can be implemented in order to achieve the aspirations of society (holder of political power)? The twilight by which political parties are currently walking finds justification in a not so remote past that runs from the institutional "hypertrophy" of these political entities (partitocracy) to its almost emptying as an instrument capable of reflecting the true yearning of the population. It is therefore necessary to recognize the urgent need to seek legitimate and non-traumatic mechanisms that allow the restructuring of representative democracy, in order to mitigate the gap still existing between the praxis of rulers and the pretensions of the governed. The present investigation, which was discussed with some central authors (Paulo Bonavides, José Pedro Galvão de Sousa, Noberto Bobbio, Elviro Aranda Álvarez, Leonardo Avritzer, Max Weber, Antonio Gramsci, Pierre Bourdieu, Jürgen Habermas, Maria Victoria Espíñeira, Giovanni Sartori, Gianfranco Pasquino, Amartya Sen, Michelangelo Bovero, Manuel Arriaga, José Rubio Carracedo, Jesús Casquete, Enrique Guillen Lopez, Juan J. Linz, Ricardo Sanín Restrepo and Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas), has as main object the study of the phenomena of partitocracy, which concerns the successful consolidation of political parties in order to monopolize not only political power within the social sphere but also organized political life itself. In this sense, the main objective of this work is to investigate the aforementioned phenomenon in Brazil and how its intensification worsened the crisis of representative democracy in the country. With the pretension of reaching the above objective, the adoption of a juridical-sociological strand was methodologically established in a first stage, from a comprehensivist perspective. This is because, one must try to understand the phenomena of partitocracy, representative crisis and legitimacy deficit of political parties - political and legal institutes - from a broader social perspective. Through an inductive construction, legal-understanding research was carried out, which enabled the analysis and decomposition of the phenomenon of partitocracy in its various aspects, relations and levels and, as a corollary, the verification of the moment when the "Representative-representative" has become more profound and critical, as well as the possible instruments that can be managed in order to better equalize the existing crisis of representativeness. In a second (and final) stage, with the objective of confronting the theoretical and scientific research carried out around the theme of partitocracy, as well as ratifying the hygiene of the causes that generated the fragilization of the representative system, semi-structured interviews were conducted with the leaders and Members of two political parties: Rede Sustentabilidade and A Raiz - Cidadanista Movement.

**Keywords:** Representative democracy. Crisis. Political parties. Restructuring.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA DEMOCRACIA</b> .....	17
2.1 PARTIDOS POLÍTICOS E REGIME DEMOCRÁTICO.....	22
2.2 OS GRUPOS DE PRESSÃO E A OPINIÃO PÚBLICA .....	27
<b>3 CRISE DA REPRESENTAÇÃO</b> .....	33
3.1 DILEMAS DA REPRESENTAÇÃO, O MANDATO IMPERATIVO E O MANDATO REPRESENTATIVO .....	33
3.2 O FENÔMENO DA <i>PARTITOCRACIA</i> .....	38
3.3 A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....	42
<b>4 CAMINHOS POSSÍVEIS DO PROCESSO DEMOCRÁTICO</b> .....	48
4.1 SOCIEDADE CIVIL E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO .....	48
4.2 O CONTRIBUTO DA DELIBERAÇÃO CÍVICA E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS .....	62
4.3 DESAFIOS À ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS.....	71
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	79
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	82
<b>APÊNDICES</b> .....	88
<b>APÊNDICE A - QUESTIONÁRIOS/ ENTREVISTAS - REDE</b> .....	89
<b>APÊNDICE B - QUESTIONÁRIOS/ ENTREVISTAS - RAÍZ</b> .....	99

## 1 INTRODUÇÃO

O momento é de incertezas e de crise da democracia representativa. A modernidade não cumpriu as suas promessas e existe distanciamento entre Estado, processo democrático, direitos formalmente estabelecidos e sua efetivação. Cresce a convicção de que o ocidente abandonou o seu período “moderno”, fundado na separação absoluta entre o mundo dos fatos e o domínio dos valores. (CASTRO, 2000). Na abordagem aqui realizada, os valores refletem aquilo que a sociedade anseia para o seu bem-estar, ao passo que os fatos se traduzem, ainda, na postura dissonante da práxis dos representantes (governantes) diante dos anseios dos representados (governados).

O termo representação<sup>1</sup> admite diversas acepções nos mais variados campos do conhecimento (Filosofia, Ciência Política, Direito), sendo que, comumente se convencionou defini-la como tornar presente (presentação) uma terceira pessoa a alguém (SOUSA, 2011). Esse aspecto é de grande relevância na temática da democracia representativa, uma vez que o estabelecimento das balizas corretas, do que vem a significar representação, permitirá compreender os limites de atuação, possibilidades, prerrogativas e deveres dos representantes (agentes políticos) frente aos representados (povo). Adotar-se-á, nessa abordagem, o sentido de representação política como possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder. (BOBBIO, 1998).

Ainda a respeito do significado de representação política, do qual decorre a ideia de representação parlamentar, é possível reconhecer duas concepções opostas. A primeira prevaleceu antes da Revolução Francesa e diz respeito ao mandato imperativo, cuja ideia de representação era similar ao mandato de Direito Privado, ou seja, os representantes eram, propriamente, procuradores da categoria social que os haviam elegido, devendo, pois, centrarem-se nas instruções recebidas pelos representados. Modernamente, surge o chamado mandato representativo, passando a representação a se diferenciar nitidamente do mandato tal e qual se configura no Direito Civil. Nessa toada, se compreende que os agentes políticos

---

<sup>1</sup> A realidade, em si mesma, pode ser encarada como representação. A representação que nós fazemos dela. O mundo só é extraível à percepção como representação, na qual uma face é a “vontade” e a outra é a “representação” (SCHOPENHAUER, 2005). Pode-se dizer, assim, que a representação manifesta a relação do ser humano com os objetos que o cercam. Dentro dessa perspectiva, o conhecimento científico, em si mesmo, é “representação da representação”.

representam toda a nação, e não apenas os eleitores que os designaram, permitindo-lhes deliberar livremente, sem as restrições inerentes ao mandato imperativo. (SOUSA, 2011). Vingou a segunda concepção de representação.

A previsão de Montesquieu, no sentido de que o povo era excelente para eleger, mas péssimo para governar, parece ter se traduzido na consolidação de representantes que iriam gerenciar, planejar, governar e elaborar leis em nome do titular primeiro do poder político. Interessante, ainda, notar que o surgimento dos partidos políticos, no século XX, veio para atender às exigências das camadas menos favorecidas da sociedade burguesa, que necessitavam de um canal de comunicação que reverberasse as aspirações populares para o seio estatal. Assim, o desenho político pode ser dimensionado da seguinte maneira: povo ↔ partidos políticos ↔ Estado.

A importância dos partidos políticos cresce na exata proporção que aumentam os clamores da sociedade por melhoria e reforma social (desenvolvimento da ideia de Estado Social), firmando-se ao entendimento de que tais entes se revelam imprescindíveis para a democracia e com ela se identifica nos objetivos e propósitos almejados. Isto porque, conforme se pode observar, as instituições partidárias passam a fazer o prestigioso papel de interlocução do povo (caixa de ressonância) frente ao governante.

Desde a consolidação das democracias de massas, no início do século XX, os partidos políticos passaram a carregar consigo a ideia síntese de democracia representativa, a ponto de se poder sustentar, à época, que o princípio democrático cresceu na exata proporção em que se expandiu a figura dos partidos políticos. Seguindo-se esse entendimento, é possível concluir que a democracia, enquanto sistema, requer inevitavelmente um Estado de partidos, tamanha a simbiose que se estabeleceu entre ambos. (ÁLVAREZ, 2014).

Todavia, o risco da vontade popular não se refletir nas atitudes dos partidos políticos ocorre quando esses se alienam por inteiro em um ato de “fecharem-se para os seus próprios interesses” (oligarquia partidária), olvidando-se dos reclamos e anseios do povo. Eis aí a corrupção dos partidos políticos que deságua na quebra de confiança da sociedade e na desilusão do corpo eleitoral.

A noção aqui tratada acerca do fenômeno da *partitocracia* diz respeito justamente ao êxito que se consolidou no sentido de os partidos monopolizarem não só o poder político, no seio social, como também a própria vida política organizada.

O que ocorre, portanto, é a sobreposição e predomínio dos partidos em todos os setores da vida comunitária: político, social e econômico. Percebe-se que, atualmente, tal pretensão foi alcançada e as agremiações partidárias conseguiram penetrar em novos e cada vez mais amplos espaços sociais, de modo que é possível notar um quase absoluto controle da sociedade, em termos de representação política. (BOBBIO, 1998).

A lição de nossa época demonstra que, não raro os partidos, considerados instrumentos fundamentais da democracia, corrompem-se. A consequência inevitável disso é a fragilização do corpo eleitoral. Os partidos passam, então, a irradiar uma vontade infiel e contraditória do sentimento da massa popular, de modo que emerge o pernicioso fenômeno da ditadura invisível dos partidos. O partido onipotente, sob os auspícios de uma direção míope e centralizadora, a esta altura, já não é o povo nem a sua vontade geral, mas ínfima minoria que, tendo os postos de mando e os cordões com que guiar a ação política, desnaturou nesse processo de condução partidária toda a verdade democrática. (BONAVIDES, 2000).

Segundo Avritzer (1999, p.18), esse fenômeno retrata característica própria do que se convencionou denominar de elitismo democrático, concepção segundo a qual “a manutenção da democracia está diretamente vinculada à restrição da soberania e à transferência da racionalidade das elites para o sistema político como um todo”. Afigura-se indiscutível que restringir o espectro da democracia ao processo eleitoral demonstra o quão frágil pode se tornar a deliberação dentro da esfera pública.

A *partitocracia* conseguiu concentrar e canalizar quase toda a discussão da esfera pública para o leito da política institucional das agremiações partidárias, afastando, deste espaço, a sociedade civil (movimentos sociais organizados, associações mais fragmentadas, sindicatos etc.), que é quem reflete as verdadeiras aspirações das massas. Trata-se de um movimento pernicioso pois, em última fase, restringe a atividade política, em sua dimensão mais ampla, e a atuação de “políticos profissionais”, ou seja, de uma classe que se recruta e se mantém por si mesma (vive da política e não para a política, conforme já alertado por Max Weber). (BOBBIO, 1998).

Nesse contexto, a abordagem realizada por Weber (2015), Gramsci (2002) e Bordieu (2014)<sup>2</sup> acerca do papel dos partidos políticos, no que diz respeito à relação

---

<sup>2</sup> A escolha desses estudiosos se deu em virtude da influência que suas análises, acerca da temática da *dominação*, reverberaram sobre as diversas escolas de sociólogos e cientistas políticos da época

de dominação (governantes e governados), enriquece e direciona a análise do evento da oligarquização partidária e os seus efeitos respectivos, notadamente no que concerne ao déficit da representatividade (eleitor-eleito), que se encontra cada vez mais verticalizada.

Ao se constatar que as lutas partidárias não são apenas disputas por metas materiais, mas, antes de tudo, também por patronagem<sup>3</sup> nos órgãos públicos (WEBER, 2015), é possível perceber que há interesses institucionais capazes de se sobrepor ao anseio popular.

Disso também decorre a lógica da hegemonia<sup>4</sup> dos interesses dos agentes estatais, uma vez que eles são pensados como estando a serviço daqueles que dominam econômica e simbolicamente, e não do interesse universal e do bem público. (BORDIEU, 2014).

Os recentes movimentos populares demonstram o indiscutível desgaste desse modelo de se construir consensos políticos dentro de um ambiente hermético e institucional. Urge, pois, a necessidade premente de mudança de rumo dos partidos políticos, ainda que se tenha a plena consciência de que não haverá solução milagrosa para a quebra de confiança já existente.

Muito se tem discutido acerca da crise democrática que, em especial, as nações ocidentais vêm experimentando. Tal debate se irradia desde campo acadêmico e alcança até mesmo os noticiários aos quais a população assiste todos os dias em seus lares. A mencionada crise atinge sobremaneira os países do Sul (América do Sul, África, América Central etc.), cujos sistemas políticos encontram-se mais esgarçados, desacreditados e imersos em práticas sistêmicas de corrupção.

Interessante é perceber que a *partitocracia* se desenha como instrumento propulsor do desencaixe existente entre o que busca a sociedade civil e o que é oferecido e exercitado pelos representantes políticos (mandatários), em termos de políticas públicas e normativas.

Mas, desde já, algumas indagações podem ser ventiladas e denunciam o quão complexa se apresenta essa temática. Afinal, em que grau e dimensão a

---

contemporânea, ademais da complementariedade que se mostra possível alcançar entre as diversas perspectivas que trabalham a temática.

<sup>3</sup> Organizações políticas de patronagem são aquelas que buscam, acima de tudo, galgar o poder, mediante eleições válidas, a fim de alcançar posições de mando para os seus dirigentes e vantagens materiais para a sua clientela. (BONAVIDES, 2000).

<sup>4</sup> O vocábulo aqui empregado, sob uma perspectiva gramsciana, equivale a dominação consentida, especialmente de uma classe social ou nação sobre seus pares. (GRAMSCI, 2002).

*partitocracia* é fenômeno que contribui para a crise da representação política no Brasil no momento atual? Quais fatores levaram ao seu agravamento? Outras questões podem ser feitas decorrentes dessa problematização central na presente investigação. Como resultado, existe crise da democracia (em si), enquanto sistema político? É possível entender a ocorrência de arrefecimento dos instrumentos democráticos (iniciativa legislativa popular, referendo, plebiscito etc.)? Há esvaziamento substancial (ideologia, planos de governo etc.) dos partidos políticos?

Crê-se que algumas hipóteses são capazes de explicar o recrudescimento da *partitocracia* no Brasil que, por sua vez, pode ser indicada como uma das causas da fragilização do sistema representativo: (a) descolamento das pretensões dos partidos políticos e de seus integrantes frente ao que intenciona a sociedade civil<sup>5</sup>; (b) distorção do instituto do “mandato representativo”, dentro do sistema democrático; (c) alheamento do povo brasileiro às questões que envolvem políticas públicas e exercício da cidadania (necessidade de se resgatar a ideia de povo como contrapoder) e (d) comprometimento e exercício insuficiente das instituições participativas<sup>6</sup> (orçamento público, conselho de políticas, planos diretores municipais, audiências públicas etc.).

Nessa miríade de justificações, algumas condutas específicas, dentro do quadro das agremiações políticas, podem contribuir para que se estabeleça a nefasta oligarquização partidária: falta de filiação aos partidos políticos; escassos quadros preparados para exercer as responsabilidades internas e externas; burocratização do sistema de funcionamento intrapartidário; personificação dos partidos em lideranças escassas e, às vezes, única; ausência de programa (ideologia efetiva e real) partidária; ausência de maior controle no manejo dos recursos advindos do financiamento público partidário; atribuição/loteamento de cargos e funções em diversificadas entidades estatais e paraestatais (aparelhamento estatal) segundo critérios predominantemente políticos etc. Essa mescla de partidos oligarquizados, pessoas de qualificação inadequada e poderes sujeitos às flutuações de um mercado extremadamente capitalizado gera claros exemplos de desvios de

---

<sup>5</sup> A lição que se alinha, no Brasil, desde a Assembleia Constituinte, é que a sociedade civil deve buscar o receituário de perseguir um movimento pluralista e respeitoso de ideais e intenções que dialogue com o Estado e os partidos políticos, porém deve ser mostrar autônoma a ambos. (AVRITZER, 2012).

<sup>6</sup> A contextualização política, social e econômica de cada localidade (cidade) influencia sobremaneira na implantação das instituições participativas, de modo que se deve dedicar especial atenção ao ambiente de relacionamento entre a sociedade civil e a sociedade política. (AVRITZER, 2008).

poder e grandes benefícios econômicos e políticos para intermediários, políticos e empresários inescrupulosos que colocam os interesses privados acima do bem comum. (BONAVIDES, 2000).

As consequências óbvias dessa degeneração perpassam desde a coação partidária, que restringe a atuação de seus próprios parlamentares filiados, em que a consciência individual cede lugar à consciência partidária (a liberdade do parlamentar transmuda-se em obediência cega às diretrizes dos partidos), até a quase abolição da discussão construtiva parlamentar, que deveria implicar na tentativa racional e argumentativa da persuasão (a imposição aniquila o debate de ideias). Sobressaem, como consequência direta do movimento sintomático da *partitocracia*, a corrupção e a ausência de transparência dos poderes públicos.

Conforme visto, o retrocesso em se incorporar o ideal do elitismo democrático implica indiscutível redução da abrangência e do significado da ideia de soberania, transformando-a de um processo de formação da vontade geral em um processo de autorização de governantes. Tal circunstância acaba por limitar o papel do povo a “produtor de governos” ou mero selecionador daquele grupo no interior das elites que lhe parece o mais capacitado para governar. (AVRITZER, 1999).

O objetivo geral deste trabalho é investigar o fenômeno da *partitocracia* no Brasil e como o seu recrudescimento agravou a crise da democracia representativa no país. São objetivos específicos: a) analisar as causas que geraram o déficit de legitimidade dos partidos políticos no Brasil; b) averiguar as consequências da descrença nos partidos políticos na sociedade brasileira; c) avaliar as posturas que podem ser adotadas para minimizar o possível hiato existente entre as políticas públicas e as demandas da sociedade brasileira; d) investigar a possibilidade de outros “atores sociais” desempenharem o papel de articulador (caixa de ressonância) dos interesses da sociedade civil<sup>7</sup>e, e) pesquisar quais perspectivas, planejamentos e estratégias que duas das mais recentes agremiações partidárias brasileiras (A Rede Sustentabilidade e A Raiz - Movimento Cidadanista) dispensam a esse quadro de crise de representação.

O tema proposto nesta análise é atual e está na pauta de intensas discussões no campo político, econômico, na imprensa e entre acadêmicos, diante da

---

<sup>7</sup> Parte-se do pressuposto que o protagonismo da atividade política não pode se encerrar nas agremiações partidárias e na necessidade de maior controle social das ações governamentais. (ESPIÑEIRA, 2008).

acentuada crise que a democracia representativa experimenta no Brasil e da aparente ausência de solução para se combater o crescente déficit de legitimidade das agremiações partidárias. Apesar da atualidade dos debates acerca dessa crise, é fato que a literatura científica ainda se ressentida de mais estudos voltados para entender as motivações que geram o déficit de legitimidade dos entes partidários, os desdobramentos da oligarquização partidária, os obstáculos que se projetam para a cristalização dos anseios dos representados e a construção/implantação de mecanismos que permitam o decréscimo do fenômeno da *partitocracia* e, como consequência, a restauração da democracia representativa.

A importância social desse problema (justificativa de ordem prática) é indiscutível, haja vista que atinge todos os brasileiros, indistintamente. A busca de soluções possíveis é imperiosa, porquanto a própria sobrevivência e integridade do processo democrático pátrio depende da implantação de mecanismos que permitam resgatar a fragilizada confiança do povo em seus representantes. Com relação à justificativa de ordem acadêmica, a presente investigação se harmoniza com a linha de pesquisa cidadania deste mestrado profissional (justiça, direitos humanos e cidadania), uma vez que o tema democracia representativa guarda relação simbiótica com o atuar cidadão<sup>8</sup> (art. 1, inciso II da Constituição Federal de 1988).

Com o presente estudo, objetiva-se a análise e a compreensão do fenômeno da *partitocracia* em seus diversos aspectos, relações e níveis. A decomposição de tal abordagem sob os matizes jurídico, sociológico e político (Direito, Sociologia e Ciência Política) permitirá, por exemplo, averiguar a eficácia de instrumentos que já são utilizados com o objetivo de garantir uma maior participação do povo na administração da “coisa pública”, a exemplo do orçamento participativo, atuação dos movimentos sociais, fortalecimento dos conselhos sociais, ampliação da prática de audiências públicas etc.

Portanto, tal pesquisa poderá auxiliar, ainda que sem pretensões de esgotamento de um tema tão vasto e complexo, a lançar novos enfoques acerca da temática escolhida, além de traçar linhas relevantes de como o cidadão brasileiro

---

<sup>8</sup> O Título I da Constituição Federal de 1988 refere-se aos *princípios fundamentais*, os quais são essenciais para a compreensão e o exercício dos demais dispositivos. O inciso II do artigo 1º aponta a *cidadania* como alicerce do Estado *Democrático* de Direito. O princípio democrático explica, mediante o exercício da cidadania, o sentido realizativo da prática da autodeterminação dos membros de uma comunidade jurídica que se conhecem uns aos outros como membros livres e iguais em uma associação na qual adentram voluntariamente. (HABERMAS, 2003).



pode, efetivamente, contrapor-se ao elevado grau de hipertrofia que a *partitocracia* atingiu e, assim, contribuir para salvaguardar a democracia representativa no Brasil.

O presente estudo trabalha com objeto próprio da Ciência Política que, por sua vez, se relaciona (interdisciplinaridade) umbilicalmente com os campos da Sociologia e do Direito.

Assim, na primeira etapa, sob uma perspectiva compreensivista, cuja preocupação maior se dá com a apreensão das relações, valores e significados do conjunto de fenômenos humanos gerados socialmente (interpretação da realidade humana vivida socialmente), foi adotada vertente jurídico-sociológica. Isso porque, deve-se procurar compreender os fenômenos da *partitocracia*, crise representativa e déficit de legitimidade dos partidos políticos – institutos de natureza político-jurídica – sob uma perspectiva social mais ampla, o que possibilitou investigar o porquê e em que medida se deu a dissociação de representatividade entre a práxis dos governantes (agentes políticos) e as aspirações dos governados (povo). (GUSTIN & DIAS, 2002).

Seguindo a vertente acima, por intermédio de uma construção indutiva<sup>9</sup>, foi realizada investigação do tipo jurídico-compreensiva, o que viabilizou a análise e decomposição do fenômeno da *partitocracia* em seus diversos aspectos, relações e níveis e, como corolário, a verificação do momento em que esse hiato se fez mais profundo e crítico, bem como dos possíveis instrumentos que podem ser manejados com o fito de melhor equalizar a crise de representatividade existente (GUSTIN & DIAS, 2002).

Em uma segunda etapa, com o escopo de confrontar a investigação teórica e científica realizada em derredor da temática da *partitocracia*, bem como averiguar a higidez das hipóteses ventiladas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, que combinam questionamentos fechados e abertos, com os dirigentes e integrantes de dois partidos políticos: A Rede Sustentabilidade e A Raiz - Movimento Cidadanista.

A escolha desses dois partidos é proposital, vez que reconhecem a existência da grave crise que a democracia representativa experimenta no Brasil e se anunciam como novos paradigmas de representação política no cenário nacional.

---

<sup>9</sup> A observação dos fenômenos – movimentos populares no Brasil (anos de 2013 e 2015) – permite determinada confluência de conclusões acerca das consequências advindas da *partitocracia*. Assim, em que pese as divergências existentes entre os movimentos nacionais dos anos de 2013 e 2015 (pautas de reivindicações, perfis dos manifestantes, causas geradoras das manifestações etc.), verifica-se, em ambos, a semelhança do discurso contra os políticos e o intenso sentimento exposto de apartidarismo. (ESPIÑEIRA, 2015).

Ademais, escolheu-se um partido político que já possui existência jurídica (A Rede Sustentabilidade), com seu estatuto devidamente arquivado perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e outra agremiação que ainda está em vias de formalizar-se juridicamente (A Raiz - Movimento Cidadanista). Dessa forma, obteve-se informações cruciais que foram diretamente construídas no diálogo com as pessoas entrevistadas, permitindo-se ao entrevistador uma melhor reflexão e conclusão sobre a realidade investigada. (MINAYO, 2013).

Com relação às duas agremiações acima mencionadas, a base qualitativa da presente investigação científica deu-se da seguinte maneira:

1) A Rede Sustentabilidade – entrevistas durante os anos de 2016 e 2017 com os dirigentes deste partido político, que possuem domicílio na cidade de Salvador (Ba)<sup>10</sup>, bem como em outras localidades. Nas entrevistas serão averiguadas as perspectivas que a agremiação possui a respeito do quadro de (in)existência da crise de representatividade política, do fenômeno da *partitocracia*, suas possíveis causas e consequências, e, por fim, alguns dos instrumentos políticos, jurídicos e sociológicos que a entidade pretende fomentar para viabilizar a atenuação do hiato existente entre a prática dos agentes políticos e os anseios da sociedade civil.

2) A Raiz - Movimento Cidadanista – entrevistas durante os anos de 2016 e 2017 com os dirigentes desta agremiação que possuem domicílio na cidade de Salvador (BA)<sup>11</sup>, bem como em outras localidades. Nos debates e entrevistas serão averiguadas as perspectivas que a agremiação possui acerca do quadro de (in)existência da crise de representatividade política, do fenômeno da *partitocracia*, suas possíveis causas e consequências, da concepção que desenvolvem na ideia de “partido movimento”<sup>12</sup> e, por fim, alguns dos instrumentos políticos, jurídicos e sociológicos que a entidade pretende fomentar para viabilizar a atenuação do hiato existente entre a prática dos agentes políticos e os anseios da sociedade civil.

Como foi possível observar, na segunda etapa desta investigação científica, foram confrontados os ângulos compreensivos de duas agremiações partidárias acerca da temática em estudo, de modo que, no particular, a abordagem deu-se em

<sup>10</sup> Para mais informações acerca da comunicação com A Rede Sustentabilidade: <<https://redesustentabilidade.org.br/contatos-regionais/>>. Acesso em: 22 set. 2016.

<sup>11</sup> Para mais informações acerca da comunicação com A Raiz – Movimento Cidadanista: <<http://www.raiz.org.br/venha-participar>>. Acesso em: 22 set. 2016.

<sup>12</sup> A entidade proclama pensar o Brasil na trajetória “de baixo para cima” com radicalização dos processos horizontais e interativos entre os seus componentes. Crê que tal medida garante o efetivo empoderamento das pessoas em uma nova concepção do fazer político. Para mais informações: <<http://www.raiz.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 22 set. 2016.

uma dimensão/direção “partido político → sociedade civil”, especialmente, na averiguação das hipóteses suscitadas e dos objetivos que se pretenderam alcançar com a presente pesquisa.

## 2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA DEMOCRACIA

Neste momento, mostra-se relevante buscar uma compreensão mais consistente do que significa democracia. Isto porque, não se pode, a partir daqui, seguir discorrendo sobre crise da democracia representativa, necessidade de regeneração dos partidos políticos e participação popular sem se ter uma noção muito clara do sistema adotado pela grande maioria dos países ocidentais.

Etimologicamente, *demos* = povo e *kratos* = governo<sup>13</sup>, donde se conclui que, em tradução simples, direta e literal, democracia = poder do povo<sup>14</sup>. Mas, a mera disposição etimológica da palavra está muito longe de explicitar toda a complexidade deste instituto que, até os dias atuais, provoca calorosos debates acerca das suas características e elementos identificadores. Afinal, quem é o povo? Como se atribui tal poder ao povo? Como seguir o decidido pela maioria? Como respeitar o direito da minoria?

Tais indagações demonstram que o fenômeno é deveras difícil de ser compreendido com definições exatas e limitadoras. Todavia, atualmente, pode-se ter uma ideia bem satisfatória do que seja democracia por meio da análise das suas “condições operativas”, vale dizer, a forma como se desenvolve/opera a democracia dentro de determinado tecido social.

Nesse contexto, é possível verificar os princípios de maioria absoluta e maioria relativa. O primeiro significa que a maioria detém todos os direitos, enquanto que a minoria nenhum. Já no segundo, a maioria possui a prerrogativa de dirigir e ordenar, porém, com o devido respeito aos direitos das minorias. Portanto, sob o viés “operativo”, o *demos* transparece a maioria, ou bem absoluta ou bem moderada,

---

<sup>13</sup> Em termos mais precisos, pode-se afirmar que também significa “força”, “soberania”. Informação disponível em: <http://etimologias.dechile.net/?democracia>. Acesso em: 22 set. 2016.

<sup>14</sup> Pode ser compreendido, também, como “poder dos cidadãos”, já que “dêmos” comporta essa elasticidade de significar “o conjunto dos cidadãos”.

e a doutrina é quase unânime ao afirmar que a democracia deve inspirar o princípio de maioria limitada ou moderada. Do contrário, não se sustentaria (SARTORI, 2009).

Vê-se, pois, que não faz sentido se falar em democracia se não houver o respeito ao direito da minoria, em que pese o direito de mando (prerrogativa para ditar as regras que devem ser obedecidas) gravitar nas mãos da maioria. É o que se chama princípio da maioria limitada ou moderada.

No Brasil, por exemplo, no Congresso Nacional, as normas são editadas obedecendo-se sempre a regra da maioria formada pela bancada dos partidos políticos. Entretanto, sempre que possível, procura-se observar, respeitar e incorporar as sugestões modificativas realizadas pela minoria parlamentar. Exemplo disso foi a aprovação do novo Código Florestal, em que a bancada ruralista e a bancada ambientalista tiveram que realizar concessões mútuas com o escopo de aprovar o texto final de lei (SARTORI, 2009).

Duas observações podem ser feitas para melhor compreender esse regime, que encontra sua síntese e potência em “poder do povo”: (1) poder é uma relação onde um indivíduo ou coletividade obriga o(a) outro(a) a fazer algo que, de outra maneira, não faria e (2) a atribuição e exercício deste poder se dá de forma ascendente (o povo transmite o poder ao governante) e descendente (onde o governante direciona o poder transmitido ao povo). Essa constatação permite concluir que o povo é, ao mesmo tempo, governante (faceta 1) e governado (faceta 2).

Mas, há de se ter a cautela com o processo de atribuição do poder. No lúcido ensinamento de Sartori (2009, p. 21):

Son procesos muy delicados porque si no se vigila el trayecto, si en la transmisión del poder los controlados se sustraen al control de los controladores, el gobierno *sobre* el pueblo corre el riesgo de no tener nada que ver con el gobierno *del* pueblo.

Como se percebe, a palavra-chave, no processo de atribuição do poder, é vigilância. Eis o primeiro grande problema que se enfrenta no Brasil, por exemplo. Aqui, o povo (titular do poder por reconhecimento constitucional) não exerce a necessária vigilância e acompanhamento dos atos praticados por aqueles que realizam o exercício do poder (governantes), por intermédio da democracia representativa.

Até aqui, viu-se alguns dos principais elementos identificadores da democracia: poder do povo; atribuição do poder; ideia de maioria e minoria; e, por fim, as “condições operativas”, ou seja, como deve se desenvolver a democracia dentro de determinada sociedade (prevalência do decidido pela maioria com respeito aos direitos da minoria).

Quando se trata de se identificar o que é democracia, há outro elemento importantíssimo que não se pode olvidar: o voto. Sem o direito (real) do voto, mediante processo eleitoral, não se pode falar de democracia. Trata-se, pois, de *conditio sine qua non*. Porém, vale pontuar que o simples fato de votar não identifica automaticamente determinado regime como democrático, haja vista que existem exemplos de governos autoritários e totalitários que permitem o uso simbólico do voto. Logo, é possível afirmar que o voto é elemento essencial para que haja democracia, todavia, não é qualquer regime, no qual se permita o voto, que pode ser qualificado como democrático. (PASQUINO, 2014).

Ainda hoje, é frequente estribar a ideia de democracia em termos estritamente organizacionais, concentrando sua moldura no processo de votação e nas eleições. Como visto acima, é indene de dúvida que o instrumental do voto exerce papel de relevo na configuração do regime democrático, porém este binômio (votação-eleições) não é bastante em si, devendo a ele se agregar o papel do debate público (argumentação pública<sup>15</sup>), considerando-se que, dentro do espectro da filosofia política contemporânea, a ideia de democracia é mais bem-vista como “governo por meio do debate”. (SEN, 2011).

Para finalizar essa árdua tarefa de se estabelecer parâmetros mínimos ao complexo fenômeno intitulado democracia, não se pode deixar de mencionar as famigeradas “regras do jogo democrático”. Tratam-se de regras pressupostas sem as quais não se pode identificar determinado regime como democrático. Portanto, é uma espécie de teste, criada por Bobbio<sup>16</sup>, em que se estabelece o parâmetro de identificação/definição mínima de democracia.

As “regras de ouro”, que funcionam como verdadeiras “condições da democracia”, são as seguintes: 1) todos os cidadãos que tenham alcançado a

---

<sup>15</sup> Uma grande mudança na compreensão da democracia tem sido provocada pelos estudos desenvolvidos por Rawls e Habermas. Estes pensadores, apesar das distintas visões que possuem na superação das questões que envolvem o pluralismo político, convergem na ideia fundamental de que a democracia, enquanto deliberação, pressupõe troca de opiniões e discussões dos respectivos argumentos sobre questões de políticas públicas. (SEN, 2011).

<sup>16</sup> N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Dizionario di politica* (1976), UTET, Turín, 2004.

maioridade, sem distinção de raça, cor, religião, condição econômica e sexo, devem desfrutar dos direitos políticos, inclusive expressando a própria opinião e elegendo quem possa fazê-lo por representação; 2) o voto de todos os cidadãos deve ter o mesmo peso; 3) todos os que desfrutam dos direitos políticos devem ser livres para votar, segundo a sua própria convicção, que deve ser cristalizada da maneira mais livre possível, em uma competição desembaraçada entre grupos políticos organizados; 4) deve haver liberdade de escolha entre programas de governos diversos e alternativos dos grupos políticos que objetivem ser alçados à condição de representantes políticos; 5) tanto para as eleições (processo eleitoral) como para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que se considera eleito ou se considera válida a decisão que obtenha o maior número de votos; 6) nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria. (BOVERO, 2014).

Como funciona o teste? Simples, faz-se o cotejo de determinado regime político, que servirá como modelo de verificação, e aplicam-se as “regras de ouro” mencionadas. Caso haja a não observância de apenas uma delas, pode-se concluir que tal governo não é realmente democrático. O mesmo ocorre quando se aplica incorretamente ou se altera a aplicação de tais princípios formulados por Bobbio<sup>17</sup>. Assim, estar-se-ia diante do famigerado processo de degeneração da democracia.

Esta é a conclusão a que chega Bovero (2014, p.19):

[...] este <<conjunto de reglas>> puede ser asumido y utilizado como verdadero y apropiado *criterio de democraticidad*, simplificado pero eficaz, esto es, como parámetro esencial de un juicio que establezca si este o aquel régimen político real merece el nombre de democracia. En otras palabras, invito a considerar las <<reglas del juego>> como *condiciones de la democracia*. [...]. No tengo dudas sobre el hecho de que basta la no observancia de una de estas reglas para que un gobierno no sea democrático.

Realizada tais considerações, espera-se ter facilitado para o leitor a identificação de um parâmetro mínimo<sup>18</sup> do que se entende hodiernamente por democracia. Conforme visto, a pretensão não foi estabelecer um conceito analítico e

<sup>17</sup> N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Dizionario di politica* (1976), UTET, Turín, (2004).

<sup>18</sup> É forçoso reconhecer, porém, a desejada busca pelo estabelecimento de balizas mais amplas acerca do que se pode conceber como regime democrático, na medida em que essa prática pode auxiliar, inclusive, na identificação de investidas realizadas por regimes de matizes autoritários. Há um grande número de ditadores no mundo que tem conseguido consideráveis vitórias eleitorais, mesmo sem coerção evidente sobre o processo de votação, principalmente fragilizando o debate público e a liberdade de informação. (SEN, 2011).

exauriente desse intrincado instituto, até porque se crê que tal tarefa se mostra inglória e impossível de alcançar o resultado desejado.

Sabe-se que a Grécia, mormente Atenas, foi o berço do que se conhece por democracia direta. Trata-se de um modelo que possui as seguintes características principais: (a) o exercício direto e imediato do poder político era efetivado pelo povo e se concretizava na praça pública (ágora); (b) isonomia – igualdade de todos os cidadãos perante a lei, sem qualquer distinção; (c) isotimia – os cidadãos tinham livre acesso para o exercício das funções públicas, de modo que não se acolhia os famigerados títulos ou funções hereditárias; (d) isagoria – concentra-se no direito de palavra, ou seja, na liberdade e igualdade reconhecidas a todos de se expressarem nas assembleias populares (direito a livre manifestação da opinião). (BONAVIDES, 2000).

Tal modelo somente se fez possível, àquela época, porque se traduzia em uma democracia sem Estado e, portanto, sem território. Em Atenas, viviam, no máximo, 35.000 (trinta e cinco mil) pessoas e, como regra, os cidadãos que participavam da assembleia popular restringiam-se a duas ou três mil pessoas. Como consequência de tal fenômeno, o primeiro limite dessa modalidade democrática é que requer, inevitavelmente, uma extensão espacial reduzidíssima. Frisa-se que, em Atenas, as decisões se sufragavam parte por aclamação e parte por um conselho de quinhentos membros. Tais circunstâncias desenham uma configuração mais horizontal do que vertical do exercício da atividade política, que foi possível de ser germinada em uma cidade de padrões reduzidos, se comparados aos dos dias atuais. (SARTORI, 2009).

Em que pese a indiscutível envergadura cívica e as vantagens que se extraem na aplicação do modelo ateniense, há fortes críticas que devem ser consideradas<sup>19</sup>, conforme bem informa Bonavides (2000, p. 268):

A escura mancha que a crítica moderna viu na democracia dos antigos veio porém da presença da escravidão. A democracia, como direito de participação no ato criador da vontade política, era privilégio de ínfima minoria social de homens livres apoiados sobre a esmagadora maioria de

---

<sup>19</sup> É salutar, aqui, despontar a visão de Platão acerca da democracia: o filósofo grego era nitidamente antidemocrata e assentava a sua visão na “analogia das profissões”. Eis a premissa: se estivéssemos doentes, e precisássemos nos aconselhar com alguém em matéria de saúde, procuraríamos um especialista — o médico. A última coisa que desejaríamos seria reunir uma multidão e pedir aos presentes que elessem, através de voto, o remédio certo. Assim, para Platão, a formação filosófica para o governante era indispensável. Maiores detalhes a respeito: <[http://criticanarede.com/fa\\_15excerto.html](http://criticanarede.com/fa_15excerto.html)>. Acesso em: 06 set. 2016.

homens escravos. De modo que autores mais rigorosos asseveram que não houve na Grécia democracia verdadeira, mas aristocracia democrática, o que evidentemente traduz um paradoxo. Ou democracia minoritária, como quer Nitti, reproduzindo aquele pensamento célebre de Hegel, em que o filósofo compendiou, com luminosa clareza, o progresso qualitativo e quantitativo da civilização clássica, tocante à conquista da liberdade humana.

Assim, não é difícil perceber que diversos fatores tornaram efetivamente impossíveis a permanência desse regime tal e qual existia em Atenas. Eis as seguintes razões de ordem prática que impulsionaram a transição da democracia direta para a democracia representativa: (a) a complexidade organizativa que o tecido social tomou com o decorrer do tempo, inclusive no que diz respeito ao aspecto territorial (cidades grandes, complexas e com necessidade de manter um princípio político unificador); (b) a inviabilidade numérica de se permitir que centenas de milhares de pessoas pudessem expor a sua opinião em um espaço público físico determinado; (c) o homem da democracia direta era integralmente político, ou seja, não se preocupava com qualquer outro afazer da vida cotidiana, que ficava a cargo dos escravos, mulheres etc. Já o homem moderno era (e ainda é) essencialmente econômico e, por consequência, possuía a necessidade de primeiro prover a subsistência própria e de sua família para, depois, ocupar-se dos assuntos estatais (BONAVIDES, 2000).

Esses fatores permitem concluir que a emergência da democracia representativa foi um caminho inevitável. Pode-se dizer mais: é um caminho sem retorno que pode (e merece) ser aprimorado, porém jamais extinto.

## 2.1 PARTIDOS POLÍTICOS E REGIME DEMOCRÁTICO

Conforme observado na parte introdutória deste trabalho, as agremiações partidárias se efetivaram como instrumentos viabilizadores do diálogo entre os mais diversos extratos filosóficos e doutrinários que permeiam o seio da sociedade. Desenhou-se, assim, uma espécie de elemento intraestatal que transparecia a realidade pluralística tão comum às relações humanas.



Já no século XIX, alguns elementos conformadores destes entes foram delineados por Bluntschli (1862, p. 718) com a convergência de serem caracterizados como “grupos livres na sociedade, os quais, mediante esforços e ideias básicas de teor político, da mesma natureza ou intimamente aparentados, se acham dentro do Estado, ligados para uma ação comum”. Significa concluir que o vínculo associativo conjugado com o interesse de externar ideias comuns ou correlatas, dentro do aparato estatal, formam o núcleo mínimo do que pode se conceber da expressão “partidos políticos”<sup>20</sup>.

Avançando na busca de uma estrutura conceitual que delimite uma configuração satisfatória dessa modalidade de agremiação política, é interessante observar as linhas estabelecidas por Schattschneider e Sait. Pode-se dizer que se tratam de concepções complementares, uma vez que, para Schattschneider (1942, p. 187) retrata “uma organização para ganhar eleições e obter o controle e direção do pessoal governante”, ao passo que Sait (1927, p. 141) aduz representar “um grupo organizado que busca dominar tanto o pessoal como a política do governo”. Em arremate a essa perspectiva, vale a observação de Goguel (1947, p. 685) para quem partido político é “um grupo organizado para participar na vida política, com o objetivo da conquista total ou parcial do poder, a fim de fazer prevalecer as ideias e os interesses de seus membros”.

Verifica-se, pois, que um elemento novo e de fulcral importância para esta investigação científica se integra na composição dogmática das agremiações partidárias: a busca pela obtenção do poder/controlado político.

Nessa dimensão, constata-se o quão percuciente e atual é a ocorrência, no Brasil, das chamadas organizações políticas de patronagem que têm como característica central o objetivo nítido de galgar o poder, mediante pleito eleitoral e acerca-se de posições de mando para os seus dirigentes e vantagens materiais, sobretudo empregos públicos e funções de chefia, para a sua clientela (WEBER, 1956). Sob esse prisma weberiano, já se pode observar que a busca pelo almejado “interesse do povo” (interesse nacional) encontra - se seriamente tisonado, na exata

---

<sup>20</sup> É bem verdade que, já em 1770, Edmund Burke (1860, p. 189) traçara as linhas mestras desta figura ao defini-la como “um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, com base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo”. Faz-se necessário, neste momento, destacar um elemento que se mostra de concretização problemática nesta conceituação: a dita promoção do “interesse nacional”, vez que de difícil alcance e moldura empírica. Ademais, pensamos que Bluntschli trouxe desejável avanço à ideia promotora dos partidos políticos ao situá-los como elementos intraestatal, que com ele não se confunde.

medida em que o binômio - anseio dos representantes ↔ prática dos representados – não se concretiza.

As agremiações de patronagem trazem, assim, como grande característica o fato de serem pragmáticas, com programas fluidos e sem visibilidade ideológica, apesar de representarem os interesses das minorias dominantes. A finalidade é nitidamente eleitoral, uma vez que não são dirigidas, de um modo geral, a uma classe ou categoria particular, buscando a confiança dos extratos mais diferentes da população, propondo plataformas amplas, flexíveis e vagas, a satisfação contraprestacional dos pedidos por votos e soluções para todos os males e chagas sociais. Esse arcabouço estrutural evidencia que, as agremiações além de não contarem com um programa preciso, não estão preocupadas com a educação política das massas nem têm apelo de transformação social. (NORONHA, 1996).

Sob a ótica da dominação e busca pelo controle político, Gramsci (2006, p. 420) já alertava acerca do papel que deveria ser desempenhado pelos entes partidários no sentido de que “o partido como organização prática (ou tendência prática), isto é, como instrumento para a solução de um problema ou de um grupo de problemas da vida nacional e internacional”. Ou seja, o partido deveria ter a função de coadunar não só a vontade da classe que representa, mas também lutar pela formação de uma vontade coletiva. Para o exercício dessa atividade unificadora, far-se-ia necessário haver um “programa de partido”, de forma que a organização não seja pulverizada “numa infinidade de vontades singulares”. (GRAMSCI, 2002, p. 15).

Seguindo essa linha de pensamento, o partido político deve funcionar como um espaço de luta e conscientização política, isto é, um elemento que se realize como centro formador de consciências. As evidências empíricas atestadas atualmente, no sistema democrático brasileiro, permitem verificar o vácuo em que a grande maioria dos partidos políticos brasileiros incorreu, haja vista que as classes não se encontram devidamente expressadas nos partidos políticos e esses, por sua vez, parecem agir para acomodar interesses cada vez mais particularizados.

Na busca de assentar interesses individualizados, em verdadeira luta, seja ela simbólica ou não, os partidos políticos dirigem os seus discursos com o escopo de atrair agentes que respaldem os seus interesses. A luta simbólica entre as agremiações partidárias não é outra coisa senão a tentativa de legitimar os interesses próprios que, muitas vezes, estão completamente dissociados do anseio

daqueles que tais entes dizem representar. O destaque, nesse particular, dado por Bourdieu (1989, p. 2) é salutar:

As diferentes classes e frações de classes estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme os seus interesses, e imporem o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais.

Assim, o caráter de verdade ou a legitimidade do discurso político desenvolvido pelos entes partidários dependem não necessariamente de seu conteúdo, mas de seu poder simbólico, portanto, de sua capacidade de conquistar adeptos e de ser por eles aceito como legítimo. Ao alcançar tal desiderato, os partidos políticos distorcem, ainda mais, a associação representante-representado.

Como se vê, as luzes lançadas por Weber, Gramsci e Bourdieu auxiliam no entendimento da relação que os partidos políticos estabelecem com o poder/controlado político, bem como a maneira pela qual o verniz do discurso político serve para se impregnar, no seio social, a dominação (real ou simbólica) dos interesses que guiam a atuação da maior parte dos partidos políticos no Brasil.

Talvez, por isso mesmo, conforme se verificará a seguir, a impugnação doutrinária aos partidos políticos ainda se faz tão atual e contundente, em que pese ser indiscutível a consagração do regime da “democracia de partidos” no campo sociopolítico atual<sup>21</sup>.

Ainda nos primórdios da democracia representativa, sob o influxo da doutrina do Estado liberal, os partidos políticos já despertavam grande desconfiança quanto aos seus objetivos e modos de atuação a ponto de o filósofo David Hume (1875, p. 127-128) considerar que “do mesmo modo que os legisladores e fundadores do Estado devem ser honrados e respeitados pelo gênero humano, os fundadores de partidos políticos e facções devem ser odiados e detestados”. A centralização hiperbólica de poder capaz de circundar as agremiações partidárias já era pressentida por Taylor, da Carolina do Sul (1914, p. 196) que advertia a nação contra “a horrenda tirania partidária”, que “transformava o povo em autor da sua própria ruína”.

---

<sup>21</sup> Após breve reflexão sobre o significado do termo, Renato Janine Ribeiro (2014, p. 82) anota o seguinte: “ora, o que é um partido? A palavra não é inocente. Nossa sociedade é partida, dividida, cortada. Se alguém propõe uma sociedade íntegra, unânime, nos vem o medo ao totalitarismo [...]. Por isso, desde o século XVIII, faz parte da democracia partidos disputarem o poder”.

A observação de Motta (1999, p. 16) esclarece o quadro existente àquela época:

Havia o preconceito contra os grupos organizados, pois se acreditava que eles poderiam partir, fragmentar o corpo político. Aliás, 'partido' deriva de partir, partilhar, ou seja, dividir. O pensamento ortodoxo à época entendia que a ação política deveria se pautar pela busca do bem comum e a ideia de grupos partidários disputando aguerridamente o poder lhes parecia nociva ao Estado.

A problemática da interlocução entre povo ↔ Estado, o perigo oligárquico e a indesejada confusão entre Estado e partido político, promovida por alguns, são algumas das principais razões que tanto têm causado distanciamento na relação representante – representado, exigindo-se novas práticas de atuação e exercício da cidadania, com o propósito de que seja reduzido esse hiato existente. Isso porque, conforme já afirmado, a consagração dos partidos políticos, como elemento integrante da democracia contemporânea, afigura-se inegável.

Ademais, é mister ressaltar que, antes que se operasse a transição para os dias atuais, de forma a consagrar os partidos políticos como o mais significativo evento na função dos mecanismos democráticos, tais agremiações constituíram-se primeiramente como fenômeno sociológico, desprovido de conteúdo ou significação jurídica, para, somente após, assentarem-se no arcabouço normativo das nações ocidentais. (BONAVIDES, 2000).

Realmente, a história demonstra que não foi tranquila a acomodação jurídica, pelo Estado atual, dessa realidade empírica que são as agremiações partidárias. Foi justamente no Estado social, na democracia de massas, onde esses entes obtiveram sua “certidão de nascimento jurídica” e alcançaram a plenitude de seu poder, a ponto de 2 (duas) frases, atribuídas a Hans Kelsen, citadas por Neto (2009, p.77) sintetizar tamanha envergadura alcançada: “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos!” e “a democracia, necessária e inevitavelmente, requer um Estado de partidos!”.

Dessa forma, forjou-se a realidade partidária com a ambiciosa pretensão de servir de canal de interlocução da vontade popular, representantes e propugnadores das mais variadas ideologias existentes em uma sociedade plural, protagonistas do desembaraçado debate de ideias e estimuladores da participação política e da cidadania.

## 2.2 OS GRUPOS DE PRESSÃO E A OPINIÃO PÚBLICA

A realidade da prática democrática demonstra que a vontade humana não ganha corpo, em sua expressão, através de interesses insulados. É sempre por meio da manifestação agregada, a cujos interesses os indivíduos podem, ou não, se vincular, que o exercício da democracia pluralista ocidental se manifesta. Foi-se o tempo em que se concebia como mensurável e alcançável a tão alentada “vontade geral”<sup>22</sup>.

O século XX conhece sociedades, grupos, classes e partidos como substrato da vida política em substituição aos antigos mitos do cidadão soberano e da vontade geral, tão usuais na abstrata teoria do Estado que emergiu da herança liberal. Esses mitos só sobrevivem na linguagem jurídica das Constituições e dos publicistas, pois, de modo algum, encontram, atualmente, confirmação nos fatos. (BONAVIDES, 2000). Os grupos de pressão se desenham, assim como os partidos políticos, como canais de representação que estabelecem pontes entre interesses parcialmente coletivos e o Estado. Não é à toa que Filho (2003, p. 89) traz uma síntese bastante pertinente acerca de tais grupos ao defini-los como “todo e qualquer grupo que procure influir no governo em defesa de um interesse”.

Todavia, é salutar estabelecer, de imediato, distinções conceituais entre os partidos políticos e os grupos de pressão, uma vez que tais figuras servem (ou deveriam servir!) para propósitos distintos. As agremiações partidárias devem buscar aclarar os interesses globais do corpo social, tomando-se em sua dimensão universal, ao passo em que os grupos de pressão se concentram em concretizar interesses seccionados, sem grandes compromissos com as conveniências mais gerais, vez que aderem os seus objetivos aos setores que estão manipulando o controle/poder político. (RIBEIRO, 1996).

A relação entre ambos é motivo de justificável preocupação entre os estudiosos. A influência que os grupos de pressão são capazes de realizar sobre os partidos políticos é de tamanha envergadura que não seria exagero constatá-los, muitas vezes, como os verdadeiros sujeitos da ação política, notadamente em

---

<sup>22</sup> Rousseau (2002) esforçou-se em conceber a ideia de vontade geral ao aduzir que há comumente grande diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; esta só fita o interesse comum; aquela só vê o interesse, e não é mais que uma soma de vontades particulares.

países como o Brasil, onde a cidadania ainda é exercida de forma bastante tímida. Em determinados momentos, as aspirações de tais grupos se irradiam, inclusive, sobre os demais ramos do poder estatal – Executivo, Legislativo e Judiciário – cujas manifestações trazem com uma frequência preocupante a marca dessa participação política. (BONAVIDES, 2000).

Não raro, as agremiações partidárias e os grupos de pressão aparecem unidos durante o processo político, a exemplo da aprovação de projetos de lei, circunstância que densifica ainda mais determinados interesses particulares e setorializados em detrimento do atendimento de um interesse de caráter mais geral<sup>23</sup>.

Porém, fato é que diversas são as modalidades de grupo de pressão. E aqui se faz necessário destacar algumas espécies para melhor explicitar os aspectos positivos e negativos que podem germinar da atuação desses agrupamentos. Segundo Pasquino<sup>24</sup>, tem-se:

a) *os grupos de interesses anômicos*, a atuarem por via de uma articulação anômica para sensibilizar e chamar a atenção dos detentores do poder sobre as suas reivindicações, ou seja, são defensores de interesses que não chegam a impressionar o governo, quer em razão do conteúdo, quer pela forma de sua exteriorização e que, portanto, lançam mão das mais diferentes manobras e ações para o atingimento do objetivo; b) *os grupos de interesse de cunho não associativo*, de fundo familiar, religioso ou étnico; c) *os grupos de interesse de perfil institucional*, os organizados na defesa de interesses e para a tutela de prerrogativas e privilégios próprios de uma instituição, dotados de persistência e estabilidade; d) *os grupos de interesses de cunho associativo*, cuja conotação é a representação expressa de interesses particulares, o emprego de profissionais na defesa e promoção de suas atividades e um procedimento próprio, visando sua adequada formulação.

No Brasil, pode-se observar os seguintes grupos, que dedicam atuação mais intensa e constante ante o parlamento: bancada feminina, frente parlamentar da pequena e microempresa, bancada da Amazônia legal, frente parlamentar de

<sup>23</sup> Durante o trâmite do Código Florestal (LEI Nº 12.651 DE 25/05/2012 - DOU 28/05/2012) revelou-se indiscutível a influência da chamada “Bancada Ruralista” sobre os parlamentares no sentido de flexibilizar diversos dispositivos da norma federal, a fim de atender aos seus interesses econômicos. A extinção da reserva extrativista Jaci-Paraná, por exemplo, em Rondônia, e a proposta de acabar com a Floresta Estadual do Amapá são exemplos candentes deste modo de atuação. Maiores informações: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Codigo-Florestal-Sempre-pode-piorar/>>. Acesso em: 06 set. 2016.

<sup>24</sup> In: Mônica Caggiano, *Oposição na Política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. p. 88-89, São Paulo – SP: Angelotti, 1995. Interessante perceber que a expressão utilizada pelo autor é grupos de interesses. Paulo Bonavides (2000, p. 427), com a precisão que lhe é peculiar, procura distinguir grupos de pressão e grupos de interesses ao estatuir que “os grupos de interesses podem existir organizados e ativos sem contudo exercerem pressão. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero do qual os grupos vêm a ser espécie”.

habitação e desenvolvimento urbano, bancada da agricultura familiar, bancada sindical, bancada evangélica, bancada dos empresários, bancada da saúde e a bancada ruralista.

Dentro dessa realidade de composição de interesses, há, ainda, a atuação dos lobistas que são profissionais<sup>25</sup> que bem conhecem os domínios e funcionamento do poder político institucional, especialmente no Poder Legislativo, e estão habituados a se relacionar com agentes políticos e autoridades. A ingerência dos lobistas frente a classe política, em grande parte, se dá com o objetivo de atender a interesses de empresas privadas que nutrem o desejo de verem concretizadas expectativas econômicas nos mais variados ramos (agronegócio, indústria de alimentos, automobilística etc.).

A expressão lobby é de origem norte-americana e já é empregada em outras nações. Em sentido mais literal e denotativo, significa a parte de um prédio que se encontra aberta ao público; trata-se do corredor, vestíbulo e, mais especificamente, os corredores do Parlamento. Nos Estados Unidos da América, a palavra lobby passou a ser utilizada para designar a ação de pessoas vindas de fora do Congresso e que se misturavam aos parlamentares nos corredores do Congresso, posteriormente nos gabinetes e em outros locais, para influenciá-los. Vale pontuar que o termo lobby se aplica, também, aos homens ou grupos que se dedicam a essa atividade, de modo que o verbo lobby é utilizado correntemente para designar as manobras dos *lobbysts*. (MORAES, 2000).

O que há de comum, variando em intensidade e força, em todos esses centros é a técnica utilizada para que os seus interesses e objetivos sejam alcançados. A estratégia pode variar desde a mera persuasão até a corrupção de agentes públicos, circundando, não raro, pela intimidação. Os alvos preferenciais desses agrupamentos são a opinião pública, as agremiações partidárias, os agentes públicos que compõem o Poder Legislativo, Executivo e, por vezes, o Judiciário e a imprensa.

Nesse terreno de atuação política, muitas vezes, o que se observa é que a opinião pública é “preparada” e, se for o caso, “criada” para dar respaldo de legitimidade à pretensão do grupo, que esperava ver facilitada a sua tarefa. Por essa via indireta (apoio da opinião), busca-se lograr o acolhimento dos favores postulados

---

<sup>25</sup> Ao contrário do que ocorre em muitos países, a exemplo dos Estados Unidos da América, o “lobby” é uma atividade que ainda não foi regulamentada no Brasil.

junto aos poderes oficiais competentes. Camuflar a opinião e, em casos mais agudos, manietar o público se consegue mediante o emprego dos instrumentos de comunicação de massas. O grupo mobiliza, então, rádio, imprensa, televisão e, por meios declarados ou sutis, exterioriza a propaganda de seus objetivos, quer pela publicidade remunerada, quer pela obtenção da condescendência e simpatia dos que dominam aqueles meios. Ao final, produz-se o clima de apoio ao grupo, de forma que a autoridade pública se vê favoravelmente predisposta a atender aos seus interesses. (BONAVIDES, 2000).

Até muito recentemente, o financiamento por parte de pessoas jurídicas (sociedades empresárias) das campanhas eleitorais era uma das mais eficientes estratégias praticadas por determinados grupos de pressão (empresas privadas). Ocorre que o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650<sup>26</sup>, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições dessas pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Como o Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, tal decisão será aplicada às eleições de 2016 e seguintes. O cenário a ser ilustrado, a partir desse novo paradigma, ainda é incerto, pois se trata de prática solidificada nas campanhas políticas e que sempre trouxe efeitos nefastos para a sociedade brasileira, a exemplo da atuação política parlamentar em prol de interesses setorializados e parciais do empresariado nacional.

Condensam-se, adicionalmente, contra os grupos de pressão a pecha de sempre atuarem de modo a desprestigiar o interesse geral<sup>27</sup>, além de patrocinar privilégios indevidos aos agentes políticos, isto quando não preferem atuar sob a forma da intimidação, do suborno e da corrupção. Deixa-se de triunfar o valor da razão e do bom senso, os quais sucumbem frente aos interesses dos mais fortes que, não raras vezes, apoiam-se no poder do dinheiro. (BONAVIDES, 2000).

Contudo, fato é que tais grupos revelam-se como uma realidade indiscutível e corporificam apenas mais uma das inúmeras maneiras que se exterioriza a representação de interesses. Ademais, é possível verificar que nem sempre tais agrupamentos agem nutridos de má-fé com o objetivo de escamotear os interesses

---

<sup>26</sup>Para maiores informações:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em: 06 set. 2016.

<sup>27</sup> Já foi dito, neste trabalho, a imensa dificuldade de se estabelecer contornos precisos do que se pode conceber como “interesse geral”, dada a vagueza, obscuridade e abstração que esta ideia traz.



prementes da sociedade da qual fazem parte. Veja-se, por exemplo, as notáveis contribuições dadas pela bancada feminista ao se discutir e aprovar a conhecida Lei Maria da Penha (Lei Federal número 11.340/06), que trouxe indiscutível progresso na proteção dos interesses das mulheres vítimas de violência física e/ou psicológica.

Assim, em uma sociedade multifacetada e plural, como é o caso da brasileira, os grupos de pressão não devem ser simplesmente demonizados ou desprezados, na exata medida em que contribuem com a maior abertura da participação política de todos os segmentos da sociedade<sup>28</sup>, circunstância que homenageia os valores fundamentais da liberdade de expressão, do pluralismo político e do fecundo progresso que se estabelece no debate de ideias.

O que não se deseja, portanto, é a germinação de grupos de pressão que se elevem com o escopo puro e simples de defesa de interesses amesquinçados pelo matiz econômico, tão danosos para o equilíbrio e a paz social. Deve-se procurar afastar, destarte, a prevalência de interesses segmentares que se contraponham aos anseios de toda a sociedade. (NETO, 2009).

Tema dos mais tormentosos na Ciência Política é a busca de contornos precisos do que vem a significar opinião pública, vez que tal termo é circundado de ambiguidade e vagueza. Ora tal expressão vem vinculada à ideia de opinião de classe, ora de toda uma nação, ora conectada com a expressão de uma maioria dominante, em detrimento de um segmento desprivilegiado. Tanto é assim que Child (1939, p. 327) sentenciou que a “natureza da opinião pública não é algo para ser definido, senão para ser estudado”.

Ainda assim, diversos autores encararam a árida e árdua missão de buscar contornos mais bem definidos do que vem a significar opinião pública. Nesse espectro, ainda que de forma sintética, vale destacar aqui algumas conceituações que, se não têm o poder de dirimir todas as dúvidas acerca desse instituto, certamente, contribuem para lançar luzes hábeis a melhor elucidar o tema.

Via (1983, p. 58) aduz que a “opinião é conjunto de crenças a respeito de temas controvertidos ou relacionados com interpretação valorativa ou o significado moral de certos fatos”. Já Augras (1970, p. 11) explica que “opinião é um fenômeno social. Existe apenas em relação a um grupo, é um dos modos de expressão desse grupo e difunde-se utilizando as redes de comunicação do grupo”. Tais definições

---

<sup>28</sup> Vale recordar que diversos grupos de pressão não são movidos por interesses meramente econômicos como é o caso dos movimentos estudantis, religiosos, ambientais, intelectuais etc.

permitem concluir que refletir acerca do significado de opinião pública remete à ideia de grupo, de público, de opinião e de indivíduo.

É possível vislumbrar, ainda, algumas características que revelam os limites e carga de conteúdo acerca da expressão opinião pública. São elas: (a) a opinião pública pode ter ou não um caráter político; (b) deve ser considerada mais que a pura e simples soma das opiniões, pois resulta de uma elaboração maior; (c) é influenciada pelos veículos de comunicação massiva; (d) poderá, ou não, ter origem na opinião resultante da formação do público; (e) não deve ser confundida com a vontade popular. (OLICSHEVI, 2006).

O estado liberal burguês estruturou o significado de opinião pública dentro de um contexto de racionalidade, na qual esta servia de contrapeso contra o arbítrio da autoridade estatal. Forjou-se a ideia de que a opinião pública era qualitativamente elevada em termos de consciência, enquanto classe social<sup>29</sup>, é portadora do prestigioso papel de zelar por um governo livre, impessoal e não autoritário. A observação de Bonavides (2000, p. 452) acerca dessa quadra histórica é esclarecedora ao considerar “opinião da classe instruída ou educada, juízo de valor que apenas surge com o advento da burguesia, a opinião pública, como bem anotou Herman Heller, serviria de freio ou disciplina contra eventuais abusos da autoridade”.

Vertente absolutamente distinta se observa acerca da substância que deriva da opinião pública na realidade das sociedades de massas (estado social). No século XX, a visão despertada acerca da opinião pública é no sentido de apartá-la da vestimenta da racionalidade e vinculá-la a um caráter de artificialidade e irracionalidade, funcionando como mero instrumento do aparato estatal. Em suma, a visão de outrora (estado liberal), que cercava a opinião pública de autonomia e a colocava nas mãos da classe média, sucumbiu e deu lugar a uma análise muito mais cética e de configuração inteiramente distinta.

Na análise de Bonavides (2000, p. 458-459):

Talvez o cerne da mudança resida nisso: a opinião pública ‘despersonalizou-se’: de criadora e afiançadora de instituições se transfere ela mesma numa instituição ‘criada’ e ‘afiançada’ pelo Estado para manter outras instituições. Na sociedade de massas, o indivíduo, as ideias, os juízos críticos, a autonomia do raciocínio contam pouco, cedendo lugar à

---

<sup>29</sup> Bluntschli (1862) identificou a opinião pública com a figura da classe média, atribuindo a esta influência relevante sobre o Estado, ao ponto de considerar esse ente como verdadeira força pública.

ação coletiva, aos juízos de grupo, aos interesses de classe e profissão, às ideologias. Abre-se assim caminho àquela opinião pública, marcada da funesta imperfeição de haver abdicado nos órgãos estatais e nas minorias tecnocráticas a palavra de comando político, que as massas passivamente acatam. [...]. A massa se rege por sentimentos, emoções, preconceitos, como a psicologia social já demonstrou exaustivamente. A opinião das massas formando a opinião pública será por consequência irracional.

Não há dúvidas de que o quadro retratado na sociedade de massas acerca da opinião pública carrega contornos de pessimismo e até certo grau de desalento. Porém, é forçoso reconhecer que diversos países integrantes das chamadas democracias ocidentais, da qual o Brasil faz parte, vêm indicando o resgate de uma opinião pública que procura demonstrar certa independência e espírito crítico, conforme se pode verificar das recentes manifestações sociais realizadas em solo nacional, que serão analisadas em tópico próprio desta investigação.

O pluralismo político, a liberdade de expressão, de associação, de reunião e a força integradora dos movimentos sociais organizados, ou não, ainda demonstram o forte poder de crítica e mudança que a opinião pública pode direcionar às instituições oficiais e ao governo estabelecido. Sólida é a observação de Finer (1956, p. 260) quando reconhece que o homem é e continuará sendo a mola propulsora de integração das massas “enquanto tiver pernas para comparecer aos comícios e visitar os amigos, coração para sentir, cérebro para pensar e língua para falar”.

### **3 CRISE DA REPRESENTAÇÃO**

#### **3.1 DILEMAS DA REPRESENTAÇÃO, O IMPERATIVO E O MANDATO REPRESENTATIVO**

Viu-se, na parte introdutória deste trabalho, que o termo representação comporta diversas acepções, dada a polivalência da expressão. Dentro da análise que interessa a este estudo, que é a representação política, deve-se analisar o fenômeno como instrumento pelo qual a sociedade faz chegar aos poderes públicos constituídos as suas aspirações. Porém, o êxito desse processo não se aperfeiçoa tão-só com o pronunciamento de determinada reivindicação, senão com o seu atendimento e satisfação.

A representação se configura, assim, como um processo de conexão entre a sociedade e o poder estabelecido, permitindo a este conhecer o estado real daquela, oferecendo à sociedade um instrumento político para prevenir-se dos desmandos e abusos dos governantes. Porém, o centro da decisão política é sempre o poder e a simples existência de entidades representativas, no seio da sociedade civil, frente ao poder não basta para atender plenamente às reivindicações sociais. Logo, o ideal de um sistema representativo é obter a plena satisfação daquilo que se postula, sob pena de esvaziamento do próprio instituto em si. Em outras palavras, a sociedade civil aspira influir positivamente nas decisões políticas e administrativas dos agentes políticos. (SOUSA, 2011).

Do contrário, o que haverá é apenas um simulacro de representação<sup>30</sup> da sociedade no e ante o poder constituído. Tal ineficácia das instituições representativas pode conduzir seriamente a um governo demagogo, tirânico ou com viés absolutista. A delegação do poder, pela via da representação, não pode, pois, transformar-se em um dogma bastante em si, visto que a inexistência de mecanismos que possibilitem o adequado controle e alinhamento entre a pretensão do representado e as ações do representante torna, no mínimo, ingênua a realização da prática democrática.

Conforme visto em item anterior, as agremiações partidárias surgem com a pretensão de se tornarem instrumentos hábeis a organizar os interesses das mais diversas ideologias que estão incrustadas na sociedade, aproximando o aparato estatal dos indivíduos. A aspiração é de servirem como verdadeira ponte de canalização das demandas coletivas, que devem ser observadas, reconhecidas e satisfeitas.

Ocorre que a representação e, como corolário, a prática democrática se debilitam quando os seus mecanismos de funcionamento se restringem a aspectos institucionais e formais, que envolvem eleições livres, regulamentação do sistema eleitoral, normatização dos partidos políticos, etc. Há, pois, a necessidade de se desenvolver e fortalecer espaços de participação e deliberação pública, nos quais os indivíduos possam, de fato, debaterem assuntos de interesses da comunidade a partir de um agir comunicativo. (HABERMAS, 1990).

---

<sup>30</sup> Talvez por essa insuficiência do que a representação é capaz de oferecer que Jean-Jacques Rousseau (1997, p. 188) tecia críticas tão contundentes ao destacar que “os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar; em absoluto, não é lei”.

O modelo clássico de democracia, onde o governo da maioria não restringe os resultados sancionados pelo eleitorado, tende a valorizar os arranjos macroestruturais, reduzindo o regime democrático apenas aos seus aspectos formais, instrumentais e institucionais. Esse modelo, que durante muito tempo garantiu os interesses de uma pequena elite dirigente, hoje, mostra-se incompatível com os anseios dos cidadãos contemporâneos em sociedades heterogêneas, de sorte que se faz premente a necessidade de aprimoramento da representação política. (FREITAS, 2015).

Fato é que a sociedade brasileira parece ter incorporado a crença inabalável<sup>31</sup> no sentido de que a delegação de poder aos representantes políticos serviria como panaceia para a solução de todos os problemas de ordem social, política e econômica que afligem os cidadãos. Trata-se, aliás, de um sintoma observável nas democracias ocidentais as quais, em quase sua totalidade, relegam ao indivíduo (representado) o papel secundário de eleitor, que se encontra vulnerável a todo tipo de retórica e manipulação dos agentes políticos (representantes). As consequências que advém desse modo de atuação são a má delegação de poder, sem uma supervisão efetiva do eleitorado, e a tomada de decisões irrefletidas na escolha dos representantes. (ARRIAGA, 2015).

Concretiza-se, dessa forma, o desgaste do partidarismo tal como vem sendo praticado, conforme conclui Dalton (2002, p. 22-23) ao constatar que “a tese do desalinhamento sugere que nós estamos testemunhando uma ampla e continuada recusa do papel político dos partidos para públicos contemporâneos”. Em que pese as agremiações partidárias serem elementos importantes no desenho político da democracia representativa, fato é que, acaso o desalinhamento da representação política continue se acentuando sem perspectiva de controle, o sistema democrático, em si mesmo, pode sucumbir diante de formas autoritárias de manifestação do poder. Afinal, deve-se compreender o fenômeno da representação política como

---

<sup>31</sup> Há quem desmistifique qualquer crença no sistema de representação vigente e elenque nada menos do que 10 (dez) motivos pelos quais os agentes políticos jamais representarão os cidadãos: 1) corrupção; 2) incentivos errados concedidos aos políticos pelo jogo eleitoral (reeleição); 3) atração de pessoas pouco comprometidas para a atividade política; 4) sentimento de impunidade e ausência de controle que os políticos nutrem; 5) partidos políticos e eleições como vetores de corrupção dos dirigentes políticos; 6) a inação dos políticos para questões relevantes é estimulada pelo mundo da política; 7) a identidade social dos políticos com outras elites e o conseqüente distanciamento do “homem comum”; 8) ideologia direcionada pela vontade de obtenção e exercício de poder crescente; 9) a classe política não representa demograficamente a população geral; e 10) a estrutura de poder, do sistema eleitoral e da condução dos negócios públicos amputam maiores atuações dos agentes políticos em prol da sociedade. (ARRIAGA, 2015).

mecanismo político próprio apto a realizar uma relação de controle (regular) entre governados e governantes. (OBBIO, 1998).

Em que pese a opinião corrente apontar a engrenagem das assembleias parlamentares periodicamente eleitas como a expressão concreta da representação política, o conteúdo exato desse conceito permanece bastante controverso. Neste contexto, a maneira pela qual a representação se manifesta variará de acordo com a espécie de instrumento que é utilizado: o mandato representativo ou o mandato imperativo. A depender da modalidade, sérias consequências advirão em termos de maior (des)equilíbrio na relação representante ↔ representado, bem como na análise dos limites de atuação, possibilidades, prerrogativas e deveres dos agentes políticos frente ao povo.

O instrumento do mandato serve para designar categorias diferentes no âmbito da, ainda, tradicional divisão do Direito em Público e Privado.

No Direito Privado, por exemplo, uma das grandes características do mandato é a sua revogabilidade, na exata medida em que se cria um vínculo em que o mandatário deve agir em nome e no interesse do mandante. (PEREIRA, 1990). Pode-se afirmar, ainda, que o mandatário tem o dever de prestar contas dos atos realizados na qualidade de representante, além do que os poderes conferidos pelo mandante devem ser observados de forma restrita, sob pena de serem considerados nulos os atos praticados pelo mandatário que extrapolem os poderes outorgados.

Na situação acima ventilada, em que o representante é concebido como um executor privado de iniciativa e de autonomia, tem-se os contornos do que se convencionou caracterizar e denominar, na Ciência Política, de mandato imperativo. Sousa (2011, p. 62) estabelece a linha mestra deste instituto ao preconizar que “el mandato imperativo implica también representación, y hasta de un modo más acentuado, por la mayor vinculación que establece entre el diputado y sus electores”.

Já no Direito Público, o mandato representativo escapa das características destacadas acima e se configura de forma que o agente político representa toda a nação, e não apenas o círculo de cidadãos que o elegeu. A amplitude e força desta modalidade de mandato se verifica também porque o parlamentar, por exemplo, não pode ser destituído pelos seus eleitores, já que, uma vez eleito, inexistente dependência legal que o subordine às pessoas que o elegeu. Como decorrência desse fenômeno, o agente político não se encontra legalmente obrigado a prestar contas aos eleitores, atuando com plena independência, e os seus atos não podem

ser nulificados por eventuais extravasamentos que se considerem cometidos. (AZAMBUJA, 1942).

Tamanho é o descolamento causado por essa independência do representante frente ao representado e a sua distinção em relação aos efeitos do mandato imperativo que Carracedo (2007, p. 136) nomina tal evento de representação indireta afirmando que:

[...] la representación indirecta no se siente obligada a dar cuentas en sentido estricto de su actuación. Cada diputado es diputado nacional; por tanto, representa a la nación, no a sus electores de distrito. Se trata, por ello, de una representación indirecta o incluso representacional (representa teatralmente su papel). En realidad ha sido elegido primero por la cúpula burocrática de su partido político, pues los electores, como antes indicaba, tienen que habérselas con unas listas cerradas y bloqueadas según la lógica de lo tomas o lo dejas. La representación directa, en cambio, toma en serio el oficio de representante. Su representatividad nacional no anula la especial que debe a sus electores de distrito y, por ello, está dispuesto a rendir cuentas en ambos niveles, al igual los demás diputados.

Essa matiz, que teve seu nascedouro na França, sintetiza a ideia de que a vontade dos mandatários deve ser compreendida não como sua própria vontade, senão como anseio da vontade nacional, de modo que a representação é criadora desta espécie de anseio. (BURDEAU, 1949-1957). Nesse passo e corroborando os contornos essenciais desta espécie de mandato, Sousa (2011, p. 59) informa que “el diputado no representa a los electores, como ocurría en los tiempos del mandato imperativo, sino a la propia na Nación, y la voluntad nacional se encarna en la voluntad de sus representantes”.

Verifica-se, pois, que as concepções de mandato imperativo e mandato representativo encarnam faces opostas da mesma moeda (representação).

Como crítica principal ao mandato imperativo pode-se indicar o risco de fragmentação da sociedade em delegações parciais e inconciliáveis, das quais o exercício da representação poderia se revelar impraticável. Além desse viés negativo, observa-se uma limitada e irregular participação dos representantes no processo de decisões das políticas públicas, além de ser constatável o reduzido grau de conhecimento dos representados no trato dos negócios públicos dada a sua natural complexidade. (BOBBIO, 1998).

Já quanto ao modelo do mandato representativo, levanta-se a pertinente observação da possibilidade de não correspondência das percepções que,

respectivamente, têm representantes e representados do interesse destes últimos. Verifica-se, assim, que esse instrumento não oferece, em si, uma solução satisfatória para uma situação onde há pontos de vista diferentes entre mandante e mandatário, fato tão comum quando se trata dos dilemas da vida política. Acaso inexistassem mecanismos de controle sobre o comportamento do representante, termina-se por atribuir a este um poder arbitrário. (BOBBIO, 1998).

### 3.2 O FENÔMENO DA *PARTITOCRACIA*

Levando-se em consideração os delineamentos já realizados na parte introdutória desta investigação científica, parte-se da premissa que a *partitocracia* é um fenômeno que, tal como é conhecido atualmente, teve a sua origem desencadeada dentro do contexto europeu, em período do pós Segunda Guerra Mundial, e que se consolidou dentro da realidade política dos denominados partidos de massa. A Alemanha, a França e a Itália já haviam experimentado essa realidade com o fortalecimento dos partidos socialistas. A utilização da expressão *partitocracia*, já em seu nascedouro, irradia um sentido crítico e pejorativo, significando, de fato, além da ideia de governo dos partidos (Estado de Partidos<sup>32</sup>), o seu domínio ou expansão da ambição de domínio. (BOBBIO, 1998).

Ao se estabelecer o Estado de Partidos, percebe-se certa sobreposição dos entes partidários nos mais diversificados setores da vida em sociedade, de sorte que as agremiações, de forma concertada e planejada, penetram em espaços cada vez mais amplificados do debate público e nas esferas decisórias das políticas públicas. O objetivo de se monopolizar as demandas políticas acaba por transformar os partidos em entidades autorreferenciadas e conservadoras, que se desvincula perigosamente dos anseios da sociedade civil.

Nesse contexto, cada agremiação se considera detentora da verdade política, pretendo fazer crer que o seu programa de governo é a salvação nacional. A textura ideológica de tais programas intensifica uma ambição quase messiânica,

---

<sup>32</sup> WALINE, M. (1948, p. 59) esclarece que “la expresión ‘Estado de partidos’ es una traducción literal de la palabra alemana ‘Parteienstaat’, porque este régimen fue por completo realizado en Alemania, en el tiempo de la República de Weimar, después bajo el Tercer Reich”, Conclui-se, pois, que a ideia irradiada do termo Estado de Partidos alcança, em seu patamar último, o Estado de um só partido.



especialmente quando se está diante de ideologias radicais. Nesses casos, os antagonismos partidários representam a oposição “amigo-inimigo”, não apenas por vislumbrar o adversário político como inimigo do ente partidário, mas, especialmente, por considerá-lo como nefasto ao interesse da sociedade civil (interesse nacional). Nessa toada, a agremiação partidária tende a ser intolerante, correndo-se o grave risco de se institucionalizar uma guerra civil. Isso para não mencionar os partidos que são meros ajuntamentos de interesses pessoais de seus dirigentes políticos, na luta pelo poder institucional. (SOUSA, 2011).

A crescente influência dos partidos políticos é verificada, por exemplo, através da disciplina da fidelidade partidária, que conduz a ideia de perda do mandato do agente político<sup>33</sup> que tenha rompido com a disciplina da agremiação da qual participa e foi eleito. Pode-se afirmar que o parlamentar, em casos tais, deixa de ser um representante de “toda a nação” (formulação do mandato representativo) e passa a ser um agente do partido político que o elegeu. A sociedade, como unidade ideal e abstrata, cede lugar ao ente partidário.

Ainda que não se visualize a fidelidade partidária como um mal em si mesmo (e, de fato, não é<sup>34</sup>), pode-se afirmar que o agente político não decide por si, pois está sujeito à vontade do partido, do seu programa e de suas diretrizes. Os compromissos partidários influenciam de maneira decisiva nos discursos e nas votações de seus membros. Fato é, porém, que a aplicação irrefletida e desmesurada desse parâmetro é capaz de criar distorções, além de fazer sobrepor, de maneira descendente e não democrática, a vontade externada pela parcela dirigente da agremiação.

É salutar a observação de Carracedo (2007, p. 135):

---

<sup>33</sup> No julgamento do MS 26.602, Rel. Min. Eros Grau; MS 26.603, Rel. Min. Celso de Mello e MS 26.604, Rel. Min. Cármen Lúcia, o STF decidiu que a infidelidade partidária pode levar à perda do mandato do agente político eleito pelo sistema proporcional (vereadores, deputados estaduais, distritais e federais). Interessante destacar que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5081, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, a mesma Corte Constitucional consolidou o entendimento no sentido de que não se aplica aos cargos do sistema majoritário de eleição (prefeito, governador, senador e presidente da República) a regra da perda do mandato em favor do partido, por infidelidade partidária. Maiores detalhes: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=292424>>. Acesso em: 06 set. 2016.

<sup>34</sup> Pode-se considerar a fidelidade partidária como elemento indispensável à consolidação do Estado Democrático de Direito, uma vez que, sem a fidelização, a cidadania seria fraudada por práticas pouco recomendadas de fisiologismo e escambo político, circunstância que fragilizaria a soberania popular. (NETO, 2009).

Con vistas a su elección, todo candidato a diputado ha de presentar a su electores un programa concreto y una promesa implícita de que se atenderá a tal programa si es elegido. Normalmente ha de tratarse del programa general del partido con algunas precisiones personales. Tal adhesión puede incluir, también, ciertos puntos solicitados por los electores. La diferencia radica en que la representación directa adopta este pequeño contrato social entre representante y representado en su integridad y sin tapujos, mientras que la representación indirecta lo hace como meras intenciones de acción, cuando no ya como franca propaganda electoral, en la que lo único que importa es ganar votos (esto es, ser elegido diputado). La información veraz brilla por su ausencia. Se ofrecen, por tanto, a los potenciales electores una serie de promesas para ganar sus votos; después ya veremos lo que hacemos.

São características comuns das agremiações partidárias que incorporaram tal poder de influência, no seio político, econômico e social, e que bem reflete os contornos da *partitocracia*: a considerável permanência temporal no centro do poder administrativo (Poder Executivo), a ocupação de cargos de direção nas entidades estatais e paraestatais mais relevantes, a monopolização dos debates acerca das políticas públicas e a intensa influência no parlamento (Poder Legislativo).

No Brasil, não por acaso, verifica-se a correspondência de quatro partidos políticos (Partidos dos Trabalhadores <sup>35</sup>, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Partido da Social Democracia Brasileira e Partido Progressista) que controlam a maior parte da bancada parlamentar, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal. Trata-se de consequência de arranjos políticos e institucionais que transformaram esses entes em estruturas com forte poder de influência política nos debates das matérias mais relevantes relativas à administração da coisa pública e na formulação da agenda política estatal. O quadro a seguir permite tal constatação (Partido Político – Bancada Parlamentar):

---

<sup>35</sup> No que se refere ao Partido dos Trabalhadores (PT), é salutar esclarecer que a envergadura institucional adquirida, enquanto agremiação partidária com considerável poder de influência no centro das decisões administrativas, no direcionamento das políticas públicas e nas escolhas das ações governamentais, deu-se a partir da vitória eleitoral para a Presidência da República de Luís Inácio Lula da Silva (LULA), no ano de 2002. Em período anterior, este ente partidário compunha o setor político parlamentar que realizava, de maneira bastante limitada, oposição ao então governo de Fernando Henrique Cardoso, cuja administração refletia a predominância política, no Brasil, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), durante o período de 1995 a 2003.

Quadro 1 – Ocupação da bancada parlamentar

CÂMARA DOS DEPUTADOS (ANO: 2016) <sup>36</sup>		SENADO (ANO: 2016) <sup>37</sup>	
PT	59	PMDB	19
PMDB	67	PSDB	11
PSDB	53	PT	10
PP	41	PP	07

Fonte: Câmara dos deputados (2016)

Inegável, portanto, que, em que pese a importância reconhecida aos entes partidários no decorrer da história recente das nações ocidentais, a *partitocracia*, traz consequências graves para todo o tecido social e tende a encerrar-se em si mesma, no intuito de conservar o seu poder. Verifica-se, assim, que a mudança de perspectiva e atuação dificilmente brotará dentro do seio das agremiações.

Recapitule-se que, se afigura indiscutível a importância dos partidos políticos para a democracia contemporânea, porém, os excessos observados, no exercício da representação política, os transformaram em entidades muito impopulares. A conclusão que se chega é que a solução não pode ser outra, senão a própria reinvenção das práticas partidárias, de modo a afastar comportamentos oligárquicos. Somente com o fomento e expansão do controle e limitação dos poderes de tais entidades é que se poderá vislumbrar a possibilidade de recuperação da credibilidade e confiança dos cidadãos. Parece lógico que essa mudança será fruto de uma evolução geracional e do exercício de novas práticas tanto no funcionamento interno, quanto externo, dos entes partidários. (ÁLVAREZ, 2014).

A inércia da sociedade civil, a não utilização de mecanismos mais eficientes de controle das agremiações partidárias e dos agentes políticos, bem como o afastamento de outras estratégias e atores, que possam melhor canalizar as aspirações oriundas do seio da comunidade, apenas recrudescerá o fenômeno

<sup>36</sup> Informação extraída do seguinte sítio eletrônico: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/502443-FILIACAO-A-NOVOS-PARTIDOS-ALTERA-COMPOSICAO-DE-BANCADAS-NA-CAMARA.html>>. Acesso em: 06 set. 2016.

<sup>37</sup> Informação extraída do seguinte sítio eletrônico: <<http://www.senado.leg.br/senadores/senadoresPorPartido.asp>>. Acesso em: 06 set. 2016.

acima descrito, de sorte a pôr em risco o próprio funcionamento da democracia representativa.

### 3.3 A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Muitas vezes, por servirem a interesses centrípetos, corporativistas e de sobreposição dos anseios dos seus integrantes, os partidos políticos brasileiros desgarram-se da substância que os seus estatutos tanto instilam sufragar perante os cidadãos, notadamente durante o período de acirramento eleitoral. Nas considerações de Bonavides (1978, p. 6) não há muito o que se aguardar dos entes partidários “pelo simples fato de serem eles, como realmente o são, destituídos de programa ideológico”.

Seguindo esse direcionamento, é possível afirmar que a monopolização da atividade política, nesses atores coletivos, acaba por asfixiar outras estratégias e entidades que poderiam auxiliar na oxigenação da via que se estabelece entre as pretensões da sociedade civil e as políticas públicas praticadas pelos agentes políticos. Ao fim e ao cabo, tamanha concentração do protagonismo político consolida uma visão elitista e conservadora da prática democrática, que acabaria por se restringir à conclusão dada por Schumpeter (1968, p. 343) para quem “el método democrático es aquel sistema institucional en el que los individuos adquieren el poder para decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”<sup>38</sup>.

São precisamente tais leituras, que sugerem que a atividade política deve concentra-se única e exclusivamente nas mãos dos “representantes legítimos” da cidadania, que predominam nos círculos conservadores. Desse ponto de vista restritivo, não somente o exercício do poder deve ser atividade privativa das agremiações partidárias (e, em menor escala, dos grupos de interesses), como o próprio monopólio da política, em si mesma considerada, deve pertencer a tais entes. (CASQUETE, 2006).

Nessa quadra histórica, não é possível desconsiderar a importância que os entes partidários ainda modulam sobre o exercício da democracia representativa.

---

<sup>38</sup> A democracia, assim, seria reduzida a mero método de escolha de dirigentes por cidadãos apáticos que, no momento pontual do período eleitoral, delegam o seu poder político para os “profissionais da política”.

Todavia, não se afigura mais admissível restringir a prática da atividade política a este enfoque, de modo que as iniciativas cidadãs na esfera da vida social, a participação da sociedade civil na deliberação pública, a maior transparência nos procedimentos que envolvem o prélio eleitoral e o exercício coletivo de controle sobre as autoridades públicas eleitas mostram-se como um conjunto de ações e estratégias que estão umbilicalmente ligadas ao sentido mais preciso e completo da ideia de regime democrático. Somente com um sistema que põe a política ao alcance de todos os cidadãos e que respalde a sociedade civil organizada, poder-se-á afastar o crepúsculo vivenciado atualmente pela democracia representativa no Brasil.

As marcas recentes que se irradiam dos partidos políticos, no Brasil, são de descrédito e desesperança. O fato é grave e informa que a desconfiança política é estrutural e afeta, senão todas, a maior parte das instituições. Deve-se reconhecer nesse fenômeno a característica da não transitoriedade, que se encontra vinculada a denúncias cotidianas de escândalos, corrupção e crises políticas. (MOISÉS, 2013).

Quando a suspeição da sociedade civil, em relação às práticas institucionais partidárias, decanta-se, compromete-se a adesão dos indivíduos ao ordenamento jurídico e às estruturas formais que regulam a vida em comunidade. Como corolário, o que se tem é o distanciamento do cidadão da política e das instituições democráticas, circunstância que inevitavelmente coloca em risco a qualidade do regime democrático exercitado em dado momento e local.

Assim, a moldura que acabaria por se desenhar seria a de uma verdadeira “antidemocracia”, uma vez que uma das mais vigorosas manifestações da crise da democracia pode ser visualizada na difusão, em escala mundial, de determinadas formas de atuação política que alguns pesquisadores têm batizado com o neologismo “antipolítica”. Ao final, tal expressão designa, com bastante aproximação, a visão e a estratégia dos partidos que aspiram alcançar consensos mediante a aplicação de fórmulas demagógicas neopopulistas, que se caracterizam pela contraposição entre a real vontade da sociedade civil e essa outra sedimentada e expressada pela cultura política do sistema de partidos (entes representativos). Em suma, em que pese se aventar a obtenção de certo consenso eleitoral, tais atores políticos, em verdade, esboçam uma verdadeira “caricatura da democracia”, na exata medida em que só resta o simbolismo e a aparência que camuflam formas incipientes de “autocracia eletiva”. (BOVERO, 2014).

A história ensina que a cúspide desse desvirtuamento fomenta a extremada personalização da política ao redor de figuras de caráter carismático, que atuam sobre o discurso populista de salvaguarda do pouco decifrável interesse nacional, colocando em sério risco a arquitetura da democracia que, no Brasil, encontra guarida constitucional (artigo 1 da Constituição Federal de 1988).

O quadro a seguir, elaborado por Silva e Epitácio<sup>39</sup>, bem representa e confirma a incredulidade (índice de confiança) que o cidadão brasileiro nutre, especialmente, em relação às agremiações partidárias e às instituições políticas representativas<sup>40</sup>:

Quadro 2 – Índice de confiança do cidadão brasileiro

INSTITUIÇÕES	MUITA/ALGUMA (%)	POUCA/NENHUMA (%)	N/S/NR (%)
Congresso	31,6	64,8	3,6
Judiciário	41,6	55,17	3,3
Partidos Políticos	20,4	77,9	1,7
Forças Armadas	61,3	36,4	2,3
Administração Pública	36,6	60,7	2,7
Gov/Municipal	37,8	61,0	1,2
Igreja	76,7	23,8	2,2

Fonte: Silva; Epitácio (2013)

Pode-se extrair da análise dos percentuais acima que o número de pessoas que não se identifica com os entes partidários e as instituições políticas atinge patamar considerável, ao ponto de simbolizar inegável erosão da fidelidade partidária.

Esse *locus* de enfraquecimento dos partidos mostra-se como um dos sintomas mais notáveis das últimas décadas na Ciência Política. A insatisfação com a práxis

<sup>39</sup> SILVA, Cleber de Deus Pereira da; EPITÁCIO, Sara. Confiança institucional em sistema partidário cartelizado: as razões da abstenção eleitoral no Brasil. **Revista Eleições Cidadania**. Ano 4, n. 4, jan./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-jurisprudencia-revista-eleicoes-cidadania-vol-4>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

<sup>40</sup> Nota: as possibilidades de resposta contidas no questionário são: 1 - muita; 2 - alguma; 3 - pouca; 4 - nenhuma, 5 - não sabe e 0 - não responde. Optou-se por agrupar as respostas em três categorias: 1 - muita e alguma; 2 - pouca e nenhuma; 3 - não sabe e não responde.

dos entes partidários tornou-se expressão corrente ao ponto de pesquisadores dedicarem inúmeros estudos ao esmorecimento dos vínculos partidários ou ao declínio dos partidos políticos, avaliando a extensão e as implicações desses fenômenos. Há uma área em que os partidos políticos, sem dúvida, perderam espaço: eles já não atraem as fidelidades duradouras dos eleitores. Mais precisamente, não atraem essas fidelidades no mesmo grau que antes. As evidências de erosão das fidelidades partidárias foram crescentes, nas últimas décadas e tal fato é confirmado com o decréscimo vertiginoso do percentual de pessoas que se identificam com um dado partido político na maioria das sociedades industriais avançadas. (MANIN, 2013).

Conforme López (2014, p. 19), a desilusão com as projeções audaciosas que são ventiladas, desde há muito, através da representação política dos agentes públicos “ha puesto de manifiesto la caducidad de aquella visión que entiende la política como un conjunto de dogmas articulados en un discurso enteramente coherente dirigido por quienes se erigen en portavoces del mismo”. Adicionalmente, verifica-se, como motivos intensificadores da crise que se incorporou ao exercício da democracia representativa partidária, a proeminência do interesse econômico sobre o político e as práticas sistêmicas de corrupção, seja no campo do processo eleitoral, seja durante o exercício do poder político no seio da administração pública.

O ambiente político-institucional brasileiro está assentado sobre um sistema multipartidário de grande fragmentação<sup>41</sup>, circunstância que fomenta a composição do governo mediante coalizões<sup>42</sup>. Tal heterogeneidade provoca grande instabilidade no que concerne às proposições políticas e à consolidação de ideias acerca de uma pauta/agenda governamental, favorecendo a manipulação pouco republicana dos partidos mais expressivos, em termos de representatividade da bancada parlamentar, diante das agremiações menores e menos influentes.

Esse quadro fragmentário e de coalizões múltiplas é capaz de gerar, ainda, uma fragilização governamental de magnitude perversa, especialmente quando os partidos políticos, cujos integrantes ocupam cargos e funções no seio do aparato

---

<sup>41</sup> Atualmente, há, no Brasil, 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados perante o Tribunal Superior Eleitoral. Maiores informações em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 06 set. 2016.

<sup>42</sup> Trata-se do famigerado “presidencialismo de coalizão”, que se caracteriza pela existência de acordos entre partidos políticos no Parlamento com o objetivo de dar sustentabilidade às ações governamentais e à agenda administrativa do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República). Normalmente, os pactos giram em torno da ocupação de cargos no governo. (ABRANCHES, 1988).

estatal da administração pública até então atuante, concretizam novos rearranjos com outras agremiações pelos mais diversos motivos e interesses. É exatamente nesse estágio que se atesta grave processo de decaimento da democracia representativa.

Isso porque, alguns membros, em especial dos partidos de menor envergadura e que se encontram nos extremos das coalizões, começam a reconsiderar os seus compromissos e a explorar coalizões alternativas, como forma de retirar momentaneamente as suas responsabilidades do centro governamental. O mesmo pode ocorrer com qualquer dos partidos de maior expressão, se os seus interesses e expectativas forem afetados negativamente. Vê-se, pois, que a preocupação com as consequências eleitorais pode levar tais agremiações a esvaziarem toda a responsabilidade governamental direta dantes assumida. (LINZ, 1996).

A observação a seguir, que pode implicar, nesta ordem, nas fases de perda, vazio e transferência de poder político, feita pelo autor acima mencionado, aplica-se, em muitos aspectos, à situação nacional, cuja ex-presidente Dilma Rouseff experimentou processo jurídico-político de impedimento (*impeachment*<sup>43</sup>). São efeitos próprios do momento de extrema debilidade do governo representativo aos quais Linz (1996, p. 132) estabelece o seguinte prognóstico:

Problemas insolubles, una oposición desleal dispuesta a explotarlos para desafiar al régimen, el deterioro de autenticidad democrática entre los partidos que apoyan al régimen y la pérdida de eficacia, efectividad (especialmente frente a la violencia) y, por último, de legitimidad, llevan a una atmósfera generalizada de tensión, a una sensación de que hay que hacer algo que se refleja en un aumento de politización. Esta fase se caracteriza por la circulación de rumores, el aumento de movilización en las calles, violencia anómica y organizada, tolerancia o justificación de algunos de estos actos por algunos sectores de la sociedad y, sobre todo, un aumento de presión por parte de la oposición desleal. La predisposición a creer en conspiraciones y la rápida difusión de rumores, algunas veces fomentados por los límites impuestos a los medios de comunicación al tratar de controlar la situación, contribuyen a una incertidumbre y una imposibilidad de hacer previsiones que puede llevar a un empeoramiento de crisis económicas.

---

<sup>43</sup> Sinteticamente, significa a impugnação de mandato ou processo de cassação feito a partir de uma denúncia crime contra uma autoridade, geralmente um presidente, sendo a sentença proferida pelo poder legislativo. Maiores detalhes em: <<http://www.dicio.com.br/impeachment/>>. Acesso em: 06 set. 2016.



Apesar de todo o panorama negativo e de opacidade do exercício do regime da democracia representativa assentada exclusivamente no sistema de partidos, ainda é perceptível o domínio dos entes partidários na arena parlamentar e nas campanhas eleitorais, bem como se constata que a publicidade (propaganda partidária e propaganda eleitoral<sup>44</sup>) é centralizada, muitas vezes, nos candidatos. Pode-se afirmar mais: não raras vezes, foca-se na personalidade do líder do partido, que ocupa lugar de destaque nos debates e na divulgação das ideias que norteiam as agremiações, de forma a se realizar uma identificação pouco desejável entre partidos políticos ↔ líderes das entidades. (MANIN, 2013).

Diante do destacado acima, pode-se afirmar que tal método de governança e representatividade dá sinais evidentes de exaustão, uma vez que o vetor que considera tais entes como unidades fundamentais, únicas e protagonizadoras do monopólio da vida política não encontra eco na atuação política dos mesmos. A pretenciosa missão que lhes coube outrora de servir de caixa de ressonância dos anseios da sociedade civil não vem sendo executada da forma esperada. Ao revés, a busca incessante dessas entidades em alcançar ou permanecer no poder político as tem conduzido a devotar atenção aos eleitores quase que exclusivamente durante o período eleitoral, momento em que ajustam as suas metas, campanhas, publicidade e estratégias para conquistar o seu público alvo<sup>45</sup>.

A consequência dessa desidratação que atinge os partidos e, por consequência, o exercício formal/procedimental da democracia representativa é o aumento da participação política não institucionalizada que se dá através de manifestações populares, atuação de movimentos sociais, assinatura de petições públicas, ocupação de locais públicos, reivindicações, greves, protestos, etc.

É a marcha da sociedade civil que se vê na condição de protagonista do seu próprio destino, tentando desempenhar alternativas ao exercício da política tradicional. Quando os postulados constitucionais não são respeitados, notadamente o que trata dos direitos sociais, ocorre o choque da sociedade civil frente ao Estado (leia-se: povo em face dos governantes). Todavia, este rechaço social ainda se

---

<sup>44</sup> Propaganda eleitoral é aquela feita por candidatos a cargos eletivos já durante o período eleitoral com o objetivo de obter o voto do eleitor. Já a propaganda partidária consiste na exposição das ideias, programas, metas e ideologia do partido, cuja divulgação tem por escopo o conhecimento e fortalecimento do ente perante a população. (GOMES, 2012).

<sup>45</sup> Após a vitória eleitoral, o que se observa comumente é o parlamento como arena de decisão que atende a interesses quase que exclusivos dos partidos políticos e a frágil independência do candidato eleito, que deve agir e votar em fina sintonia com as diretrizes da agremiação que o elegeu.

revela incipiente e somente aparece unido como forma de confrontação à política tradicionalmente aplicada. (LÓPEZ, 2014).

O que se tem, destarte, é a crise da democracia representativa tal como vem sendo praticada/exercitada. Porém, isso não significa sinal de insatisfação ou intolerância absoluta da sociedade com o regime da democracia representativa em si mesma, de modo que o que se pode testemunhar é uma transformação gradativa da relação entre os cidadãos e o Estado como uma espécie reinvenção do ativismo cívico<sup>46</sup>. (NORRIS, 1999).

## **4 CAMINHOS POSSÍVEIS DO PROCESSO DEMOCRÁTICO**

### **4.1 SOCIEDADE CIVIL E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO**

Em análise realizada anteriormente, estruturou-se a ideia de democracia, notadamente a representativa, como sistema no qual o sujeito político assume as facetas de governante e governado, na exata medida em que tem a aptidão de exercer o poder de eleger o seu representante e, em momento posterior, submete-se a obrigação de observar a norma de conduta e a agenda administrativa formuladas pelos agentes políticos.

Enquanto sujeito político, a sociedade civil <sup>47</sup> é justamente o elemento operador capaz de permitir o redimensionamento de práticas democráticas distintas das que são tradicionalmente realizadas. Cabe enfatizar que, em que pese a complexidade conceitual dessa categoria sociológica e política, é mister traçar a linha mestra da ideia de sociedade civil para, enfim, fincar os seus limites e possibilidades de atuação. Tal tarefa não é simples uma vez que, conforme reconhece Restrepo (2014, p. 196), “el pueblo no es una categoría definida formal y

---

<sup>46</sup> Por se mostrar como um sistema flexível e de organização complexa, o governo representativo não é incompatível com algum grau de influência direta dos cidadãos na tomada de decisões sobre políticas públicas. (MANIN, 2013).

<sup>47</sup> Neste trabalho científico, adotar-se-á a percepção de sociedade civil como povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos em dada comunidade. (PEREIRA, 1995).

previamente, y menos una categoría sujeta a la definición de poderes constituidos por él mismo”<sup>48</sup>.

Sendo assim, seguindo uma perspectiva de evolução histórica<sup>49</sup>, adota-se a ótica que se harmoniza com o aspecto dinâmico e fluido da sociedade civil, concebendo-se nessa categoria os caracteres da pluralidade, vez que reflete as diversas facetas dos grupos sociais que compõem a comunidade, e da independência, seja em relação ao Estado (especialização sistêmica), seja em relação às agremiações partidárias. Tal independência implica o reconhecimento da necessária separação e diferenciação da sociedade civil diante das organizações estatais e partidárias, já que com essas se relacionam, mas não se subordinam, mantendo a sua própria dinâmica organizacional e o seu próprio processo de tomada de decisão.

O período de consolidação democrática no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, permitiu, ainda, estabelecer um vínculo de interdependência e diálogo que se forjou na relação de aproximação-distanciamento entre a sociedade civil, Estado e entes partidários, sendo que à primeira deve-se reconhecer a possibilidade de limitar, controlar e modular a atuação dos dois últimos. É justamente seguindo esta tríade e sequenciamento (pluralidade, independência e interdependência) que se pode reconhecer a sociedade civil brasileira a possibilidade de superação da aguda crise política que se observa no exercício da representatividade dos agentes políticos frente aos seus representados (AVRITZER, 2012). Direciona-se, assim, pelo percurso idealizado por Palop (2014, p. 95) para quem “el contrapoder más importante, y al que más habría que cuidar y potenciar en nuestra democracia es el propio pueblo”.

Levando-se em consideração esses elementos mínimos caracterizadores da sociedade civil, bem como o fio condutor de interdependência que a permite gravitar entre o Estado e os entes partidários, é que se revela possível estabelecer as bases

---

<sup>48</sup> Trata-se de se constatar que a ideia de povo não pode ser simplesmente extraída a partir de uma idealização jurídica ou institucional. Ao nosso pensar, adotar essa perspectiva seria contraditória porque não se afigura suficiente colocar a roupagem jurídica ou institucional como significadora de um fenômeno que é, sobretudo, sociológico.

<sup>49</sup> Primeiramente, no século XIX, reconheceu-se um significado tripartite de sociedade civil, no qual essa se diferencia tanto do mercado como do Estado. Após, engendrou-se formulação teórica da sociedade civil ao nível institucional, entendido como um lugar de socialização, interação social e atividades públicas. Em um terceiro momento, forjou-se a ideia de instância autônoma de produção de solidariedade social. (AVRITZER, 2012).

de determinadas instituições participativas<sup>50</sup> hábeis a minorar os efeitos perniciosos da *partitocracia* no Brasil. Ei-las as principais<sup>51</sup>: o orçamento participativo; o sistema de voto preferencial; o financiamento público de campanhas eleitorais; os conselhos de políticas; os planos diretores municipais e o referendo ab-rogativo.

No Brasil, o orçamento participativo ramificou-se e desenvolveu-se de forma mais pujante em locais onde há uma forte tradição de organização da sociedade civil e se caracteriza precipuamente por permitir a participação “de baixo para cima”, circunstância que lhe confere um viés mais democratizante, distributivo e de baixa centralidade política da administração. (AVRITZER, 2008).

Tal experiência, implantada na cidade de Porto Alegre como consequência da vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições municipais de 1989, nasceu da necessidade de implicar os cidadãos no controle dos gastos públicos da administração municipal, bem como na conveniência de repartir o erário de modo transparente e equilibrado entre os dezesseis bairros em que estava dividida a cidade, naquele momento. Conseguiu-se demonstrar, com abundância de dados, que a prática do pressuposto participativo teve o benéfico efeito de reduzir as desigualdades entre as diversas zonas da cidade, favorecendo, dessa maneira, os bairros periféricos e menos dotados de estrutura de serviços públicos, além de robustecer o tecido associativo da cidade. Dado o êxito e a notoriedade da experiência de Porto Alegre, a prática do pressuposto associativo, com numerosas variantes, disseminou-se por todo o mundo. (BOBBIO, 2014).

---

<sup>50</sup> Conforme se verificará, o ponto em comum capaz de relacionar tais institutos, em maior ou menor grau, será a necessidade de posicionar a sociedade civil como ator indispensável para que se atinja o efeito de contraposição à *partitocracia*.

<sup>51</sup> A menção aos mecanismos acima elencados se deu em virtude de percebê-los como iniciativas que já produziram efeitos positivos nas localidades em que foram aplicados (evidência empírica), além de se evidenciarem como limitadores efetivos do poder dos agentes políticos e das agremiações partidárias. Vale pontuar que os institutos do plebiscito e do referendo, apesar da sua diminuta utilização, já encontram previsão no ordenamento jurídico brasileiro e são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância de natureza constitucional, legislativa ou administrativa (artigo 2 da lei nº 9.709/1998). O § 1º e o § 2º da lei mencionada faz a seguinte distinção entre plebiscito e referendo: o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido, ao passo em que o referendo é convocado com posterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. É mister mencionar o recurso da iniciativa legislativa popular brasileira que consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (artigo 13 da lei nº 9.709/1998). No Brasil, os intencionais obstáculos e limitações impostos ao manuseio do plebiscito, referendo e iniciativa popular represam as reais aptidões e potencialidades destes institutos, de modo que se revela urgente o debate público acerca da adoção de posturas (alteração legislativa) que permitam maior difusão e implementação destas instituições participativas.

Forçoso é reconhecer, pois, que essa modalidade de instituição participativa permite que as discussões acerca das realizações das despesas públicas e dos investimentos orçamentários, em determinada cidade, sejam construídas e estabelecidas com a participação mais próxima e efetiva dos cidadãos, de forma que os agentes políticos e as agremiações partidárias não concentram o poder de decisão de onde, como e quando determinada política pública deve ser implementada. Esse instrumento permite, ainda, a construção de um ambiente social de responsabilidade e solidariedade entre as pessoas participantes, sendo certo que o seu funcionamento se revela mais fragilizado em lugares nos quais a administração pública é mais conservadora, na exata medida em que, neste caso, os partidos e agentes políticos criam obstáculos à participação dos cidadãos.

A concretização de diversificadas políticas públicas governamentais, propiciadas através do orçamento participativo (OP), somente é viável devido ao planejamento, gerenciamento e controle que se mostram possíveis com uma maior presença da sociedade civil nas agendas governamentais. A escolha de uma política mais democrática de governança, por meio da qual a definição do destino sobre a aplicação de parte dos recursos públicos é tomada pelos cidadãos, permite também uma atuação positiva e construtiva em variados setores responsáveis pelo fortalecimento dos direitos sociais<sup>52</sup>.

Um sistema eleitoral que melhor exprimisse a preferência dos cidadãos pelos diferentes candidatos revelar-se-ia como modelo capaz de reduzir o controle que os partidos políticos assentam sobre o regime da democracia representativa, notadamente das agremiações partidárias maiores, que se sentem cada vez menos ameaçadas pelas eleições e, por isso mesmo, despreocupam-se em responder às necessidades da população<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> A consolidação dos direitos sociais reflete diretamente na proteção à cidadania e ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1, incisos II e III da Constituição Federal de 1988), pois possibilita a redução das desigualdades econômicas e sociais entre as pessoas. São direitos sociais, dentre outros, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (art. 6 da Carta Magna).

<sup>53</sup> Eis, pelo menos, 2 (dois) motivos pelos quais votar torna-se um exercício difícil: 1) a complexidade em se conjugar as nossas preferências multifacetadas e o fato de só podermos escolher uma única candidatura; 2) a postura de muitos eleitores votarem nos “partidos do poder”, que nem apoiam verdadeiramente, apenas para não “desperdiçarem” o voto em uma agremiação menos expressiva, que não possui reais condições de galgar postos no Poder Legislativo e/ou no Poder Executivo. As consequências destes desvirtuamentos são as seguintes: 3) aqueles que estão fora das “funções de mando” permanecem desencorajados de lançar novos projetos políticos que poderiam fazer frente ao *status quo*, já que sabem que as suas condições de serem eleitos são mínimas; e 4) a cristalização

O voto preferencial traduz uma ideia simples, porém mais equânime e poderosa do que o regime de votação atual, que poderia ser implantada no sistema eleitoral brasileiro. Significa a possibilidade de os eleitores ordenarem os seus candidatos de acordo com a sua ordem de preferência, em vez de se votar em um único postulante. A título de exemplo, os eleitores poderiam indicar que simpatizam mais com o “Partido Pequeno A”, que preferem o “Partido Grande B” ao “Partido Grande C” e que se opõem veementemente ao “Partido Pequeno D”. (ARRIAGA, 2015).

Esse sistema de votação seria alçado através do denominado “Voto Único Transferível” (VUT)<sup>54</sup>, que possui a seguinte forma de funcionamento: (a) quando um candidato não tem nenhuma chance de ser eleito, qualquer voto nesse indivíduo é transferido para o próximo disputante preferido do eleitor, que ainda não tenha lugar garantido; e, (b) quando um candidato já recebeu votos suficientes para ser eleito, qualquer (excedente) de votos que esse indivíduo receba será, do mesmo modo, transferido para a preferência seguinte desses eleitores. (ARRIAGA, 2015).

Especialmente na representação proporcional, a utilização dessa sistemática permitirá que o conjunto de representantes eleitos espelhe mais fielmente os votos nos diferentes partidos, além de permitir que o eleitor possua um maior controle sobre a quem o seu voto será transferido. Nicolau (2004, p. 41) aduz que “o propósito dessa versão de representação proporcional é assegurar que as opiniões relevantes da sociedade estejam retratadas no Congresso”, e não necessariamente “garantir uma proximidade aritmética entre os votos e as cadeiras dos partidos” .

Tema igualmente relevante no âmbito das reformas que podem ser realizadas com o intuito de se ampliar as bases das instituições participativas e de se promover a reforma do sistema eleitoral é o dos financiamentos das campanhas e das agremiações partidárias. A interferência do financiamento privado de considerável monta, realizado pelas sociedades empresárias, revela uma disfunção que é bem conhecida em grande parte dos países por duas razões básicas: 1) o pressuposto de que, em uma disputa eleitoral, os cidadãos elegem os candidatos mirando os seus méritos pessoais, profissionais e as suas ideias não se coaduna com a perspectiva

---

de uma classe política cheia de confiança em si própria e que sabe ser, em larga medida, intocável (ARRIAGA, 2015, p. 80).

<sup>54</sup> Este sistema já é adotado na Irlanda, Índia, Malta, Escócia, Austrália, Nova Zelândia e Islândia. Maiores informações: <<https://reformapoliticaufmg.wordpress.com/2011/09/10/os-sistemas-eleitorais-proporcionais/>>. Acesso em: 06 set. 2016.

de que alguns agentes sejam agraciados apenas porque possuem acesso facilitado a esta modalidade de financiamento; 2) a dependência dos agentes políticos eleitos às doações realizadas os tornam demasiadamente suscetíveis aos interesses e às necessidades dos grupos econômicos que contribuíram para as suas campanhas eleitorais<sup>55</sup>.

Crê-se, portanto, que um melhor equacionamento das disputas eleitorais e uma maior proteção na atuação funcional dos agentes políticos eleitos são possíveis de serem alcançados através do financiamento público<sup>56</sup> dos entes partidários, bem como das campanhas realizadas no período das eleições. A distribuição do numerário deve seguir critérios objetivos e previamente fixados em lei, sempre tendo como elemento norteador que é preferível a intervenção estatal, nessa hipótese, do que a submissão da campanha política a quantias substancialmente elevadas de aporte financeiro das empresas.

Conforme visto anteriormente, foi justamente diante desse cenário que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições das sociedades empresárias<sup>57</sup> às campanhas eleitorais. Devido à indiscutível importância desse julgamento e a repercussão, ainda incerta<sup>58</sup>, que tal posicionamento gerará no cenário político nacional, faz-se necessária a transcrição da ementa do acórdão, notadamente porque nele estão indicados os principais argumentos que levaram a Alta Corte a alterar o paradigma até então assentado no Poder Judiciário, que admitia essa modalidade de financiamento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL— 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

<sup>55</sup> Isto para não mencionar os inúmeros e diversificados casos de corrupção que esse tipo relacionamento induz, na exata medida em que, no intercâmbio de interesses e contrapartidas, o erário é que é utilizado como “moeda de troca”.

<sup>56</sup> Afigura-se ponderável admitir o financiamento privado, desde que seja realizado mediante doações individuais (pessoas físicas), que respeitem limites legais previamente estabelecidos.

<sup>57</sup> As contribuições das pessoas físicas continuam sendo permitidas, desde que obedeça aos limites impostos pela lei (Lei 9.504/97 - art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição).

<sup>58</sup> Diz que o cenário é ainda incerto, pois tal decisão será aplicada às eleições de 2016 e seguintes.

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.

A Corte Constitucional brasileira, justamente por constatar grave ofensa aos princípios fundamentais democrático e da igualdade política (art. 1, caput, incisos II e V da Carta Política), adotou postura vanguardista na seara do processo político-eleitoral nacional. O objetivo claro foi o de afastar a preservação do autointeresse dos agentes políticos, bem como diluir a plutocratização<sup>59</sup> do prélio eleitoral. Ainda que se reconheça que tal medida não afastará por completo a influência dos interesses econômicos privados, sobre a atuação funcional dos agentes políticos,

---

<sup>59</sup> Tal ideia pode ser sintetizada na existência de um sistema de governo no qual um determinado grupo de pessoas escolhe os seus representantes. Vigora e sobressai a influência do poder econômico na formação das classes dirigentes. Maiores informações em <<http://www.dicionarioinformal.com.br/plutocracia/>>. Acesso em: 13 set. 2016.



bem como dos entes partidários, já existe experiência concreta de que tal postura é capaz de minorar os efeitos danosos do papel do capital na seara política<sup>60</sup>.

O controle da sociedade civil, em face da atuação funcional dos agentes políticos e da atividade institucional dos entes partidários, também pode ser desenvolvido através dos conselhos gestores de políticas públicas<sup>61</sup>, que se apresentam como instrumentos que permitem a efetiva participação democrática do cidadão. Tais conselhos funcionam como verdadeiros espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função primordial é a formulação e controle da execução das políticas públicas setoriais<sup>62</sup>. No Brasil, esses instrumentos ocorrem nas três instâncias de governo (Federal, Estadual e Municipal).

Portanto, trata-se de um modelo que pode ser percebido como *locus* de partilha de poder político e social, no qual os representantes políticos eleitos compartilham, com um grupo de cidadãos, responsabilidades, formulação de estratégias administrativas e escolhas de políticas públicas a serem concretizadas em dado município. Essa instituição participativa permite estruturar uma relação na qual a cidadania deixa de ser apenas um direito formal e escrito, tornando-se

---

<sup>60</sup> É o caso da França que já havia realizado a opção pelo financiamento público de campanhas, na medida em que são vedadas contribuições financeiras por pessoas jurídicas e sindicatos. Todavia, neste país, o financiamento por pessoa física é permitido, desde que respeitado o limite máximo estabelecido em lei. Maiores informações em <<http://israeldeborba.jusbrasil.com.br/artigos/189787511/o-financiamento-de-campanhas-eleitorais-em-outros-paises>>. Acesso em: 13 set. 2016.

<sup>61</sup> No Brasil, identificam-se o Conselho de Alimentação Escolar, o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho de Controle Social do Bolsa Família, o Conselho do Fundef (fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental) e o Conselho de Assistência Social. Maiores informações em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em: 14 set. 2016.

<sup>62</sup> LEI Nº 8.142/90 - Art. 1º O Sistema Único de Saúde - SUS, de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas: I - a Conferência de Saúde; e II - o Conselho de Saúde. § 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada 4 (quatro) anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho de Saúde. § 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. § 3º O Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - CONASEMS terão representação no Conselho Nacional de Saúde. § 4º A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos. § 5º As Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde terão sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio, aprovadas pelo respectivo Conselho.

realidade. A importância dos conselhos de políticas também pode ser reconhecida na associação que existe entre a falta de participação popular e a sanção legal expressa que corresponde na suspensão da administração dos recursos recebidos por determinada entidade federativa<sup>63</sup>. (AVRITZER, 2008).

Como ocorre com o orçamento participativo, apesar de haver previsão legal e funcionamento prático<sup>64</sup> dos conselhos de políticas no Brasil, fato é que ainda não se extraiu o proveito de todas as suas potencialidades, circunstância que permite concluir que, somente com a organização de uma sociedade civil forte e não decorativa, é que se poderá alcançar, através destes instrumentos, uma maior independência do sistema político tradicional.

Enquanto instituição participativa, o plano diretor está delineado no Estatuto das Cidades<sup>65</sup> como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento

<sup>63</sup> LEI Nº 8.142/90 - Art. 4º Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta Lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com: I - Fundo de Saúde; II - Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990; III - plano de saúde; IV - relatórios de gestão que permitam o controle de que trata o § 4º do art. 33 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; V - contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento; VI - Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários - PCCS, previsto o prazo de 2 (dois) anos para sua implantação. Parágrafo único. O não atendimento pelos Municípios, ou pelos Estados, ou pelo Distrito Federal, dos requisitos estabelecidos neste artigo, implicará em que os recursos concernentes sejam administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União.

<sup>64</sup> Muitas vezes, o que se verifica, especialmente em municípios de pequeno porte, é um funcionamento simbólico das diversas modalidades de conselhos de políticas, no qual os cidadãos, em verdade, não participam efetivamente das discussões acerca das políticas públicas, tampouco exercem fiscalização sobre as estratégias formuladas pelos gestores públicos.

<sup>65</sup> LEI Nº 10.257/2001 - Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I - com mais de vinte mil habitantes; II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico; V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. § 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadradas no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. § 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. § 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos

e de ordenamento da expansão urbana do município. Trata-se de uma Lei Municipal elaborada pelo Poder Executivo com a contribuição da Câmara de Vereadores e da sociedade civil que visa estabelecer e organizar o crescimento, o funcionamento, o planejamento territorial da cidade e orientar as prioridades de investimentos.

Como se verifica, o seu objetivo primordial é orientar as ações do poder público tencionando compatibilizar os interesses coletivos e garantir de forma mais justa os benefícios da urbanização, garantir os princípios da reforma urbana, direito à cidade e à cidadania e a gestão democrática da cidade. Justamente por isso, a participação da sociedade civil, no processo de elaboração articulada do plano diretor com os Poderes Executivo e Legislativo, deve se dá da forma mais efetiva, pública e estimulada possível, haja vista a capacidade desta política urbana em projetar o desenvolvimento econômico, social e cultural da municipalidade.

Tal participação comunitária somente se materializa, por meio das audiências e debates públicos, caso os poderes estatais adotem as medidas necessárias para agendá-las e conduzi-las, com a convocação da população e dos segmentos representativos da comunidade, fornecendo-lhes todo o instrumental necessário (estudos técnicos, desenhos, plantas, documentos etc.) para que a sociedade civil tome razoável conhecimento das matérias e projeções que serão discutidas em ambiente público.

Nesse aspecto, vê-se que a ambiência participativa proporcionada pelo plano diretor<sup>66</sup> está consideravelmente condicionada à atuação das instituições políticas formais (Poder Legislativo e Poder Executivo), de modo que esta forma democrática de gestão também pode ser enfraquecida em cenários políticos mais retrógrados<sup>67</sup>, os quais buscam concentrar as decisões administrativas e políticas nas esferas dos agentes públicos eleitos.

---

geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III - sistema de acompanhamento e controle.

<sup>66</sup> É válido esclarecer que a participação da sociedade civil, durante a elaboração do plano diretor, não possibilita aos cidadãos poder de veto às propostas dos parlamentares. Trata-se de claro exemplo no qual o controle político dos representados frente aos representantes revela-se fragilizado.

<sup>67</sup> Para tanto, basta que os agentes políticos não facilitem a necessária publicidade e transparência quanto às realizações das audiências e debates públicos que visem discutir o conteúdo de determinado plano diretor municipal.

No que interessa, o envolvimento cívico que pode ser proporcionado pelo plano diretor, como *locus* de debate e de busca de consenso em derredor das diretrizes e planejamentos que atingem os habitantes de determinada municipalidade, traduz-se na projeção de como o cidadão participativo republicano está muito melhor situado para a tarefa de controle e de exigência diante de um governo que se pretenda realmente democrático. (CARRACEDO, 2007).

O referendo ab-rogativo<sup>68</sup> se revela como mecanismo que permite aos cidadãos exercerem efetivo controle sobre as ações realizadas pelos agentes políticos, de modo a minimizar consideravelmente os excessos e abuso de poder tantas vezes praticados pelos representantes eleitos em nome da sociedade civil. A lógica da representação direta deve levar a uma responsabilidade pessoal do agente político ante os eleitores. Assim, por exemplo, o descumprimento do programa político e administrativo para o qual o representante foi eleito ou a ausência de prestação de contas perante a sociedade civil implicariam na revogação do mandato do representante, porquanto, como afirma Carracedo (2007, p. 136), “es manifiesto que un representante debe abandonar su puesto en cuanto pierde la confianza de sus electores”.

No Brasil, conforme já visto em passagem anterior deste trabalho científico, não é incomum que os agentes políticos se utilizem dos seus mandatos para servirem a determinados interesses privados e setorizados, ainda que isso implique contrariar diretamente os anseios da sociedade civil ou, ainda, que ajam de maneira absolutamente contraditória com as promessas eleitorais com base nas quais foram eleitos.

O modelo acima referido já existe em vários estados norte-americanos, bem como em alguns cantões suíços e tem a sua ideia síntese fincada na possibilidade de eleições nas quais a população decidirá se um político deve ser deposto antes do termo final do mandato para o qual foi eleito, circunstância que empodera o cidadão permitindo-lhe ir além da mera reversão das malfadadas decisões tomadas pelos representantes políticos. (ARRIAGA, 2015).

---

<sup>68</sup> A revogação assume duas modalidades correntes: o *recall* e o *Abberufungsrecht*. Em apertada síntese, a primeira modalidade traduz uma forma de revogação individual, na qual se capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando, enquanto que a segunda espécie permite a revogação coletiva de toda uma assembleia. Maiores informações em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAfDA0AK/paulo-bonavides-ciencia-politica?part=33>>. Acesso em: 28 set. 2016.

Com o escopo de melhor permitir a aplicação desse instituto, é necessário reconhecer que o número de assinaturas exigido para desencadear o procedimento revogatório deve, de um lado, ser suficientemente elevado para não inviabilizar a atuação dos agentes políticos no exercício de suas atividades regulares e, de outra banda, ser suficientemente baixo para que a sociedade civil possa, de fato, realizar o controle efetivo dos parlamentares.

Uma forma de tornar os referendos uma ferramenta mais eficaz para os cidadãos poderem controlar os políticos seria dotá-los, também, de uma opção para revogar mandatos. A título exemplificativo: ao participarem de determinado referendo, os cidadãos poderiam confrontar-se com três escolhas distintas: 1) poderiam apoiar a medida contestada pelo referendo, concordando, deste modo, com os políticos que a implementaram/aprovaram; 2) poderiam votar para anular a medida, mas, ao mesmo tempo, e apesar disso, afirmarem que acreditam que o político ou grupo de políticos que a apoiou agiu de boa-fé. 3) poderiam votar para anular a medida e depor os políticos que a promoveram, considerando ter ocorrido uma grave quebra de confiança. (ARRIAGA, 2015).

Apesar dos evidentes benefícios que a democracia auferiria com a sedimentação dos instrumentos acima citados, no sentido de concretizar uma maior participação da sociedade civil no controle da agenda política e administrativa dos agentes públicos e das instituições partidárias, diversos são os argumentos utilizados por aqueles que se opõem à adoção de tais modelos, da forma como posta acima. São os chamados argumentos do risco (teses do risco): a) tais iniciativas poderiam gerar graves conflitos entre o parlamento ↔ povo e o parlamento ↔ governo (Poder Executivo), como poderia ocorrer, por exemplo, com o referendo no qual haveria uma interferência popular extraordinária em todo o processo legislativo; b) os partidos políticos já são os órgãos de manifestação da vontade popular, e não instituições que concorrem para a formação e manifestação da vontade popular; c) a sociedade civil está muito mais sujeita às manipulações demagógicas, além de se caracterizar como volátil na apreciação de matérias que reclamam maturidade política e cautela gerencial, circunstância que não atingiria os partidos políticos, porquanto, tais entes se caracterizam como instituições que trazem em seu corpo pessoas com vasta experiência no trato da coisa pública. (LINERA, 2014).

Tudo indica que o fenômeno da *partitocracia* também alcançou diversos países da Europa, a exemplo da Espanha, França e Itália, ao ponto de parcela dos europeus acreditar que, atualmente, tal acontecimento é o maior inimigo da higidez do regime da democracia representativa, somado aos já nominados políticos profissionais<sup>69</sup>. No particular, está claro que apelações genéricas, em prol de uma democracia mais participativa, trazem enorme desconforto a essa classe de agentes políticos, uma vez que, em regra, não se fornecem parâmetros mais objetivos e precisos de como se daria a intervenção dos cidadãos nos processos deliberativos (quem deve participar, como e onde seria a participação, quais questões seriam objeto de discussão etc.). Desta forma, é muito comum, por exemplo, a desqualificação, como infantis e perigosas, de toda forma de participação cidadã que se dê através da rede mundial de computadores (teledemocracia). O mesmo ocorre com o referendo, que é subutilizado de forma até desdenhosa. Costuma-se, inclusive, justificar tais posicionamentos sob o argumento de que uma maior participação cidadã, através de meios deliberativos, reclamam indivíduos preparados, informados e com vocação civil. (CARRACEDO, 2007).

Parece fora de dúvida que se afigura improvável qualquer tentativa de se ressuscitar a democracia ateniense. Todavia, é forçoso reconhecer, por um lado, a imperiosa necessidade de se corrigir as graves deformações oligárquicas do modelo liberal de representação indireta e, por outro, de se realizar certas reestruturações no modelo institucional das entidades atualmente existentes. Desqualificações abstratas e gerais, como as mencionadas acima, em nada contribuem para a retirada do grau de subdesenvolvimento da democracia que hoje se vivencia (CARRACEDO, 2007).

Percebe-se, claramente, que os argumentos acima citados buscam camuflar, na verdade, um único objetivo: concentrar todo o protagonismo político em derredor das agremiações partidárias. Não por acaso que se limita fortemente, no Brasil, por exemplo, a iniciativa popular na apresentação de projeto de lei e se impõe uma série de condicionantes para a realização do plebiscito e do referendo<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Para maiores informações: <<https://www.enriquedans.com/2011/04/democracia-frente-a-partitocracia.html>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

<sup>70</sup> LEI Nº 9.710/98 - Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei. Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a

Após as considerações acima expostas, com a identificação e o maior detalhamento da moldura dos 6 (seis) institutos (orçamento participativo, sistema de voto preferencial, financiamento público de campanhas eleitorais, conselhos de políticas, planos diretores municipais e o referendo ab-rogativo) que se revelam capazes de fazer frente aos indesejáveis efeitos repercutidos pela *partitocracia* no Brasil, chega-se à dimensão mais elevada do que a sociedade civil pode se servir enquanto instância autônoma de produção de solidariedade social: o contributo da deliberação cívica e da ação coletiva.

---

outros, ou formarem novos Estados ou territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas. § 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no caput, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional. § 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembleias Legislativas. § 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembleias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada. § 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior. Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual. Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica. Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada. Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: I - fixar a data de consulta popular; II - tornar pública a cédula respectiva; III - expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo; IV - assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta. Art. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado. Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou a adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular. Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional. Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. § 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto. § 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação. Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

## 4.2 O CONTRIBUTO DA DELIBERAÇÃO CÍVICA E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Este item da investigação científica procurará abordar aspectos que podem ser considerados cruciais na harmonização do binômio “representantes ↔ representados”, considerando algumas linhas mestras de reflexão: a que concebe que a sociedade civil só diminui o hiato, que existe com os agentes políticos, através de ações pedagógicas, que estão plasmadas na esfera individual da qualificação do cidadão como ser político; e aquela que resplandece na dimensão coletiva, mais especificamente na atuação dos movimentos sociais na esfera pública e na deliberação cívica. (ESPIÑEIRA, 2008).

A dimensão inclusiva, com o empoderamento qualitativo do cidadão individualmente considerado, e os efeitos benéficos que podem advir da atuação coletiva (movimentos sociais) é capaz de resgatar a ideia de democracia como sistema de valores, sublimando-a, dessa forma, da vertente meramente operacional e instrumental, que a atrofia sob o manto institucional, partidário, eleitoral e representativo.

O cidadão é capaz de fazer frente aos deletérios efeitos que se irradiam do fenômeno da *partitocracia*. Porém, tal empoderamento não é alcançado de forma simplória, porquanto exige que os indivíduos abandonem a conhecida e perigosa postura individualista, que cria óbice à comunhão de esforços por condições sociais e econômicas mais promissoras, especialmente no que diz respeito à necessidade de se exigir dos representantes políticos as ações administrativas, concretizadoras de políticas públicas, para as quais foram eleitos. Faz-se necessária, destarte, a adoção de uma postura de participação política ativa (inclusiva), na qual haja verdadeira imersão do indivíduo nos negócios políticos estatais com o acompanhamento próximo da agenda política dos representantes eleitos.

Interessante notar que, na Grécia antiga, por exemplo, todas aquelas pessoas que não acompanhavam e deixavam em segundo plano os assuntos da política e da administração do local em que viviam eram consideradas *idiotés* (idiota). Ou seja, eram aquelas pessoas que se preocupavam apenas com a sua própria vida, com os assuntos pessoais, com os seus negócios particulares. Para os gregos, ser um



*idiotés* era escapar da natureza humana, o que significava não utilizar a própria razão<sup>71</sup>. (MANZANO, 2012).

A lição aristotélica é no sentido de que a participação política ativa e associativa dos cidadãos é a única forma capaz de proporcionar o pleno desenvolvimento da potencialidade social, política, econômica e intelectual dos seres humanos. São ensinamentos do filósofo grego. (ARISTÓTELES, 1985, p. 13):

Toda Cidade é um tipo de associação, e toda associação é estabelecida tendo em vista algum bem (pois os homens sempre agem visando a algo que consideram ser um bem); por conseguinte, a sociedade política, a mais alta dentre todas as associações, a que abarca todas as outras, tem em vista a maior vantagem possível, o bem mais alto dentre todos.

Depreende-se, do excerto acima, que a política deve visar o bem comum. É a arte de viver em sociedade e de tomar decisões que busquem o bem de todos. Logo, deve-se dá primazia à *pólis* (aqui entendida como conjunto), e não ao cidadão em uma posição individualista (egoística). Alinhando-se essa noção de bem comum, chegar-se-á a conclusão de que também a virtude é a finalidade da vida política e que toda a sua potencialidade somente pode ser exercitada na *pólis*, com a participação efetiva de seus integrantes, atingindo-se, desse modo, o supremo valor humano, que é a felicidade<sup>72</sup>. (ARISTÓTELES, 2001, p. 21).

O ser humano, como animal político que é, deve buscar, acima de tudo, a participação na administração da *res publica* (coisa pública) e só se desenvolverá plenamente dentro do contexto social em que vive (a cidade é anterior ao indivíduo), jamais isoladamente. Assentando-se na lição destacada anteriormente, pode-se inferir que, todo aquele que não procura viver integrado no seio da sua comunidade, abandona a sua própria natureza (humana) e, por isso, diminui a si mesmo ou sente-se superior aos outros. Não é difícil perceber que ambos os efeitos são extremamente perniciosos à própria condição humana<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Maiores informações em: <<http://filosofiacienciaevida.uol.com.br/ESFI/Edicoes/73/artigo265041-3.asp>>. Acesso em: 25 out. 2016.

<sup>72</sup> Como se verifica, para Aristóteles, a própria noção de felicidade guarda íntima relação com a convivência em comunidade, ultrapassando-se a barreira do individualismo. Deve-se, pois, exercitar a participação política, haja vista que, sem a sociedade, o homem torna-se um ser injusto e refém do egoísmo (um verdadeiro animal desprovido de racionalidade). Maiores informações em: <<http://filosofiacienciaevida.uol.com.br/ESFI/Edicoes/73/artigo265041-3.asp>>. Acesso em: 25 out. 2016.

<sup>73</sup> O pensador grego já alertava que “o homem que vive só, ou é um deus ou uma besta” Disponível em: <<http://filosofiacienciaevida.uol.com.br/ESFI/Edicoes/73/artigo265041-2.asp>>. Acesso em: 25 out. 2016.

Essa tomada de rédeas, através da ressignificação do indivíduo como animal político participante dos assuntos estatais, eleva a democracia como verdadeiro modo de vida, cujo ambiente transformador se dá com a educação cívica e a busca pela convivência por meio do debate e da compreensão de temas comuns, que afetam a todos os cidadãos de forma indistinta.

A elevação do nivelamento democrático é possível de ser atingida a partir duma ótica comunitária e republicana, de modo a expandir o sistema representativo muito mais além do viés instrumental do processo político-eleitoral, exercitando-se o nível intelectual dos cidadãos sobre os assuntos que incidiam cotidianamente em suas respectivas vidas. Esse salto qualitativo busca superar a ideia de democracia como “sistema” (partidos políticos, eleições, parlamentos etc.) e abrangê-la como “ideia” (modo de vida). Somente assim, será possível concretizar a educação cívica, no sentido de que a convivência entre opostos, no ambiente mais próximo do cotidiano do indivíduo, o capacita, através da discussão, para o debate e a compreensão de temas comuns a todos os cidadãos membros de uma comunidade e para a participação qualificada na política. A democracia deve ser, pois, um sentimento cultivado e desenvolvido ao longo da vida de cada indivíduo, de forma a tornar possível o aprimoramento da vivência política em dado momento e espaço. (ESPIÑEIRA, 2008).

Justamente através da educação cívica, entendida como atividade que transcende a instituição escolar, é que o cidadão poderá fazer da democracia verdadeiro valor, que deve ser exercitado diuturnamente, capaz de transformar o panorama hoje existente, no qual a atividade política parece estar reservada a seres iluminados que se encontram mais preocupados em atenderem aos seus próprios interesses e a de suas agremiações.

Essas observações iniciais permitem concluir que o atuar cidadão (dimensão individual), concretizado na participação da vida política no local em que se vive, revela-se como instrumento capaz de melhor equalizar e impor limites aos desvios praticados pelos agentes políticos e pelas agremiações partidárias.

Em uma dimensão coletiva, já se comprovou empiricamente <sup>74</sup> que a deliberação cívica tem potencial para auxiliar na atenuação da distorção que hoje se

---

<sup>74</sup> Casos bem-sucedidos da prática da deliberação cívica podem ser mencionados: província da Colúmbia Britânica, no Canadá e o estado norte-americano do Oregon. (ARRIAGA, 2015).

verifica entre o que anseia a sociedade civil e o que os agentes políticos praticam quando eleitos. E do que se trata esta ferramenta?

A premissa básica da deliberação cívica consiste na reunião de um grupo de cidadãos comuns que ficarão incumbidos de decidir acerca de um problema político, social, econômico e/ou cultural que aflige determinada comunidade local. Esse grupo pode se servir da consulta de especialistas, realizar audiências com grupos de interesses, bem como receber o apoio de mediadores na busca de uma decisão consensual. Esse painel de cidadãos é autônomo e decide, por exemplo, sobre as informações que precisam obter de fontes externas, quais especialistas ou representantes de diversas posições devem consultar, bem como os questionamentos que devem ser realizados. Em toda esta tarefa, há o auxílio material de um corpo administrativo e de uma equipe que apoia na investigação da problemática posta. Após o período de discussão e debate, o grupo toma uma decisão coletiva sobre o assunto, mediante votação, e emite uma declaração pública. Ao final, esta decisão deve ser integrada nas estruturas políticas que já existem, a fim de que possam ser efetivamente concretizadas em prol da população que reside em dada localidade. (ARRIAGA, 2015).

Aos mais criteriosos e céticos, algumas indagações podem surgir:

a) Como realizar a escolha dos cidadãos que irão compor este grupo de deliberação?

b) Será que é possível que estes cidadãos sejam suficientemente inteligentes e bem informados para assumir múnus tão relevante e sensível?

São perguntas que brotam da desconfiança em se adotar instrumentos políticos acessórios alternativos, cuja aplicação é quase inexistente no Brasil, embora seja forçoso reconhecer que o orçamento participativo, os conselhos de políticas e os planos diretores municipais carreguem consigo similar ideia básica de tais grupos deliberativos, qual seja, a busca pela formação de um consenso razoavelmente estável através do debate de ideias e troca de experiências que tenham como objeto problemas concretos de natureza variada. Vale lembrar os casos bem-sucedidos de aplicação desta sistemática na província da Colúmbia Britânica<sup>75</sup>, no Canadá, e no estado norte-americano do Oregon<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Para maiores informações: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522013000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 out. 2016.

Vale retomar o questionamento: como é que são selecionados cidadãos comuns para participar desses painéis deliberativos? Resposta: não são selecionados. Os cidadãos são recrutados a partir do eleitorado aleatoriamente – do mesmo modo que são chamados para servir como jurados nos países anglo-saxônicos – e são nomeados por um mandato único e não renovável. Apesar de a maior parte das pessoas nunca ter ouvido falar de deliberação cívica, o uso de um sorteio para selecionar cidadãos para exercerem os seus deveres políticos remonta à Atenas da antiguidade, onde era uma prática estabelecida. Os gregos compreenderam que escolher ao acaso indivíduos entre os cidadãos era a única maneira de se defender das diferentes formas de corrupção que afetavam a classe política profissional. Ao confiar o poder a um painel de cidadãos sorteados e ao permitir que desempenhem funções políticas durante um mandato único e não renovável, a maior parte dos problemas, neste particular, pode ser evitada. Livres da pressão de quererem ser reeleitos, por um lado, e dos enviesamentos inerentes a fazer parte de uma elite poderosa, por outro, cidadãos escolhidos ao acaso são capazes de procurar as soluções que melhor sirvam o interesse público. (ARRIAGA, 2015).

A resposta à segunda indagação é mais simples do que, à primeira vista, poderia parecer. Isso porque, ao longo das últimas três décadas, inúmeros painéis de cidadãos têm sido convocados por todo o mundo e a experiência diz que, se o processo for conduzido de maneira correta, os painéis de cidadãos são perfeitamente capazes de analisar e decidir sobre problemas políticos complexos. Deve-se lembrar que, nesses painéis, os cidadãos não são deixados a discutir e a decidir sobre assuntos políticos com base apenas no seu conhecimento anterior sobre o tema em questão. Pelo contrário, o funcionamento dos painéis de cidadãos inclui a convocação de especialistas políticos e científicos que lhes fornecem testemunhos e informação vital.

O painel faz perguntas a esses especialistas e as suas explicações e conselhos são colocados em contraposição com os dos especialistas com opiniões diferentes. A avaliação crítica por parte dos membros do painel de cidadãos (com o apoio de mediadores de toda a informação que lhe é apresentada) constitui a chave

---

<sup>76</sup> Para maiores informações: <<http://revistatrip.uol.com.br/trip/pessimismo-o-entrave-para-uma-sociedade-melhor>. Acesso em 28/10/2016>. Acesso em: 28 out. 2016.

do processo de deliberação. Consequentemente, as decisões a que chegam são baseadas numa compreensão abrangente e rigorosa dos temas que lhes são apresentados. (ARRIAGA, 2015).

Vale recordar que os agentes políticos, na quase totalidade das vezes, não dominam os variados temas que lhes são submetidos à análise e votação, além de representarem, em sua grande maioria, os setores mais abastados da população. Tais circunstâncias permitem concluir que o apego a este desgastado sistema de representação, do qual a *partitocracia* se revela como fenômeno desvirtuador crescente, não deve ter o condão de afastar a tentativa de se aplicar instrumentos alternativos, que já se revelaram eficazes em outras nações.

Vê-se, pois, que a dimensão coletiva do atuar cidadão pode ser exponencialmente fortalecida com o manejo da deliberação cívica. Ademais, este mecanismo pode perfeitamente ser combinado com outros instrumentos já mencionados nessa investigação científica, a exemplo do referendo, circunstância que permitiria um controle ainda mais efetivo e preciso da classe política. Basta imaginar que, ao inserir mais um degrau no nível do debate, realizado por painéis de cidadãos, a decisão a ser sufragada por determinada população local, por intermédio do referendo, revelar-se-ia mais madura e bem informada, além de disseminar o uso mais corrente da deliberação cívica no seio da sociedade civil.

Em etapa posterior, o paradigma deliberativo da democracia é alcançado pela atuação dos movimentos sociais, que têm criado vias alternativas aos processos democráticos formais (democracia minimalista e procedimentalista), cuja atuação tem modificado com considerável grau a relação “representante ↔ representado”. Crê-se que esse sequenciamento (dimensão individual, dimensão coletiva e o paradigma dos movimentos sociais) trará consequências ainda mais radicais na maneira como, doravante, se desenvolverá a política partidária no Brasil, uma vez que alavanca a importância da pressão política que a sociedade civil é capaz de desenvolver perante os agentes políticos individualmente considerados, bem como diante das agremiações partidárias.

As recentes mobilizações sociais (anos de 2013 e 2015) têm atuado, muitas vezes, no sentido de tentar fazer valer a Constituição Federal. Ou seja, atuam para que o plano *de jure* seja passado para o plano real, para o cumprimento de suas promessas. (ESPIÑEIRA, 2008).

Além do discurso de combate à corrupção endêmica e de maior eficiência administrativa, o que os movimentos sociais parecem indicar é o anseio de que as promessas sociais, que se encontram constitucionalmente previstas (salário-mínimo digno, transporte público de qualidade, justa previdência social, segurança pública efetiva etc.<sup>77</sup>.), materializem-se de forma honesta, e não funcionem sob uma perspectiva meramente simbólica que, eleição após eleição, têm servido unicamente como bandeira de propaganda eleitoral dos partidos políticos brasileiros. Não por acaso que essa fase das grandes manifestações (anos de 2013 e 2015) fez resplandecer, como marca característica, o repúdio às agremiações partidárias<sup>78</sup>. (ROMÃO, 2015).

A experiência vem demonstrando como os movimentos sociais podem, por intermédio da auto-organização e da rápida disseminação da informação pela rede mundial de computadores, levar o cidadão a acompanhar de forma mais próxima a pauta atual de reivindicações sociais. Além disso, tais mobilizações têm permitido o estabelecimento de temas, a orientação e a organização da sociedade civil na esfera pública, de modo a impulsionar que os agentes políticos sejam capazes de repensar o seu papel e os seus atos nesse processo. (ESPIÑEIRA, 2008).

Revela-se curioso observar que a função de servir como canal de interlocução da vontade popular, antes protagonizada quase que exclusivamente pelos partidos políticos, vem, mediante de variadas vias propugnadoras das mais diversificadas ideologias existentes no Brasil, cada vez mais, sendo desempenhada pelos movimentos sociais.

É necessário abrir novos canais de interlocução entre Estado e sociedade civil, na medida em que novos atores coletivos demandam por mais políticas e maior eficiência das ações estatais. Com a proliferação de movimentos não institucionalizados, abre-se uma nova dinâmica na democracia brasileira. Para se avançar mais, as instituições democráticas do país precisam quebrar modelos

---

<sup>77</sup> Art. 6º da Carta Magna: são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>78</sup> Nem sempre foi assim. Os movimentos pelas Diretas em 1983-4 e o Fora Collor em 1992 se caracterizaram pela forte sintonia que ainda existia entre a atuação nas ruas e os partidos políticos. Houve, portanto, com o decorrer do tempo, uma gradativa separação entre os movimentos contestatórios e as agremiações partidárias. (ROMÃO, 2015). Visível, também, é o surgimento de outros atores sociais (movimentos sociais), além dos já existentes (CUT, UNE, MST etc.), de características e modo de atuação bem distintos, como pode se verificar com o “Movimento Passe Livre (MPL)”, “Revoltados *On line*”, “Vem pra Rua” e “Movimento Brasil Livre”.

tradicionais de administração da coisa pública e reforçar os mecanismos de participação e deliberação pública. Somente assim, Estado e sociedade civil se reaproximarão mais, criando novas formas de construção de decisões políticas e, conseqüentemente, de políticas públicas muito mais conectadas aos interesses coletivos. (SANDES-FREITAS, 2015).

Somente com a amplificação da arena da esfera pública e a superação do protagonismo centrípeto das agremiações partidárias é que os movimentos sociais se mostrarão aptos a contribuir decididamente para que se exija dos representantes políticos o cumprimento das encarecidas funções para as quais foram designados, restabelecendo o elo com os representados. Alcançado tal patamar, restará clara a possibilidade de tais atores serem capazes não só de fornecer informações ao sistema político formal sobre o que está ocorrendo na sociedade civil, mas também de darem visibilidade às demandas populares, de forma a sempre reorientar os agentes políticos<sup>79</sup>. (ESPIÑEIRA, 2008).

Já é possível afirmar que a atuação consistente dos movimentos sociais não se conforma com uma definição estreita de democracia, no sentido de relegar o papel do cidadão unicamente ao exercício do direito periódico do voto nas urnas. A prática corrente das manifestações populares, muitas vezes encabeçadas por diversos grupos sociais organizados, eleva a intervenção participativa cidadã nos assuntos estatais que afetam o presente e o futuro de toda a sociedade. (CASQUETE, 2006).

O fato de esses atores sociais não possuírem alto grau de formalização e profissionalização típicos das agremiações partidárias e, por isso mesmo, suas decisões carecerem de conteúdo juridicamente vinculante não as tornam instrumentos de menor relevância dentro do contexto social. Isso porque, esses agentes desempenham papel fundamental de interlocução nos processos comunicativos que englobam a opinião pública, os agentes políticos e o aparato estatal. Assim, um sistema político que ignore as demandas de cidadania oriundas dos movimentos sociais, certamente estará fadado a um irreversível déficit de legitimidade democrática.

---

<sup>79</sup> Como se verifica, trata-se de uma via de mão dupla que permite aos movimentos sociais servirem como antenas refletoras do que se passa no seio da sociedade civil e captadoras e formadoras da própria comunidade, circunstância que permite o aprimoramento do ambiente político-institucional.

Além disto, devem ser reconhecidas como características positivas destes atores coletivos o fato de permitirem a revitalização do regime democrático, na exata medida em que auxiliam na reestruturação e consolidação de identidades coletivas<sup>80</sup>, bem como exercerem indiscutível influência perante as autoridades públicas constituídas<sup>81</sup> e a opinião pública, em diversos temas de relevância nacional.

Apesar da inestimável importância desses grupos para a democracia, deve-se consentir com as observações de Casquete (2006, p. 7), no sentido de que o “papel de los movimientos sociales en una democracia no es el de suplantar a los partidos políticos, sino más bien el de enriquecer los canales de deliberación y ejercer influencia en los aparatos de toma de decisiones”. Nada mais, porém, tampouco, nada menos.

Com tais considerações, é possível extrair cinco funções básicas dos movimentos sociais: 1) identificação, no meio social, de problemas e riscos não solucionados pelas agências administrativas estatais e pelos agentes políticos (termômetro de “inquietudes sociais”); 2) representação de interesses de grupos discriminados (movimento operário, feminista, racial etc.); 3) exercício de contrapoder crítico em face das elites dominantes e das autoridades constituídas; 4) oferecimento de propostas alternativas aos problemas sociais, políticos e econômicos de determinada localidade em dada época; e, 5) fornecimento de um “campo de aprendizagem de práticas democráticas” ao possibilitarem o exercício da democracia participativa no seio da comunidade. (CASQUETE, 2006, p.10).

Seguramente, esses atores sociais não exercem com exclusividade tais funções. Em maior ou menor grau, aos partidos políticos também lhes cabem tal mister que, no entanto, não vem sendo cumprido a contento pelos motivos já detalhadamente expostos em itens anteriores desse trabalho investigativo. Eis os desafios que se põem diante das agremiações partidárias, no Brasil, e que serão melhor discutidos no item a seguir.

---

<sup>80</sup> Basta ver a notoriedade que os grupos ecologistas e feministas adquiriram em diversas nações no decorrer das últimas décadas.

<sup>81</sup> Afigura-se indiscutível que, no Brasil, as manifestações populares de 2013, das quais diversos movimentos sociais fizeram parte, provocaram a rejeição parlamentar à Proposta de Emenda Constitucional número 37, que pretendia reduzir o poder de investigação do Ministério Público. Maiores informações em: <<http://www.abi.org.br/pressao-popular-faz-camara-derrubar-a-pec-37/>>. Acesso em: 01 nov. 2016.



### 4.3 DESAFIOS À ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

O atual cenário político brasileiro indica que, para o cidadão, a classe dos agentes públicos deve incorporar definitivamente o binômio “honestidade-gerenciamento responsável” (zelo com o equilíbrio das contas públicas), ainda que não possua experiência no campo político. Trata-se de um fenômeno que revela o desgaste da sociedade civil que parece não mais tolerar o modelo de atuação, até aqui desenvolvido, pelos políticos profissionais. O quadro a seguir é esclarecedor:

*Quadro 3 - Características associadas aos candidatos consideradas “muito importantes” ou “importantes” para o eleitor*

<b>O QUE NO CANDIDATO IMPORTA PARA VOCÊ?</b> <b>Características associadas aos candidatos consideradas “muito importantes” ou “importantes” para o eleitor</b> <b>Em %</b>	
Dar prioridade à educação	90
Dar prioridade à saúde	88
Ser cuidadoso com as contas públicas	87
Não ter o nome associado a escândalos de corrupção	86
Ser conhecido antes da campanha	74
Ter um bom vice	68
Propor e fazer muitas obras	56
Ser um político de carreira	46

*Fonte: Instituto Antennas BI (2016)*

Um percentual significativo dos entrevistados considera o cuidado com as contas públicas “importante” ou “muito importante”, em uma situação de quase empate com segmentos que são considerados tradicionalmente prioritários, a exemplo da saúde e da educação. Ademais, não ter o nome relacionado a práticas de corrupção aparece em patamar igualmente elevado, circunstância que bem demonstra o grau de insatisfação que tal comportamento tem acarretado no cidadão brasileiro. Por fim, verifica-se que “a realização de muitas obras” não tem surtido grandes expectativas no eleitorado nacional. Esse resultado da pesquisa não pode

ser menoscabado e indica uma mudança profunda nas expectativas e exigências que emergem dos eleitores nacionais.

É sabido que crises econômicas mudam o humor dos eleitores no mundo inteiro e geram o famigerado “voto de vingança”, que faz com que os políticos da situação percam espaço, na arena política e administrativa, para os agentes da oposição. O grau desta “vingança” se intensifica conforme a parcela de culpa na crise que o eleitorado atribui aos governantes e às agremiações partidárias. Em um patamar ainda mais elevado por instabilidades sistêmicas de corrupção, esse quadro faz com que os cidadãos sintam-se desapegados e desiludidos com a forma clássica de se praticar a política, seja ela partidária ou institucional.

No Brasil, esse fenômeno viu-se cristalizado no elevado índice de votos nulos, brancos e nas abstenções, conforme se depreende do quadro abaixo:

Quadro 4 - Votos brancos, nulos e abstenção

<b>VOTOS BRANCOS, NULOS E ABSTENÇÃO</b>	
ANO DE 2012	26,5%
ANO DE 2016	32,5%

*Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2016).*

O aumento percentual significativo do número de cidadãos descrentes com a atuação dos agentes públicos e dos partidos políticos geram a indubitosa necessidade de mudança de postura por parte destes, sob pena de o quadro se agravar, gerando fragmentações e desarranjos extremamente perigosos na sociedade. Afinal, o acirramento de posturas ideológicas provoca o esgarçamento do tecido social, fazendo com que posturas políticas radicais, que nada contribuem para o aperfeiçoamento do regime da democracia representativa, se elevem.

Diante do contexto acima descrito, que se agravou após a ocorrência do *impeachment* de Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016, foram coletadas, a partir de entrevistas, as respostas que duas agremiações partidárias (A Rede Sustentabilidade e A Raiz - Movimento Cidadanista) pretendem dar aos desafios postos à atuação dos partidos políticos brasileiros.

Conforme já noticiado na parte introdutória desta pesquisa científica, a escolha desses dois partidos se deu pelo fato, dentre outros motivos já apontados, de

ambos reconhecerem a existência da grave crise que a democracia representativa experimenta no Brasil, bem como se anunciarem como novos paradigmas de representação política no cenário nacional.

A Rede Sustentabilidade possui a firme convicção de que a solução para a crise política instalada no território nacional não será realizada pelas agremiações partidárias do PT (Partido dos Trabalhadores) e PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), uma vez que tais entidades, enquanto base governista, funcionaram como fonte geradora de inúmeros retrocessos em termos de políticas públicas (ambientais, direitos humanos, direitos trabalhistas etc.). A Rede tampouco concebe como viável qualquer governabilidade sustentada pelo bloco partidário representativo de parcela da oposição (Democratas – DEM – e Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), uma vez que tais entidades sempre estiveram implicadas em práticas sistêmicas de corrupção.

Dessa forma, o entendimento esposado pela Rede Sustentabilidade é de que uma das linhas de direcionamento reformista perpassaria, necessariamente, no âmbito da Justiça Eleitoral, na exata medida em que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) julgará ação de impugnação de mandato eletivo, cujo objeto é o possível manejo de dinheiro oriundo da prática de abuso do poder político e econômico da coligação partidária estabelecida entre os agentes políticos Dilma Rousseff (PT) e Michel Temer (PMDB)<sup>82</sup>. Uma vez comprovado o fato de que a soberania popular foi influenciada ilícitamente no último pleito eleitoral (2014), dever-se-ia restabelecer aos cidadãos o poder de decidir sobre os rumos do país através de novas eleições presidenciais diretas. Sob a ótica desta agremiação, só com uma (re)legitimação do voto popular, a nação iniciará as reformas necessárias que farão frente ao combalido sistema representativo atual<sup>83</sup>.

Em respostas aos questionamentos formulados em entrevistas individualizadas, dirigentes da Rede procuraram aclarar, justificar e enriquecer os seus posicionamentos acerca da temática da crise da democracia representativa no Brasil, que entendem agravada nessa quadra atual. Interessante notar que, a quase

---

<sup>82</sup> Trata-se da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) 761 contra a presidente da República reeleita, Dilma Rousseff, seu vice, Michel Temer, e a coligação “Com a Força do Povo”, por suposto abuso de poder político e econômico nas Eleições 2014. A ação foi proposta pela coligação “Muda Brasil”, que teve Aécio Neves (PSDB) como candidato à Presidência da República em 2014. Maiores informações: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Outubro/tse-decide-proseguir-com-acao-que-pede-cassacao-de-dilma-rousseff-e-michel-temer>>. Acesso em: 31 dez. 2016.

<sup>83</sup> Maiores informações em: <<https://conheca.redesustentabilidade.org.br/tema/8547/teste-deposicoes>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

totalidade dos entrevistados, parte do pressuposto que, efetivamente, ocorre, em território nacional, o fenômeno da *partitocracia* e que a sua agremiação partidária pode, de fato, contribuir para minorar os efeitos oriundos desse evento.

Foram entrevistados 06 (seis) membros da Rede Sustentabilidade, dentre os quais se encontram componentes fundadores da agremiação e dirigentes das executivas (nacional e estadual). Importante mencionar que as entrevistas ocorreram nos anos de 2016/2017 e foram respondidas eletronicamente (correio eletrônico), circunstância que permitiu ampliar o número de participantes para além da cidade de Salvador (BA). Com o escopo de garantir maior veracidade e legitimidade às respostas fornecidas, preferiu-se não identificar os entrevistados no corpo da presente investigação, sendo que os mesmos foram informados previamente de tal postura<sup>84</sup>.

Assim, estabelecem algumas propostas, tais como: a) reforma do sistema político que permita uma governabilidade não imbricada com a troca de “vantagens fisiológicas” (cargos, funções, benesses patrimoniais, etc.) para a manutenção do poder<sup>85</sup>; b) possibilidade de candidaturas independentes, sem a exigência de prévia filiação partidária, com o escopo de se flexibilizar o monopólio dos partidos políticos sobre as funções de representação <sup>86</sup> ; c) adoção do sistema público de financiamento de campanha eleitoral<sup>87</sup>; d) término da reeleição para determinados cargos do Poder Executivo (prefeito, governador e presidente) e a ampliação do respectivo tempo de mandato, com vistas a inibir o uso da estrutura administrativa para fins eleitorais <sup>88</sup> ; e) criação de novos instrumentos para o exercício da democracia direta, ressignificação dos já existentes e ampliação dos processos de participação da sociedade civil nas decisões governamentais (vide análise realizada nos itens 3.1 e 3.2 deste trabalho); f) inovação no funcionamento interno dos entes

---

<sup>84</sup> O questionário e as respectivas respostas seguem anexos ao presente trabalho.

<sup>85</sup> Não houve maior detalhamento, por parte dos entrevistados, de como se realizaria a mudança de tal prática.

<sup>86</sup> Em passagem anterior deste trabalho, fez-se expressa menção ao entendimento de estudiosos que discordam do manejo de candidaturas independentes sem prévia filiação partidária. Remete-se o leitor a este item específico para que melhor compreenda as razões deste rechaço doutrinário.

<sup>87</sup> Conforme já assentado em tópico antecedente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, o STF declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Nos termos da Lei 9.504/97, art. 23, § 1º, a pessoa física só pode contribuir até o limite de 10% de seus rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.

<sup>88</sup> O Senado já começou a discutir o fim da reeleição para cargos do Poder Executivo, que é um dos itens da Proposta de Emenda à Constituição da Reforma Política (PEC 113-A/2015). Maiores informações em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/30/senadores-comecam-a-discutir-o-fim-da-reeleicao-para-cargos-do-poder-executivo>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

partidários, de modo a garantir a participação direta dos filiados nas decisões políticas das agremiações, bem como fortalecer o diálogo com a sociedade civil, os movimentos sociais e demais grupos organizados (consultas públicas e maior uso da rede mundial de computadores para tal fim).

Durante as entrevistas, alguns posicionamentos mais singulares surgiram e se direcionaram no sentido de se defender a renovação dos mandatos parlamentares (Poder Legislativo) com a limitação a uma única reeleição, com o escopo de se restringir a atuação dos famigerados “políticos profissionais”, cuja legislatura, não raras vezes, se prolonga por longos anos na Câmara dos Deputados ou Senado. Houve a defesa, ainda, do aumento do grau de democracia interna nas agremiações, facilitando-se o acesso do cidadão à esfera política institucional. Tal fomento seria possível com a reserva de determinado percentual de representação no ente partidário direcionado a integrantes da sociedade civil que almejassem se candidatar a cargo público (candidato cívico).

Restou claro entre grande parte dos entrevistados da Rede Sustentabilidade que a reformulação do sistema da democracia representativa é deveras complexa e multifacetada, sendo certo que a relação “partidos políticos – movimentos sociais” necessita de premente reconfiguração, tendo em vista que, além da desconexão hoje existente entre estes dois canais, o que se percebe, em diversas oportunidades, é a instrumentalização que determinadas agremiações fazem de alguns setores dos movimentos sociais, ao ponto de tais “organismos vivos” servirem a propósitos partidários quando, em verdade, deveria ocorrer justamente o oposto.

Outro aspecto que chamou a atenção foi o fato de os questionados terem a firme convicção de que as práticas sistêmicas de corrupção tornaram mais grave este quadro de descolamento. Neste particular, conceberam que a crescente participação dos indivíduos na rede mundial de computadores facilitou a disseminação da informação, a organização de eventos de protesto, uma maior interlocução com os movimentos sociais e indiscutível exposição dos mal feitos dos agentes políticos.

Assim, alguns dos respondedores concluíram que a “quebra do monopólio” dos partidos políticos deve ser a primeira medida para se fazer frente ao fenômeno da partidocracia. Tal se daria com o aumento radical na competição do “mercado político” com o objetivo de se alavancar o grau de eficiência da representação que, atualmente, se encontra submetida e subjugada ao aval das burocracias partidárias.

A Raiz Movimento Cidadanista encontra-se na fase da coleta de assinaturas para a sua consolidação formal como partido político registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral. Essa entidade busca disseminar-se como alternativa política que carrega consigo os seguintes elementos estruturantes: ética, coerência na atuação e transparência na política. Demais disso, tem a aspiração de se tornar um partido movimento<sup>89</sup>, que atenda aos anseios da população brasileira como um todo, reestruturando o país de baixo para cima e radicalizando os processos horizontais e interativos<sup>90</sup>.

Em respostas aos questionamentos formulados em entrevistas individualizadas, dirigentes/colaboradores<sup>91</sup> da Raiz Cidadanista procuraram aclarar, justificar e enriquecer os seus posicionamentos acerca da temática da crise da democracia representativa no Brasil, que entendem agravada no momento atual. Interessante notar que também partem do pressuposto que, efetivamente, ocorre, em território nacional, o fenômeno da *partitocracia* e que a sua agremiação pode, de fato, contribuir para minorar os efeitos oriundos desse evento.

Foram entrevistados 05 (cinco) membros da Raiz Cidadanista, dentre os quais se encontram componentes que auxiliam na consolidação formal da agremiação. Importante mencionar que as entrevistas ocorreram nos anos de 2016/2017 e foram respondidas eletronicamente (correio eletrônico), circunstância que permitiu ampliar o número de participantes para além da cidade de Salvador (BA). Com o escopo de garantir maior veracidade e legitimidade às respostas fornecidas, preferiu-se não identificar os entrevistados no corpo da presente investigação, sendo que os mesmos foram informados previamente de tal postura<sup>92</sup>.

Eis algumas das principais proposições elencadas pelos membros da entidade Raiz Cidadanista: a) maior abertura à participação social na formulação e execução das estratégias partidárias, independentemente de filiação, circunstância que priorizaria as aspirações dos eleitores e se mostraria apta a permitir uma relação

---

<sup>89</sup> A relação entre a organização social e organização política se dá não de forma excludente, mas sim, complementar. Trata-se de uma ideia síntese que agrega o aspecto estruturante das agremiações partidárias com a dinâmica de atuação dos movimentos sociais, de sorte que as decisões e formas de atuação são concretizadas de forma horizontal (não hierarquizada) e com maior apelo democrático. Maiores informações em: <<http://jornalggn.com.br/blog/antonio-ateu/debate-partido-movimento-ou-partido-movimento>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

<sup>90</sup> Maiores detalhes em: <<http://www.raiz.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

<sup>91</sup> Alguns membros do Raiz Cidadanista questionam a própria ideia de “dirigentes” no partido, uma vez que primam pela marca da horizontalidade na tomada de decisões e no estabelecimento de estratégias de atuação.

<sup>92</sup> O questionário e as respectivas respostas seguem anexos ao presente trabalho.

mais fluida entre partido e sociedade civil; b) fim do financiamento privado de campanha eleitoral<sup>93</sup>; c) maior flexibilização normativa nos trâmites necessários para a criação de novos entes partidários, porquanto, entendem que há uma clara intenção dos atuais agentes políticos em impedir o surgimento de outras agremiações, partindo-se do equivocado pressuposto que o problema representativo brasileiro é o elevado número de partidos políticos, e não a qualidade deles<sup>94</sup>; d) maior reflexão e análise acerca da (im)possibilidade de se adotar, no Brasil, candidaturas independentes, sem a exigência de prévia filiação partidária, com o escopo de se flexibilizar o monopólio dos partidos políticos sobre as funções de representação<sup>95</sup>; e) maior reflexão e análise acerca da (im)possibilidade de se permitir que movimentos sociais participem de eleições ou que organizações sociais lancem candidatos no Brasil, com o objetivo de se minorar os efeitos da hipertrofia das agremiações partidárias nacionais; f) criação de novos instrumentos para o exercício da democracia direta, ressignificação dos já existentes e ampliação dos processos de participação da sociedade civil nas decisões governamentais, a exemplo do orçamento participativo, da gestão compartilhada/comunitárias de parques, praças e espaços públicos, maior promoção de plebiscitos, referendos e iniciativa de leis populares, maior manejo de conselhos e conferências populares que possam tomar decisões em matéria de políticas públicas (vide análise realizada nos itens 3.1 e 3.2 deste trabalho); g) intensificação dos processos horizontais e interativos na formulação e execução das políticas públicas e das estratégias partidárias, de modo a tornar menos rígido e hierarquizado o processo de tomada de decisões intrapartidárias.

No período em que as entrevistas ocorreram, alguns respondedores defenderam a consolidação de estratégias que permitissem a manifestação da

---

<sup>93</sup> Conforme já assentado em tópico antecedente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, o STF declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Nos termos da Lei 9.504/97, art. 23, § 1º, a pessoa física só pode contribuir até o limite de 10% de seus rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.

<sup>94</sup> No final do ano de 2016, os senadores aprovaram, em primeiro turno, com 58 votos favoráveis e 13 contrários, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 36/2016, que acaba com as coligações partidárias nas eleições proporcionais (vereadores e deputados) e cria uma cláusula de barreira para a atuação dos partidos políticos. O objetivo precípua desta última é diminuir o número de legendas partidárias no país. Maiores informações em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/09/senado-aprova-em-1o-turno-pec-com-regras-para-diminuir-numero-de-partidos-politicos>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

<sup>95</sup> Em passagem anterior deste trabalho, fez-se expressa menção ao entendimento de estudiosos que discordam do manejo de candidaturas independentes sem prévia filiação partidária. Remete-se o leitor a este item específico para que melhor compreenda as razões deste rechaço doutrinário.

representação popular direta, nas quais se priorizasse os anseios dos filiados e eleitores, de forma a inverter a lógica de sobreposição da vontade de um pequeno núcleo que estabelece as diretrizes dos entes partidários hodiernamente. Ou seja, propuseram uma forma de organização política mais aberta aos influxos da sociedade civil e, conforme visto, muitas vezes, independente até mesmo de filiação.

Houve certo consenso no sentido de que essa nova forma de “resposta cidadã” é apenas mais um elemento que deve ser encaixado no longo e intrincado processo de remodelação das tradicionais estruturas institucionais representativas. Interessante notar que se sublinhou expressamente o fenômeno do “sequestro da democracia” pelos poderes econômicos influentes (grandes construtoras, agências financeiras, empresários do setor agrícola, etc.), circunstância que tem implicado em uma representação restritíssima de interesses no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo (espaços políticos de decisão). Neste particular, alguns dos questionados indicaram que tal situação poderia ser solucionada, em parte, com a melhor regulação do sistema de financiamento de campanhas (eleitorais e partidárias).

Analisando-se as respostas das duas agremiações acima elencadas, verifica-se que há um forte consenso acerca da atual existência de uma casta política partidária que impulsiona e concretiza uma gestão de interesses muitas vezes carentes de um projeto nacional que reflita os anseios da sociedade civil. Tal fato se agrava quando se observa que há um comportamento de verdadeiro sequestro da democracia pelos poderes (informais) econômicos e políticos hegemônicos, os quais exercem decisiva influência sobre os agentes políticos que ocupam funções representativas no Poder Legislativo e Executivo.

Este é o manancial que recrudesce a *partitocracia*, em verdadeiro círculo vicioso, na exata medida em que a prática política, que deveria ser feita com e a partir da cidadania, acaba sendo realizada em nome dela. Assim, as entidades acima discriminadas concebem que uma nova prática política somente se efetivará com a abertura de novos espaços para a participação popular, tomadas de decisão pela cidadania e controle social sobre os espaços políticos representativos.

É preciso, pois, ter a clareza e a consciência de que as soluções para os desarranjos provocados pelo fenômeno da *partitocracia*, que põem em risco a integridade e o bom funcionamento do regime democrático representativo, não virão em uma fórmula exata, pronta, simples e acabada. Ao revés, conforme visto em passagem antecedente, as medidas que se afiguram necessárias para se



estabelecer a plenitude do regime representativo são inúmeras, inadiáveis, incisivas e, por vezes, profundas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece não haver margem a dúvida que a vivência democrática exige um reinventar ininterrupto, seja porque a sociedade muda incessantemente, seja porque o atuar humano, no sentido de construir e fazer política, é de flexibilidade tamanha que o mundo ocidental não conseguiu (e não conseguirá) estabelecer limites fixos de governabilidade. Basta verificar que as experimentações vão desde a democracia ateniense até a teocracia, circunstância que bem demonstra a variedade de sistemas de organização política.

A democracia continua sendo o sistema que melhor permite ao ser humano explorar as suas potencialidades positivas<sup>96</sup>. Dentro deste espectro, após toda a análise acima desenvolvida, apesar do indiscutível enfraquecimento e sinais de séria fadiga, chega-se à conclusão de que a democracia representativa ainda não se esgotou e pode servir de ferramenta para que o cidadão continue na busca do bem comum.

Todavia, para ser mais equânime, a representação deve ser exercida com o consentimento, a cooperação e a vigilância dos representados. O respeito à sociedade civil e ao cidadão perpassa, necessariamente, pelo reconhecimento de que jamais haverá um Estado realmente livre e esclarecido até que este venha a reconhecer o indivíduo como um poder mais alto e independente<sup>97</sup>, do qual deriva os demais poderes e autoridades. (THOREAU, 2013).

A superação da crise da democracia representativa e da *partitocracia* passa, assim, pela adoção, sem melindres ou receios, de determinadas iniciativas, a exemplo do quanto, apontado no capítulo 3 do presente trabalho, que viabilizarão, em última senda, maior participação da sociedade civil no trato da coisa pública. É

---

<sup>96</sup> São conhecidas as palavras proferidas por Winston Churchill, na Câmara dos Comuns, em 11 de novembro de 1947: "A democracia é a pior forma de governo, à exceção de todos os outros já experimentados ao longo da história". Maiores informações em: <<http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/viriato-soromenho-marques/interior/churchill-tem-razao-3823254.html>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

<sup>97</sup> Não por acaso, o art. 1, parágrafo único, da Constituição Federal do Brasil estabelece que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

chegado o momento de se modular os atuais interesses externados pela grande maioria das agremiações partidárias brasileiras, que parecem ter sido posicionados em primeiro e único plano, tisnando os anseios populares.

Conforme visto, deve-se ter a plena convicção de que, realmente, todo o poder emana do povo e o que se é delegado ao representante estatal é apenas, e tão-só, parcela (exercício) do poder político, de modo que nada mais legítimo que haja uma aproximação de modelos organizativos que obriguem ao agente político prestar verdadeiramente contas de sua atuação administrativa, sob pena de lhe ser retirado o poder que lhe foi delegado, inclusive.

De igual modo, a legitimidade do regime político-democrático se assenta não só na consagração dos direitos das maiorias, mas, também, no resguardo dos interesses das minorias, sendo certo perceber que, muitas vezes, a conciliação de ambos, na busca de um ponto de equilíbrio, não é tarefa fácil e exige profunda e exaustiva deliberação cívica.

Em que pese os partidos políticos exercerem funções relevantes na consecução da democracia representativa, é possível verificar que a representação, sendo restringida como mera etapa do processo eleitoral, encontra-se deveras fragilizada. Existem outros espaços de luta e conscientização política (movimentos sociais, orçamento participativo, conselhos de políticas e planos diretores municipais, por exemplo) que devem ser aprimorados, com a finalidade de melhor equalizar a organicidade e dinâmica próprias do tecido social. Ora, é a cidadania e o pluralismo político que conformam o Estado brasileiro sob a forma de uma democracia não apenas representativa, mas, também, participativa, na qual a sociedade civil é elemento central das decisões políticas estatais.

Do contrário, o que se vivenciará é o continuísmo de uma realidade partidária que se impôs e produz um programa governamental e político centrado em interesses de pequenos grupos dominantes. Tal força centrípeta ganha sua moldura final em uma ideologia que contribui para um reduzido índice de identificação dos eleitores para com as entidades partidárias. Sob esse aspecto, é indispensável a necessidade de reformas intrapartidárias, inclusive, com o escopo de que não se perpetue ditaduras internas nas agremiações, que são mantenedoras de oligarquias que submetem os partidos ao papel de mero instrumento a serviço de interesses de uma casta bem restrita.

As manifestações populares ocorridas nos anos de 2013, 2015 e 2016 indicam que a sociedade civil tem a convicção de que os agentes políticos não representam adequadamente os seus interesses. A manutenção desse *status quo* interessa a um número reduzidíssimo de pessoas<sup>98</sup>, que dele se beneficia em detrimento da imensa maioria, e, por isso mesmo, sua alteração, por mais trabalhosa que seja, deve ser realizada, ainda que se tenha a plena consciência de que não exista medida milagrosa e simples.

Somente com a combinação de medidas, a exemplo das retratadas no tópico 3 desta investigação científica, é que se poderá fazer frente a essa monocultura política, de sorte a concretizar nítido controle e fiscalização sobre a atuação dos agentes políticos, bem como sobre os interesses que estes afirmam representar.

Procurou-se analisar, por fim, ao longo deste estudo, que as ideias mais bem construídas são frutos da deliberação e debate que inclua o cidadão comum, em sua dimensão individual e coletiva, não se limitando a um grupo de iluminados. Crê-se, portanto, que é preferível deixar que as verdadeiras soluções resultem de um processo público (deliberação cívica) com as manifestações de todos os atores envolvidos.

Afinal, no trato da coisa pública, onde os interesses devem ser de muitos, e não de poucos ou de um só, a confiança que não se conquista, resgata-se!

---

<sup>98</sup> No Brasil, os 5% mais ricos detêm 28% da renda total e da riqueza, sendo que o 1% dos declarantes mais ricos acumulam 14% da renda e 15% da riqueza. E os 0,1% mais ricos detêm 6% da riqueza declarada e da renda total. Maiores informações em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/286250-2>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Dados** 31(1), 1988.

ACKERMAN, Bruce. **A Nova Separação dos Poderes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ÁLVAREZ, Elviro Aranda. Poder Democrático y Derechos en una Sociedad en Crisis. In: GUTIÉRREZ, Ignacio Gutiérrez (Org.). **La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política**. Ed. Comares, 2014.

ÁRGILÉS, Ramon Adell. El Poder de los Contrapoderes. In: GUTIÉRREZ, Ignacio Gutiérrez (Org.). **La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política**. Ed. Comares, 2014.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 4 ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ARISTÓTELES. **Política**. 3 ed. - Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

ARRIAGA, Manuel. **Reinventar a democracia**. Ed. Manuscrito, 2015.

AUGRAS, Monique. À procura do conceito de opinião pública. In: \_\_\_\_\_ **Opinião pública: teoria e processo**. Petrópolis: Vozes, 1970. Cap. I, p. 11.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Campinas: **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, 2008.

\_\_\_\_\_, Leonardo. **Teoria democrática, esfera pública e participação local**. Porto Alegre: Dossiê Sociologia, 1999.

\_\_\_\_\_, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Campinas: **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, 2012.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1942.

BLUNTSCHLI, J. C. **Deutsches Staats-Woerterbuch**. Stuttgart-Leipzig, 1862.

BOBBIO, Luigi. Democracia y nuevas formas de participación. In: PAZÉ, Michelangelo Bovero y Valentina (Org.). **La democracia en nueve lecciones**. Editora Trotta, 2009.

BOBBIO, P. Sobre o estado –  **cursos no collège de France**. 1 ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOBBIO, Noberto. **Dicionário de Política**. 11 ed. Brasília: UnB, 1998.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, Y; PASQUINO, G., **Dizionario di politica** (1976), Turín: UTET, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. – São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_, Paulo. **Reflexões: Política e Direito**. 2 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BOVERO, Michelangelo. Crepúsculo de la democracia?. In: PAZÉ, Michelangelo Bovero y Valentina (Org.). **La democracia en nueve lecciones**. Editora Trotta, 2014.

BURDEAU, Georges. **Traité de Science Politique**. 7 v., Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949-1957.

BURKE, Edmund. **Trougths on the Case of the Present Discontents**. The works of Edmund Burke. New York, 1860.

CAGGIANO, Mônica Hérmán Salem. **Oposição na Política: propostas para uma rearquitetura da democracia**. São Paulo: Angelotti, 1995.

CHILD, H. L.. **By public opinon I mean**. The Public Opinion Quartely, v. 3, 1939.

CARRACEDO, José Rubio. **Teoría crítica de la ciudadanía democrática**. Editora Trotta, 2007.

CASQUETE, Jesús. **El poder de la calle: ensayos sobre acción colectiva**. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. **O conceito de sociedade em antropología: um sobrevôo**. Ed. Teoria e Sociedade, 2000.

DA VIÁ, Sarah Chucid. **Opinião pública: técnica de formação e problemas de controle**. São Paulo: Loyola, 1983, p. 58

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Ministério Público como Instituição Essencial à Justiça. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

ESPIÑEIRA, Maria Victória. **Democracia, Movimentos Sociais e Nivelamento Intelectual: considerações sobra a ampliação da participação política**. Salvador: Caderno CRH, v. 21, n. 54, 2008.

\_\_\_\_\_, Maria Victória. O mosaico das contestações recentes no Brasil (2013-2015): vozes difusas e inimigos diversos. In: SOUZA, Cláudio André de; NETO, Jaime Barreiros (Orgs.). **#Democraciabr: o momento político atual**. Ed. Juspodivm, 2015.

FINER, H. **Theory and Practice of Modern Government**. London, Methuen, 1956.

FINGER, Júlio Cesar. O Ministério Público Pós-88 e a Efetivação do Estado Democrático de Direito: Podemos Comemorar? In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org). **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

GOGUEL, F. **Politique**. 1947.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2012.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v. 3. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 349.

\_\_\_\_\_, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v.1. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 420

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. II, 2003.

\_\_\_\_\_, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. Lisboa: Dom Quixote, 1990b.

HUME, David. **Essays, Moral, Political and Literary**. London, Longmann, Green & Co., 1875.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LINERA, Miguel Ángel Presno Linera. La Democracia Directa y La Falacia de sus Riesgos. In: GUTIÉRREZ, Ignacio Gutiérrez (Org.). **La democracia indignada**: tensiones entre voluntad popular y representación política. Ed. Comares, 2014

LINZ, Juan J. **La quiebra de las democracias**. Ed. Alianza Editorial, 1996.

LÓPEZ, Enrique Guillén. Las Enseñanzas del 15-M (El Léxico Constitucional Frente a la Crisis de Legitimidad). In: GUTIÉRREZ Ignacio Gutiérrez (Org.). **La democracia indignada**: tensiones entre voluntad popular y representación política. Ed. Comares, 2014.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; VIEIRA, Sônia Chagas. **Manual de estilo acadêmico**: trabalho de conclusão de curso, dissertações e teses. 5ed. Salvador: EDUFBA, 2013.

MANIN, Bernard. **A democracia do público reconsiderada**. Novos Estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 97, p. 115-127, nov. 2013.

MANZANO, Rodrigo dos Santos. **Ciência e vida - Filosofia**. Editora Escala, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (organizadora); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 33. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. (orgs). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Reforma política do Estado e democratização**. RT, Rio de Janeiro – RJ, ano 89, v. 776, p. 34-59, jun., 2000.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

NETO, Jaime Barreiros. **Fidelidade Partidária**. Faculdade Baiana de Direito, 2009.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NORONHA, Laécio. O conceito contemporâneo de partido político. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Fortaleza, n. 9, p. 35-58, jun. 1996.

NORRIS, Pipa (org.). **Critical citizens: global support for democratic governance**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

OLICSHEVIS, Giovana. Mídia e opinião pública. **Revista Vernáculo**, n. 17 e 18, 2006.

PALOP, Andrés Boix. La organización de los contrapoderes: sobre las (limitadas) posibilidades de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos en el modelo constitucional español. In: GUTIÉRREZ, Ignacio Gutiérrez (Org.). **La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política**. Ed. Comares, 2014.

PASQUINO, Gianfranco. Democracia, elecciones, partidos. In: PAZÉ, Michelangelo Bovero y Valentina (Org.). **La democracia en nueve lecciones**. Editora Trotta, 2014.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. v. 3, Forense, Rio, 1990.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. São Paulo: Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 36, 1995.

RESTREPO, Ricardo Sanin. **Teoría Crítica Constitucional – La democracia a la enésima potencia**. Editora Tirant lo Blanch, 2014.

RIBEIRO, Flávia. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

RIBEIRO, Renato Janine. Democracia e conflitos. **Filosofia, ciência & vida**. São Paulo, ano VIII, 97, p. 82, agosto 2014.

RITT, Eduardo. O Ministério Público Brasileiro e sua Natureza Jurídica: uma instituição com Identidade Própria. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org). **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

ROMÃO, Wagner de Melo. Entre a construção da democracia e a política em risco: sociedade civil e manifestações no Brasil recente. In: SOUZA, Cláudio André de; NETO, Jaime Barreiros (Orgs.). **#Democraciabr**: o momento político atual. Ed. Juspodivm, 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social e Ensaio sobre a origem das línguas (Os Pensadores, vol. 1)**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

\_\_\_\_\_. **Do contrato social ou princípios do Direito Político**. Tradução: Pietro Nasseti, São Paulo: Martin Claret, 2002.

SAIT, E. M. **American parties and elections**. 1927.

SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. Democracia, Estado e Sociedade Civil: reflexões para a compreensão da nova dinâmica de construção do debate político no Brasil. In: SOUZA, Cláudio André de; NETO, Jaime Barreiros Neto (Orgs.). **#DemocraciaBR**: o momento político atual. Ed. Juspodivm, 2015.

SARTORI, Giovanni. **La democracia en treinta lecciones**. Editora Taurus, 2009.

SCHATTASCHNEIDER, E. E. **Party Government**. New York, 1942.

SCHOPENHAUER, Arthur. **O mundo como vontade e como representação**. São Paulo: Ed Unesp, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo y democracia**. Madrid: Aguilar, 1968.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Editora Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Cleber de Deus Pereira da; EPITÁCIO, Sara. Confiança institucional em sistema partidário cartelizado: as razões da abstenção eleitoral no Brasil. **Revista Eleições Cidadania**. Ano 4, n. 4, jan./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-jurisprudencia-revista-eleicoes-cidadania-vol-4>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

SOUZA, José Pedro Galvão de. **La representación política**. Ed. Marcial Pons, 2011.

TAYLOR, John. **An Inquiry into the Principles and Policy of the Government of the Unites States**. Fredericksburg, Green & Cady. 1914.

THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Porto Alegre: L&PM, 2013.

WALINE, Marcel. **Les partis contre la République**. Paris: Rousseau et Cie., 1948.



WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. 5 ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2015.

WEBER, Max. **Staatssoziologie**. Berlim: J. Winckelmann, 1956.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A - QUESTIONÁRIOS/ ENTREVISTAS – REDE

### QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA 01

1 – Qual a sua posição no partido político?

- X Dirigente.  
 Colaborador/ativista.

2 – Quando ingressou no partido político?

Resposta: No dia 22 de setembro de 2015

3 – Já ocupou outras funções partidárias?

- X Sim. Qual? Resposta: Nunca fui dirigente do PT, mas ocupei cargo na Assessoria da Liderança do PT no Senado.  
 Não.

4 – É fundador do partido político?

- X Sim.  
 Não.

5 – Entende que a vossa agremiação partidária responde à crise da democracia representativa?

X Sim.

Como seria?

Resposta: o manifesto programático da REDE tem várias propostas:

2) Reforma do sistema político que permita a emergência de outro modelo de governabilidade que não se baseie na troca de vantagens fisiológicas para a manutenção de feudos de poder e garanta:

- candidaturas independentes, sem a exigência de filiação partidária, para quebrar o monopólio dos partidos sobre os cargos de representação, e renovação de lideranças políticas com limitação a uma reeleição de mandatos parlamentares, com possibilidade de ampliação mediante plebiscito a ser realizado entre os filiados;
- financiamento público de campanha e teto máximo de doações por pessoa jurídica e física;
- fim da reeleição para os cargos do Poder Executivo com ampliação do tempo de mandato para inibir o uso da máquina administrativa para fins eleitorais;
- criação de novos instrumentos para o exercício da democracia direta e resignificação dos já existentes;
- ampliação dos processos de participação da sociedade nas decisões do governo, apoiando ou elaborando propostas de poder multicêntrico e aberto;
- inovação na sua estrutura interna, de modo a garantir a participação direta dos filiados nas suas decisões políticas e no diálogo com a sociedade, começando por consulta pública a filiados e grupos sociais organizados sobre a continuidade da #rede.

O Estatuto também tem inovações importantes:

- não temos presidentes, mas 2 Porta-vozes, sempre um homem e uma mulher.
- todas as funções (Executiva, Organização, Comunicação, Articulação Institucional, etc) são desempenhadas por duas pessoas, indicando que as decisões têm que ser colegiadas
- parlamentares não podem assumir cargos de coordenação
- quem assume cargos eletivos majoritários não podem concorrer a reeleição e os proporcionais podem concorrer a apenas uma reeleição

Não.

**6** – Qual(is) elemento(s) estruturante(s)/central(is) entende defendido(s) por vosso partido político? (Obs.: é possível marcar mais de um item)

Princípios.

Valores.

Práticas.

Formas de atuação.

**7** – Vossa agremiação partidária, no seu estatuto/manifesto, defende ocupar outro espaço na política nacional, superando, assim, a crise partidária. Acredita nesta posição?

Sim.

Não.

Talvez.

**8** – Entende ocorrer, no Brasil, o fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?

Sim.

Não.

**9** – Quais instrumentos políticos, jurídicos e/ou sociais entende viáveis para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?

Resposta: possibilidade de candidaturas independentes à filiação partidária e instrumentos de democracia direta como referendos e plebiscitos.

## QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA 02

**1** – Qual a sua posição no partido político?

Colaborador/ativista.

**2** – Quando ingressou no partido político?

Resposta: Desde antes da

fundação. **3** – Já ocupou

outras funções partidárias?

Sim. Qual? Resposta: fui dirigente nacional.

**4 –** É fundador do partido político?

Sim.

**5 –** Entende que a vossa agremiação partidária responde à crise da democracia representativa?

Sim.

Como seria?

Resposta: ela oferece uma parte da resposta, que é a de oferecer um canal menos contaminado para que os cidadãos possam participar da política, a exemplo das candidaturas independentes/autorais. Ademais, ao oferecer um projeto atualizado de futuro para o país, resgata o sentido da política como arte de criação de futuros.

**6 –** Qual(is) elemento(s) estruturante(s)/central(is) entende defendido(s) por vosso partido político? (Obs.: é possível marcar mais de um item)

## TODOS

Princípios.

Valores.

Práticas.

Formas de atuação.

**7 –** Vossa agremiação partidária, no seu estatuto/manifesto, defende ocupar outro espaço na política nacional, superando, assim, a crise partidária. Acredita nesta posição?

Talvez.

Não sei em que medida nós ajudaremos a superar a crise partidária; nem em que medida é

este o X da questão. **8 –** Entende ocorrer, no Brasil, o fenômeno da “partidocracia”

(*partidocracia*)?

Sim.

**9 –** Quais instrumentos políticos, jurídicos e/ou sociais entende viáveis para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia” (*partidocracia*)?

Resposta: Candidaturas independentes; plataformas horizontais de participação; mandatos com uma postura aberta para a sociedade; estratégias de formação de cidadãos para um outro olhar para a política (por meio da fundação partidária)

### QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA 03

**1 – Qual a sua posição no partido político?**

Dirigente.

Colaborador/ativista.

**2 – Quando ingressou no partido político?**

Resposta: Atuo desde 2010 no grupo político que originou a Rede Sustentabilidade. Ajudei no processo de registro e construção do partido, oficializado em 2013.

**3 – Já ocupou outras funções partidárias?**

Sim. Qual? Resposta: Já fui da Executiva Estadual de São Paulo, ocupando o cargo de Coordenador de Ação Institucional e Políticas Públicas e, posteriormente, de Coordenador Executivo do Estado de São Paulo. Em 2016, fui escolhido para a Executiva Nacional da Rede Sustentabilidade, ocupando o cargo de Coordenador Nacional de Ação Institucional e Políticas Públicas.  Não.

**4 – É fundador do partido político?**

Sim.

Não.

**5 – Entende que a vossa agremiação partidária responde à crise da democracia representativa?**

Sim.

Como seria?

Resposta: Sim, em parte. Acredito que a Rede Sustentabilidade faz parte de um processo de transição no sistema partidário e, portanto, é uma pequena parte dentro de um processo amplo e necessário para se repensar a democracia representativa no Brasil e no Mundo. Ela busca inovar e experimentar novas formas de organização com o objetivo de aumentar o grau de democracia interna e aumentar a permeabilidade do sistema político e, portanto, facilitar o acesso dos cidadãos à esfera da política institucional. Ela se propõe a quebrar o monopólio dos partidos políticos no tocante à representação (defendendo e aplicando as chamadas Listas Cívicas e Candidaturas Independentes). Enquanto partido em rede, ela não procura ser uma organização de massas e tampouco um partido de quadros. Certamente parte da crise da democracia representativa é, de um lado, a desconexão e o distanciamento do sistema político e, em particular, dos partidos em relação aos “núcleos vivos da sociedade”, sejam eles movimentos sociais ou sejam grupos autorais diversos. De outro lado, a crise da democracia representativa se remete à relação de cooptação e de infiltração que, por vezes, os partidos têm para com os movimentos sociais, utilizando-os como braços partidários e servindo dos movimentos para atender os propósitos dos partidos, quando, idealmente, deveria ser o oposto: os partidos à serviço dos movimentos e da sociedade.

Cabe ressaltar também que, no Brasil, parte da crise da democracia representativa se deve à quebra de confiança entre o representado e o representante, em grande parte por conta dos recentes escândalos de corrupção que assolaram o país. Sem confiança, não há delegação real de poder.

Outro fator importante que deve ser levado em consideração é que a crise da democracia representativa é mundial e também diz respeito aos limites do sistema político democrático e do sistema econômico capitalista, potencializados pelas transformações da nossa sociedade na pós-modernidade. Dentre as milhares de implicações disso, vale destacar que, na Era da

Informação, o acesso aos meios de comunicação e de interação social geram uma demanda por maior participação da população nos processos decisórios acerca dos rumos da sociedade. Hoje, na distância de um clique, a maioria dos cidadãos sabem o que está acontecendo no país e no mundo e, conseqüentemente, passa a questionar qual é o seu poder de interferência e de voz. É impreterível, para o futuro da democracia no mundo, que se construam novos instrumentos para canalizar esse ímpeto participativo e para empoderar os cidadãos.

Não.

**6 – Qual(is) elemento(s) estruturante(s)/central(is) entende defendido(s) por vosso partido político?**

(Obs.: é possível marcar mais de um item)

Princípios.

Valores.

Práticas.

Formas de atuação.

**7 – Vossa agremiação partidária, no seu estatuto/manifesto, defende ocupar outro espaço na política nacional, superando, assim, a crise partidária. Acredita nesta posição?**

Sim.

Não.

Talvez.

**8 – Entende ocorrer, no Brasil, o fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?**

Sim.

Não.

**9 – Quais instrumentos políticos, jurídicos e/ou sociais entende viáveis para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?**

Resposta: A quebra do monopólio dos partidos em relação à representação eleitoral seria o primeiro instrumento político para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia”. Valendo-se de um jargão econômico: é preciso aumentar radicalmente o grau de competição do “mercado político” para gerar um aumento no grau de eficiência da representação. No dia em que os cidadãos prescindirem dos partidos para se fazerem representar, os partidos políticos terão de se reinventar para atender às demandas da sociedade. O mercado político hoje é fechado, oligopolizado, com uma série de barreiras que distorcem a representação real da sociedade. Dessa forma, criar listas cívicas, nas quais lideranças sociais possam se candidatar sem ter de se submeter ao aval das burocracias partidárias é o ponto de partida. Mas, para verdadeiramente quebrar o monopólio dos partidos e das elites sobre o processo eleitoral, é necessário também reestruturar o sistema de financiamento das campanhas e reduzir drasticamente o custos das mesmas. Dinheiro, hoje, é a barreira mais poderosa do sistema. Elege-se quem tem recursos. Tem recursos quem se submete à lógica de reprodução do sistema. Garantir igualdade de oportunidades (ou ao menos algo mais próximo da igualdade) para os candidatos tem de ser a linha de frente para fazer frente à partidocracia. E, para isso, é preciso também avançar significativamente no processo de democratização interna dos partidos.

**1 – Qual a sua posição no partido político?**

X Dirigente.

Colaborador/ativista.

**2 – Quando ingressou no partido político?**

Resposta: 2013.

**3 – Já ocupou outras funções partidárias?**

Sim. Qual?

Resposta: X Não.

**4 – É fundador do partido político?**

Sim.

X Não.

**5 – Entende que a vossa agremiação partidária responde à crise da democracia representativa?**

X Sim.

Como seria?

Resposta: Dando voz ao povo, de forma organizada, usando a tecnologia a favor de todos, com transparência nas decisões que impactam na população, fazendo mandatos coletivos com membros do partido e da população.

Não.

**6 – Qual(is) elemento(s) estruturante(s)/central(is) entende defendido(s) por vosso partido político?**

(Obs.: é possível marcar mais de um item)

X Princípios.

X Valores.

X Práticas.

X Formas de atuação.

**7 – Vossa agremiação partidária, no seu estatuto/manifesto, defende ocupar outro espaço na política nacional, superando, assim, a crise partidária. Acredita nesta posição?**

X Sim.

Não.

Talvez.

**8 – Entende ocorrer, no Brasil, o fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?**

Sim.

X Não.

**9 – Quais instrumentos políticos, jurídicos e/ou sociais entende viáveis para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?**

Resposta:

---



**QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA 05**

**1 – Qual a sua posição no partido político?**

- Dirigente.**
- Colaborador/ativista.

**2 – Quando ingressou no partido político?**

Resposta: Na sua fundação 2013

**3 – Já ocupou outras funções partidárias?**

- Sim.** Qual? Resposta: Coordenação Executiva.
- Não.

**4 – É fundador do partido político?**

- Sim.**
- Não.

**5 – Entende que a vossa agremiação partidária responde à crise da democracia representativa?**

- Sim.**

Como seria?

Resposta: Através da maior participação dos representados nos processos decisórios, através de consultas, referendos e outros meios de coleta de opinião coletiva, principalmente com uso intenso de tecnologias colaborativas

- Não.

**6 – Qual(is) elemento(s) estruturante(s)/central(is) entende defendido(s) por vosso partido político?**

(Obs.: é possível marcar mais de um item)

- Princípios.**
- Valores.**
- Práticas.**

**Formas de atuação.**

**7 – Vossa agremiação partidária, no seu estatuto/manifesto, defende ocupar outro espaço na política nacional, superando, assim, a crise partidária. Acredita nesta posição?**

**Sim.**

Não.

Talvez.

**8 –** Entende ocorrer, no Brasil, o fenômeno da “partidocracia” (*partidocracia*)?

**Sim.**

Não.

**9 –** Quais instrumentos políticos, jurídicos e/ou sociais entende viáveis para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia” (*partidocracia*)?

Resposta: uso maior de referendos, consultas públicas, etc.

### QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA 06

**1 –** Qual a sua posição no partido político?

x Dirigente.

Colaborador/ativista.

**2 –** Quando ingressou no partido político?

Resposta: Em sua fundação, 2013.

**3 –** Já ocupou outras funções partidárias?

X Sim. Qual? Resposta: Fui porta-voz (presidente) no estado do Amazonas, Coordenador Nacional de Ação Institucional e Políticas Públicas e atualmente Coordenador de Organização Nacional.  Não.

**4 –** É fundador do partido político?

x Sim.

Não.

**5 –** Entende que a vossa agremiação partidária responde à crise da democracia

representativa? x Sim.

Como seria?

A REDE Sustentabilidade tem como seus princípios base a democratização da democracia. Ser um partido não partido, como isso? Ser uma entidade que esteja a serviço dos movimentos sociais e não ao contrário. A REDE reserva 30% da chapa para representantes da sociedade que queiram se candidatar, chamamos de candidato cívico, que não seja orgânico, porém representa uma bandeira importante da sociedade, a intenção é que a política não seja monopólio dos partidos políticos. Atuar nas suas áreas representativas (Câmara e Senado) nem sendo situação por situação e nem oposição por oposição, mas de posição. O país está

cansado de uma situação cega onde só enxerga acertos mesmo quando há erros evidentes ou uma oposição que só enxerga erros mesmo quando há acertos evidentes. Resposta:  Não.

**6** – Qual(is) elemento(s) estruturante(s)/central(is) entende defendido(s) por vosso partido político?

(Obs.: é possível marcar mais de um item)

x Princípios. x

Valores. x

Práticas. x

Formas de

atuação.

A Riqueza da Diversidade

A REDE se orgulha por ter nascido com grande diversidade interna, como diverso é o Brasil e também o mundo, como diversos são os seres humanos e os seres vivos no planeta que compartilhamos. Diversidade é um desafio e uma grande oportunidade. Propomo-nos a enfrentá-lo e a aproveitá-la desenvolvendo a cultura de co-criação, na qual as diferenças sejam reconhecidas como fonte de riqueza criativa, dando suporte para o surgimento de respostas integrativas, de novas e melhores soluções para as mudanças de que o mundo necessita. Entender e respeitar a diversidade - em palavras e ações - pressupõe reconhecer o significado da diversidade étnica, regional, geracional, de credo e ideologia, de gênero e orientação sexual, de contexto educacional e de formação. Democratizar a Democracia. O caminho para nos aproximarmos cada vez mais desta que hoje parece uma utopia é o esforço para manter a coerência entre as intenções e as ações: a educação para a democracia e para uma sociedade fraterna se inicia em nós mesmos. A REDE reconhece as limitações da democracia representativa, que não representa e não inclui verdadeiramente toda a sociedade na vivência do espaço público. Temos hoje os meios tecnológicos e ideológicos para avançar rumo à radicalização da democracia. A REDE quer gerar oportunidades para que todos os brasileiros e brasileiras sejam parte da construção de um processo político ativo e criativo que permita implementar o real potencial da democracia. Queremos criar uma comunidade de pensamento que dê visibilidade à prática do bem comum como meta viável da sociedade e do Estado, que demonstre que a política pode ser uma prática socialmente virtuosa, que torne possível integrar sonhos individuais e coletivos, sem a pretensão de diluir as diferenças e homogeneizar os sonhos. Assim, a REDE trabalha para que educação e informação de qualidade estejam ao alcance de todos. Estamos também comprometidos com um processo político no qual a coerência entre intenções e a integridade das ações mantenha viva a confiança e o engajamento dos cidadãos. O desafio é aproximar a política do cotidiano, de forma que a participação política seja algo natural e intrínseco à vida dos cidadãos. E que o sentido da política não seja o da luta excludente pelo poder, mas a expressão do compromisso com valores coletivos, de tal modo que seja possível, inclusive, a colaboração entre oponentes, em favor do interesse comum.

Sustentabilidade por inteiro

Sustentabilidade é o coração, a visão e a missão da REDE - é o seu nome próprio. Como entender a essencialidade deste termo para o alcance profundo de nossa visão (utopia) e

amplitude de nossa missão (prática)? Sugerimos a expressão por inteiro para demonstrar que a sustentabilidade é integral e sua realização vai além da junção mecânica de diferentes aspectos. A REDE formula 7 níveis de sustentabilidade – ambiental, social, cultural, ética, estética, econômica e política, os quais incluem de forma transversal as sustentabilidades individual e coletiva e um importante componente de resiliência psico-espiritual. Assim, as 7 dimensões da sustentabilidade que a Rede abraça estão permeadas pela capacidade de realização plena do indivíduo e da sociedade, aumentando assim nossa própria capacidade de afastar as formas de corrupção pessoal ou sistêmica.

#### Criando uma Cultura de Paz

Vivemos tempos de extrema violência. Para cada forma de sustentabilidade que buscamos podemos identificar inúmeras formas de violência e desagregação, muitas vezes sutis, que se colocam em nosso caminho, barrando a realização da sustentabilidade por inteiro e da Paz. Cocriar uma cultura de paz começa por reconhecer a existência de formas de violência que muitos chegam a considerar como “naturais”, “normais” ou “inevitáveis”. Vemos tais situações corriqueiramente em nossas próprias reuniões: pessoas que não recolhem seu lixo, não ajudam a reorganizar o local, fazem observações de cunho machista ou sexista, sobem o tom de voz como se isso reforçasse sua posição, monopolizam o tempo de fala, assumem postura de superioridade condescendente para com os mais jovens, os idosos ou os que tem dificuldades de expressão, sem realmente prestar atenção ao conteúdo de suas colocações; encantam-se com seus próprios argumentos, demonstrando impaciência e desinteresse pelas exposições alheias - somente para citar alguns exemplos. É a violência invisível do cotidiano e a cultura da competitividade desmedida e hegemônica que afasta muita gente dos espaços de mobilização e de ativismo.

#### Desenvolver nossa humanidade individual e coletiva

Para nos tornarmos seres verdadeiramente humanos – e sustentáveis - precisamos nos desenvolver individual e coletivamente, de modo integrado. O desenvolvimento humano em seu sentido amplo precisa estar na essência das políticas e da cultura da REDE. Poderíamos pensar neste desenvolvimento como jornada de superação de limitações e problemas que, sem dúvida, existem. No entanto, queremos pensar nesta jornada como oportunidade de construir a partir das capacidades existentes. Somos chamados a integrar os diversos aspectos que muitas vezes nos colocam em tensão: o horizontal e o vertical, o interno e o externo, o idealismo e o pragmatismo, o visível e o invisível, os espaços abertos e os restritos, os centros e as bordas. O desafio está em irmos além dos espaços e do repertório de atitudes que já conhecemos e dominamos; está em superar alguns hábitos e encontrarmos outro lugar propício para “ser a mudança que queremos ver no mundo”. É com a nossa própria prática que aprenderemos este caminho e uma nova forma de caminhar.

**7** – Vossa agremiação partidária, no seu estatuto/manifesto, defende ocupar outro espaço na política nacional, superando, assim, a crise partidária. Acredita nesta posição?

X Sim.

Não.

Talvez.

**8** – Entende ocorrer, no Brasil, o fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?

Sim. x Não.

**9 –** Quais instrumentos políticos, jurídicos e/ou sociais entende viáveis para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?

Resposta:

A intenção de criar um partido não partido, que não tenha o nome de partido e sim de REDE é a frente que fazemos para quebrar com o monopólio dos partidos sobre a política. Nenhum partido pode ser monopolizador de uma estrutura tão rica, diversa como deveria ser a política. A REDE Sustentabilidade acredita na horizontalidade das suas decisões, acredita também no ativismo autoral, onde não se precisa de um partido, ou de uma liderança, de um DCE ou sindicato para fazer e construindo coisas boas para a sociedade. Faz algum tempo que esse ativismo já se levantou diversas vezes não se sentido representado por nenhuma dessas entidades que citei acima, exemplo: as manifestações de 2013. Precisamos repensar a política e os partidos para compreender de fatos os anseios da sociedade.

## **APÊNDICE B - QUESTIONÁRIOS/ ENTREVISTAS – RAÍZ**

### **QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA 01**

**1 –** Qual a sua posição no partido político?

Dirigente.                      X Colaborador/ativista.

**2 –** Quando ingressou no partido político?

Resposta: 2016\_\_\_\_\_.

**3 –** Já ocupou outras funções partidárias?

Sim. Qual? Resposta:

\_\_\_\_\_.

X Não.

**4 –** É fundador do partido político?

Sim.

X Não.

**5 –** Entende que a vossa agremiação partidária responde à crise da democracia representativa?

Sim.

Como seria?

Resposta: \_\_\_\_\_.

X Não.

**6 –** Qual(is) elemento(s) estruturante(s)/central(is) entende defendido(s) por vosso partido político? (Obs.: é possível marcar mais de um item)

- X Princípios.
- X Valores.
- X Práticas.
- X Formas de atuação.

**7 –** Vossa agremiação partidária, no seu estatuto/manifesto, defende ocupar outro espaço na política nacional, superando, assim, a crise partidária. Acredita nesta posição?

- X Sim.
- Não.
- Talvez.

**8 –** Entende ocorrer, no Brasil, o fenômeno da “partidocracia” (*partidocracia*)?

- Sim.
- Não.
- X Talvez

**9 –** Quais instrumentos políticos, jurídicos e/ou sociais entende viáveis para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia” (*partidocracia*)?

Resposta:

Desconheço \_\_\_\_\_

---

## QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA 02

**1 –** Qual a sua posição no partido político?

Sou ativista.

**2 –** Quando ingressou no partido político?

Ingressei no movimento a partir de janeiro 2016.

**3 –** Já ocupou outras funções partidárias?

Fui vereador e vice prefeito de Ilhéus.

**4 –** É fundador do partido político?

Sim. Fui também fundador do PSB na cidade de Ilhéus em 1987 na redemocratização do país.

**5 –** Entende que a vossa agremiação partidária responde à crise da democracia representativa?

Sim. Aliando a representação parlamentar com a manifestação da representação popular direta.

**6 –** Qual(is) elemento(s) estruturante(s)/central(is) entende defendido(s) por vosso partido político?

Valores e formas de atuação.

**7** – Vossa agremiação partidária, no seu estatuto/manifesto, defende ocupar outro espaço na política nacional, superando, assim, a crise partidária. Acredita nesta posição?

Sim.

**8** – Entende ocorrer, no Brasil, o fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?

Sim.

**9** – Quais instrumentos políticos, jurídicos e/ou sociais entende viáveis para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?

Democracia direta, plebiscitos, referendos, reforma política.

### QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA 03

**1** – Qual a sua posição no partido político?

Dirigente.

X

Colaborador/  
ativista.

**2** – Quando ingressou no partido político?

Resposta: Em 2016.

**3** – Já ocupou outras funções partidárias?

Sim. Qual? Resposta:

---

X Não.

**4** – É fundador do partido político?

Sim.

X Não.

**5** – Entende que a vossa agremiação partidária responde à crise da democracia representativa?

Sim.

Como seria?

Resposta: Considero positiva a proposta da Raiz em empoderar todos os cidadãos brasileiros de forma a horizontalizar o poder, pensando o Brasil de baixo para cima.

Não.

**6** – Qual(is) elemento(s) estruturante(s)/central(is) entende defendido(s) por vosso partido político? (Obs.: é possível marcar mais de um item)

x Princípios.  x Valores.

Práticas.

Formas de atuação.

**7 –** Vossa agremiação partidária, no seu estatuto/manifesto, defende ocupar outro espaço na política nacional, superando, assim, a crise partidária. Acredita nesta posição?

x Sim.

Não.

Talvez.

**8 –** Entende ocorrer, no Brasil, o fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?

x Sim.  Não.

**9 –** Quais instrumentos políticos, jurídicos e/ou sociais entende viáveis para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?

Resposta: A partir dos Círculos, grupos temáticos de discussão, autônomos e protagonistas, unidades de participação e respeito à diferença e à construção do comum, sem hierarquia que, por meio do método dialógico, constroem unidades de pensamento e ação.

#### QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA 04

**1 –** Qual a sua posição no partido político?

X Dirigente.

Colaborador/ativista.

**2 –** Quando ingressou no partido político?

Resposta: Dez/2014

**3 –** Já ocupou outras funções partidárias?

Sim. Qual? Resposta:

---

X Não.

**4 –** É fundador do partido político?

X Sim.

Não.

**5 –** Entende que a vossa agremiação partidária responde à crise da democracia representativa?

X Sim.

Como seria?

Resposta: Procuramos uma nova forma de organização partidária que priorize a voz aos filiados e eleitores.

Não.

**6 –** Qual(is) elemento(s) estruturante(s)/central(is) entende defendido(s) por vosso



partido político? (Obs.: é possível marcar mais de um item)

X Princípios.

X Valores.

X Práticas.

X Formas de atuação.

**7** – Vossa agremiação partidária, no seu estatuto/manifesto, defende ocupar outro espaço na política nacional, superando, assim, a crise partidária. Acredita nesta posição?

Sim.

Não.

X Talvez.

**8** – Entende ocorrer, no Brasil, o fenômeno da “partidocracia” (*partidocracia*)?

X Sim.

Não.

**9** – Quais instrumentos políticos, jurídicos e/ou sociais entende viáveis para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia” (*partidocracia*)?

Resposta: Fim dos cargos de confiança abaixo do 2º escalão em toda a administração pública; Eleição de Diretores de Escolas pelos professores, funcionários e pais dos alunos; Eleição dos ministros do STF por parte dos Juizes Federais (da mesma forma que ocorre atualmente com PGR); Fim da 5ª turma dos Desembargadores (indicados pelos governadores); CGU e TCU composto exclusivamente com servidores públicos concursados.

### QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA 05

**1** – Qual a sua posição no partido político?

Dirigente.

X Colaborador/ativista. (aí temos uma questão sobre o que seria "dirigente" ou os questionamentos sobre haver ou não uma "dirigência", então prefiro entender como colaborador)

**2** – Quando ingressou no partido político?

Resposta: Março de 2015.

**3** – Já ocupou outras funções partidárias?

Sim. Qual? Resposta:

---

\_. X Não.

**4 –** É fundador do partido político?

- Sim.  
 Não.

**5 –** Entende que a vossa agremiação partidária responde à crise da democracia representativa?

- Sim.

Como seria?

Resposta: Acredito que a RAIZ traz uma proposta de organização política renovada e oxigenada, aberta à participação social, independente de filiação. Isso é uma abertura importante para uma relação mais fluida entre partido e sociedade. Porém, estas iniciativas ainda são ilhas dentro de um sistema de representação em descrédito e diversos partidos "à moda antiga", que são amplamente majoritários. Entendo a RAIZ como uma resposta cidadã a este sistema, mas longe de ser solução para o mesmo, é parte de um processo que visa a questionar essas estruturas e junto com outras propostas pode contribuir para antecipar o desmoronamento desse sistema para emergência de uma nova ordem mais democrática.

- Não.

**6 –** Qual(is) elemento(s) estruturante(s)/central(is) entende defendido(s) por vosso partido político? (Obs.: é possível marcar mais de um item)

- Princípios.  
 Valores.  
 Práticas.  
 Formas de atuação.

**7 –** Vossa agremiação partidária, no seu estatuto/manifesto, defende ocupar outro espaço na política nacional, superando, assim, a crise partidária. Acredita nesta posição?

- Sim.  
 Não.  
 Talvez.

**8 –** Entende ocorrer, no Brasil, o fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?

- Sim.  
 Não.

**9 –** Quais instrumentos políticos, jurídicos e/ou sociais entende viáveis para fazer frente ao fenômeno da “partidocracia” (*partitocracia*)?

Resposta: Embora tenha respondido sim diante das duas opções possíveis, gostaria de relativizar essa resposta. Existe de fato uma "casta" política, uma gestão de interesses e negócios dentro de partidos muitas vezes carentes de uma ideologia clara ou projeto de país. Porém, também há um fenômeno de sequestro da democracia pelos poderes econômicos, que

muitas vezes apenas elegem quem representam seus interesses no poder legislativo ou executivo. Com o financiamento privado de campanha, por exemplo, o dinheiro jorrava para todos os lados que se interessassem, garantindo assim que ganhando um ou outro, essas empresas estariam representadas nos espaços políticos de decisão.

O Brasil tem uma legislação eleitoral muito rígida. Agora ainda se dificultou muito os trâmites necessários para criação de novos partidos, há uma clara intenção em impedir o surgimento de outros, como se o problema fosse o número de partidos e não a qualidade dos mesmos. Não se permitem que movimentos locais, por exemplo, participem de eleições, ou que organizações sociais lancem candidatos ou que haja candidaturas independentes. Isso tudo fortalece os partidos e de certa maneira também a dita "partidocracia". Na verdade partem de preceitos do velho esquema partidário de séculos atrás. Não que eu defenda exatamente essas mudanças (nem falo em nome da RAiZ), mas acho que precisamos refletir sobre nosso sistema de representação considerando a sociedade em que vivemos.

Acredito que há inúmeras ferramentas para enfrentar o domínio da política institucional sobre a vida das pessoas. A política que deveria ser feita com e a partir da cidadania acaba sendo feita em nome dela.

Inclusive muitas dessas ferramentas já foram utilizadas, porém que encontram dificuldades para ser aplicadas com maior frequência. Alguns exemplos: orçamento participativo, gestão compartilhada/comunitárias de parques, praças e espaços públicos, promoção de plebiscitos e referendos, mandatos coletivos/compartilhados, conselhos de mandato, conselhos e conferências populares que possam realmente tomar decisões (saúde, educação, cultura, meio ambiente, etc), iniciativas de lei populares, entre outros.

Entendo que o papel fundamental de um governo de esquerda no século 21 seria justamente o de abrir espaços para participação popular, tomadas de decisão pela cidadania e controle social sobre os espaços políticos representativos. Ou como diz o Buenaventura de Sousa Santos: democratizar a democracia.