

Breves notas sobre representação política inspiradas pela obra “Introdução ao Direito Partidário Brasileiro”, de Orides Mezzaroba

Marcos Poersch Zanovello*

Referência da Obra:

MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

O livro escrito por Orides Mezzaroba, professor da Universidade Federal de Santa Catarina, é fruto de uma pesquisa aprofundada sobre os princípios que regem o papel dos Partidos Políticos no Direito Eleitoral brasileiro, como da análise teórica das diferentes visões sobre a representação política. O conteúdo do livro, para além de estudar as origens da representação política, busca lançar olhos às futuras perspectivas.

Como o próprio autor diz em sua introdução, o tema a ser tratado no livro “permite tamanha amplitude de abordagens que o recorte se torna imprescindível”. (MEZZAROBA, 2004, p. 1) e, portanto, a escolha metodológica de alocar o Partido Político – aquele que, segundo o autor, assume a condição de Órgão Mediador da Representação Política – como o cerne da representação democrática. Dito isso, parte-se para a tese central do livro: a crise de representatividade a que estão relegadas as instituições partidárias brasileiras deve ser reendereçoada ao esgotamento do próprio modelo de representação política desenvolvido pelo projeto liberal de Estado. (MEZZAROBA, 2004, p. 1).

Ao desenvolver a tese, o autor centra-se, basicamente, em três momentos: 1) A Representação Política, no qual se dedica ao estudo da representação política; 2) Da Representação Política Liberal ao Estado de Partidos, que se orienta integralmente ao estudo do Partido Político enquanto ente. Investiga, portanto, seu objeto. E o faz considerando os modelos de representação política liberal e, o novo conceito, fruto dos estudos de teóricos como Jellinek, Radbruch e, sobretudo, de Hans Kelsen, em seu modelo de representação e de Partido Político proposto pela Teoria do Estado de Partidos; e 3) A Trajetória da Representação Político-Partidária no Brasil: diagnósticos e perspectivas.

Iremos nos concentrar nos dois primeiros momentos, pois, acreditamos que sejam estes os momentos verdadeiramente cruciais para a compreensão do estudo, bem como, observada a brevidade que a proposta de trabalho nos coloca.

No Estado puramente liberal, a representação política dava-se por uma parcela reduzida e seletiva de indivíduos, ou seja, a vontade da burguesia, em que pese pretender ser a vontade geral da sociedade, de forma alguma se identificava com esta.

* Graduando em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista de Iniciação Científica do CNPq. Monitor nas disciplinas de Teoria do Direito II e Teoria da Constituição na Graduação em Direito da UFSC.

Tal doutrina acabou por “conquistar o papel de destaque na estruturação do Estado Constitucional” (MEZZARROBA, 2004, p. 48). Daí a necessidade de que o indivíduo contribuísse, de alguma forma, na construção da vontade política do Estado. Em outras palavras, é dizer, a necessidade de se criar uma representação política.

No texto, o autor analisa alguns teóricos contratualistas, nós, porém, nos deteremos na breve análise de dois deles: Thomas Hobbes e John Locke. Em seguida, partiremos para o comentário acerca das concepções políticas de governo limitado formuladas por Montesquieu, no decorrer da primeira metade do século XVIII – comentários que constituem a gênese da idéia de um governo que se autolimita e, portanto, abordagem imprescindível neste momento.

Hobbes acreditava que a formação da vontade estatal residiria da união dos homens, que formaria uma só pessoa, detentora do poder soberano. Para que se viabilizasse, necessária seria a celebração de um pacto de forma que, como bem ilustra em sua *magnum opus*: cada homem dissesse a cada homem:

cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito autorizando de maneira semelhante todas as tuas ações. Feito isto, a multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. (HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro et al. 3. ed. São Paulo: Abril, 1983. p. 105-106).

Ainda que Hobbes faça alusão à forma de constituição do Estado, através da qual cada um abdicaria de sua liberdade em prol de uma “liberdade geral”, por assim dizer, residente na comunidade política, em nada fala acerca da representação. Ora, os indivíduos cedem parte de seus direitos ao Estado, contudo, a ele estão submissos – nesse sentido, diz-se que Hobbes fora um teórico do absolutismo. Caberia a John Locke, em sua concepção de sociedade civil organizada, esboçar um primeiro conceito acerca da representação política.

Locke teorizava em seu *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* que, quanto mais o governo representasse o consentimento individual, mais representativo ele seria. Nesse sentido, o autor da obra a ser objeto principal deste estudo, Orides Mezzaroba, muito bem destaca:

No projeto de Locke, o Poder Legislativo aparece não só como o Poder supremo da Sociedade, mas, fundamentalmente, como um Poder “sagrado e inalterável nas mãos de quem a sociedade uma vez o colocou.” (MEZZARROBA, 2004. p. 51).

Contudo, necessário dizer que, embora o pensamento de John Locke se aproxime de um conceito de bipartição do Poder Político, sendo este alocado no Monarca e no Parlamento – num típico sistema de monarquia-constitucional – ainda não se pode afirmar que este esboçara contornos bem delineados acerca da idéia de separação de poderes - tal qual o fez Montesquieu - e, conseqüentemente, de uma separação representativa.

Montesquieu, por sua vez, destoa de Locke no sentido de procurar superar uma hierarquia entre os poderes do Estado. Ou seja, na teoria do Estado proposta por Montesquieu, nos é apresentada uma noção de equidade entre os poderes, daí a clássica idéia de “*checks and balances*”, isto é, de freios e contrapesos, através do qual o poder se autoregularia, submetido a uma Lei Fundamental em legítimo Estado de Direito, materializando uma melhor e mais efetiva tutela das liberdades. Ou seja, “para que não (haja abuso de) poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder refreie o poder.” (MEZZARROBA, 2004. p. 52).

Mas, como estarmos tratando acerca de representação política, no pensamento de Montesquieu, o que mais nos interessa, indubitavelmente, são as suas formas de governo. Partindo da dialética entre *natureza e princípio*, estabelece uma distinção tripartida e tipológica: 1) A *República*, onde o poder é controlado pelo povo (sua natureza) que impõe a vontade de todos (seu princípio). 2) A *Monarquia*, sendo o Poder exercido por uma única pessoa (sua natureza) que impõe sua vontade individual (seu princípio). 3) O *Despotismo*, caracterizado igualmente pelo governo de um só (sua natureza), porém, todos os indivíduos em pé de igualdade, uma vez que todos estão submissos ao soberano e não ao Estado, é dizer, ao Direito.²

Por fim, Montesquieu encontrara na Inglaterra seu modelo de governo limitado, e dentre as potências de Estado, seria a Potência Legislativa confiada a um corpo de cidadãos que encarariam a tarefa de representação da grandeza plural que é o Povo, discutindo questões gerais na esfera legiferante. Nesse sentido, o autor finaliza:

Enquanto para Locke a Soberania encontra-se efetivamente subordinada ao Povo, já que ele é que detém o poder de constituir o Legislativo como Poder supremo, para Montesquieu, em decorrência da divisão dos poderes, a Soberania ficaria compartilhada entre os três poderes, cabendo a cada um deles exercer o controle sobre o outro.” (MEZZARROBA, 2004, p. 57).

Significa dizer que, o projeto político defendido por Montesquieu funda-se na representação e na separação dos poderes, pois, ao mesmo tempo em que a governabilidade estaria garantida quando houvesse a equidade entre eles, toda e qualquer deliberação deveria resultar de um processo de deliberações políticas efetuado por representantes do povo, que, como vimos, trata-se de grandeza pluralíssima. A gênese teórica do Estado, bem como de seu modelo de representação, encontra-se agregado à leitura teórica do pensamento de Locke e de Montesquieu.

Falamos em representação, porém, em pouco especificamos acerca daquilo que, verdadeiramente, é a representação. Orides Mezzaroba, nesse sentido, dedica um capítulo ao findar da primeira parte de seu livro, que nos parece ser de todo importante na concretização da idéia de representação. O capítulo intitula-se “*A Representação como Reflexo de Alguém ou de Alguma Coisa*”, partindo do pressuposto de que o modelo de representação baseia-se na lógica de um “espelho”, isto é, que parte do princípio de que “se representar é tornar (de algum modo) presente alguma coisa que de fato não está presente, representar significa espelhar de algum modo o ausente.” (MEZZARROBA, 2004, p. 65). Em que pese ser a concepção de representação como espelho, um fruto, igualmente, da concepção liberal de Estado, o autor menciona a

importância de tal conceito, uma vez que este possibilitara profundas alterações no sistema, sendo esta um reflexo de toda a coletividade, de toda a realidade social. Estaria o representante representando alguém e, mais do que isso: o representaria na medida de suas afinidades, sobretudo, ideológicas. Mas, também, socioeconômicas, profissionais (*como o surgimento dos Partidos operários, por exemplo*), culturais, religiosas, de gênero, agrárias, etc.

Nesse sentido, há que se falar em *representação descritiva*, que teve em *John Stuart Mill* um dos principais idealizadores. Segundo o autor, a representação descritiva busca, através do processo eleitoral,

garantir a interação dos interesses do coro representativo com os dos representados. Nesse tipo de representação, enquadram-se os sistemas de representação proporcional e distrital, na medida em que cada um busca assegurar o máximo de representativo, procurando fazer com que os diferentes “segmentos do eleitorado estejam presentes no órgão representativo com exatidão quase matemática (MEZZAROBÀ, 2004, p. 67).

Necessário destacar que tanto mais democrático será o sistema eleitoral na medida em que ele for pautado pela idéia de igualdade de votos, sem qualquer discriminação. Devemos, então, falar acerca do mandato partidário.

Sem sombra dúvidas, o grande marco a ser pensado no início do século XX, foi a possibilidade de busca de uma democracia autêntica, isto é, que fosse capaz de substituir o modelo de representação clássico. Sob a influência teórica de *Hans Kelsen*, o Partido Político passou a consolidar-se como um importante mecanismo de reformulação da política e, notadamente, da representação democrática. Tal modelo recebera o nome de *Democracia de Partidos* (ou, como utilizado pelo autor da obra em análise, da Democracia Partidária), ou ainda, conforme Kelsen, Estado de Partidos, o “*Parteiinstaat*”.

No modelo kelseniano, a estrutura política concentraria-se na própria idéia de Partido Político, uma vez que, na concepção ideal, deveria este gozar de atributos como estar depurado de qualquer vício, estruturado de forma democrática, obedecendo a uma organização não burocrática e, sobretudo, livre de corrupção. Reunidos tais requisitos, o Partido Político seria o verdadeira *mediador das vontades*, assumindo a função de *aglutinador* delas, formando a *vontade estatal*. *A organização partidária nasceria de um processo social e político*, envolvendo um conjunto de indivíduos que pactuassem de afinidades ideológicas, a partir das quais poderia se definir uma meta de governo *bom, justo ou equitativo*. Poderíamos dizer, grosso modo, que o povo se autogovernaria indiretamente através do ente político.

Tal como o autor menciona no texto, cumpre dizer que na dinâmica do Estado de Partidos, o deputado perderia o seu status representativo, uma vez que seria um representante necessariamente vinculado às determinações de seu partido, o qual deteria o monopólio de sua candidatura e mandato, sendo que justamente por isso “a fidelidade partidária torna-se um pré-requisito fundamental para a mecânica dos Partidos e, conseqüentemente, para a existência do Estado de Partidos.” (MEZZAROBÀ, 2004, p. 77).

Até o momento abordamos a primeira parte da obra, que trata de uma perspectiva *histórico-teórica* acerca da representação política. Ao final do que até aqui expomos, buscamos seguir a linha do autor e, assim, analisamos rapidamente a idéia de Partido Político como mediador de vontades, fazendo alusão à idéia de Estado de Partidos, ou de Democracia Partidária. Agora, passaremos à segunda parte da obra, que irá, num primeiro momento, tratar acerca da *passagem da representação política liberal ao Estado de Partidos* – através da idéia de ser o Partido Político um órgão mediador da representação política – e, ao final, analisaremos o Partido como objeto de conhecimento, dando ênfase à teoria *gramsciana*.

Partindo da análise geral das organizações partidárias enquanto fenômenos políticos resultantes das sociedades contemporâneas, estuda-se a inserção do partido político na Democracia Representativa transformando-a em uma *Democracia Representativa Partidária*. Na Democracia Representativa Partidária, os Partidos Políticos surgem como instituições que possuem a finalidade de *canalizar*, é dizer, de unir e transportar a vontade de seus representados, expressando-a de forma uma e organizada. O surgimento dessas chamadas Democracias Representativas que se edificam em torno da figura da agremiação política, se deu devido à *crise do modelo de representação puramente liberal*, que, como vimos, era descomprometido com critérios de representatividade ampla. Com a efetiva representação, os representados passam, assim, a identificar-se com os princípios partidários, agindo em contrariedade ao liberalismo clássico – afinal, a representação passa a se dar através da *participação popular, resgatando o papel dos cidadãos como agentes políticos, afirmando a sua centralidade*. Aliás, o grande desenvolvimento, observado pelas primeiras organizações partidárias, de ideologia socialista, teve como pano de fundo o *fortalecimento da experiência sufragista*, promovendo significativas alterações na “*constituição material do Estado*” como bem ensina o autor.

Enquanto a Democracia Representativa Partidária funda-se em um pressuposto fundamental à legitimação dos órgãos de representação política: a “articulação e a interação de interesses dos diferentes matizes sociais através dos Partidos Políticos.” (MEZZARROBA, 2004. p. 85); a concepção de representação própria do liberalismo clássico fundara-se na idéia abstrata de vontade geral, através do qual buscava-se teorizar um mito fundador do Estado enquanto ente político.

Ou seja, as organizações partidárias surgem como um meio, uma instrumentalidade viável para sistematizar e materializar a vontade dos cidadãos. A partir da ligação entre representantes e representados, a vontade política de cada cidadão em particular, aglutinada pelo Partido Político, passa a influenciar diretamente a *vontade política*, isto é, as *ações positivas do Estado*. Em suma, pode-se concluir que, “quanto mais as ações públicas correspondam à vontade da maioria dos representados, maior o seu índice de representatividade.” (MEZZARROBA, 2004, p. 86).

O Partido Político, enquanto ente, dada a sua complexidade, pode ter variadas análises. O autor enfoca que estas diferentes abordagens se caracterizam pelos principais aspectos privilegiados, como é o caso de sua estrutura, sua história e seus limites – ainda que existam formas de tratamento da problemática que merecem a atenção especial, haja vista sua importância teórica.

Sob o aspecto orgânico, o Partido leva consigo um determinado *ideal*, isto é, uma determinada *forma de agir para atingir seus objetivos ideológicos*, entendendo-se por ideologia um *sistema de pensamento coerente*, uma *concepção*, um *guia* ao indivíduo adepto. Essa função ideológica do partido pode ser facilmente verificada nos textos *marxianos*, como é o exemplo do *Manifesto Comunista*, onde Marx e Engels buscaram *resgatar a consciência da classe proletária em relação ao seu papel na construção e transformação da história*. Para eles, o Partido Político se apresentava como instrumento flexível na tarefa de fomento e unificação de um ideal de vida aos proletários. Nesse sentido, não tomaria o Partido a função de agir em nome da classe operária, mas, tão somente de servir como *condutor ideológico* da mesma. Ressalta-se o caráter mutável da idéia de Partido, dentro do qual haveriam debates diversos atendendo à *regra democrática*, sem comprometer, no entanto, a existência do ente político. Segundo Engels, *seriam exatamente estes os fatores que o tornariam ainda mais sólido e aberto às necessárias mudanças*.

No pensamento *gramsciano*, o Partido Político seria definido como a *primeira célula*, por assim dizer, através da qual se aglomeram os *germes da vontade coletiva* que tendem a se tornar universais e totais. Antonio Gramsci inspira-se na obra O Príncipe, de Maquiavel, denominando o Partido Político como *“o moderno príncipe, o mito-príncipe”* que somente poderia estar ligada a uma coletiva, isto é, uma *organização* que efetivamente *aglutinasse a vontade de um determinado segmento social*. Enquanto instituição política, o Partido deveria ser capaz de elaborar e agir, concomitantemente. Assumiria o compromisso de ser um constante *propulsor de novas idéias*, confrontando as mais diferentes correntes de pensamento, do contrário, seria tão somente uma mera *“organização burocrática, autoritária, oligárquica, logo, mortificado da vida social e política”*. (MEZZARROBA, 2004. p. 121).

Ficaria evidente, portanto, que Antonio Gramsci pensara o Partido Político como um *sujeito de síntese*, ou seja, de *mediação de interesses* dos mais variados grupos da sociedade, buscando articular um corpo unitário desenvolvido em torno de uma ordem política, porém, também sócio-econômica e, inclusive, jurídica. Deveria ele ter uma *postura ativista, vinculada aos problemas sociais, que, segundo Gramsci, justificaria a sua existência histórica*. Uma vez que os Partidos assumiram tamanha relevância, coubera ao Estado do século XX, através de suas Leis Fundamentais, *reconhecer formalmente os Partidos Políticos, através do princípio edificante da ordem constitucional, a soberania popular*.

A Democracia, espaço político das massas, da Democracia Ateniense à Democracia de Partidos, é fruto de um longo processo evolutivo. Para feitos didáticos, o autor enumera na obra quatro fases pelas quais o regime democrático passara: 1) *Democracia Direta*; 2) *Democracia Representativa*; 3) *Democracia Representativa Partidária* e 4) *Democracia de Partidos ou Estado de Partidos*.

Na *Democracia Direta*, não havia nenhum tipo de mediação política entre o Povo e o poder, uma vez que os membros do corpo social deliberavam diretamente, isto é, todos aqueles que integravam o demos, participavam de assembleias que discutiam as decisões políticas daquele conjunto social de modo que o governo estava na mão de muitos. Por *Democracia Representativa*, compreende-se aquela clássica, de inspiração liberal, onde a representação subordina-se à dialética representante/

representado, havendo, portanto, somente valor jurídico na vontade expressa de uma das partes, ou seja, somente valeria, efetivamente, a vontade do representante, uma vez que compreendia-se estar, nesta, a vontade dos representados. Ao decorrer do tempo, o papel de representação política deixaria de ser prerrogativa exclusiva de um seletivo grupo, passando a ser encargo dos *Partidos Políticos*, quando estivessemos diante da *Democracia Representativa*.

Enfim, na *Democracia de Partidos*, ou *Estado de Partidos*, as organizações representativas, para além de mediadores dos interesses dos cidadãos, atuam como fato decisivo na mediação entre os cidadãos e representantes, pois, estes ficam sujeitos aos ditames do mandato partidário, isto é, à vontade única e exclusiva do Partido do qual fazem parte. A Teoria do Estado de Partidos (*Parteinstaat*) busca *fundamentar a construção de uma nova dinâmica de funcionamento do próprio Estado, apresentando como modelo alternativo de representação política mais eficiente que o modelo liberal clássico*. Na perspectiva de tal teoria, a vontade geral estatal seria construída no interior dos Partidos Políticos, ficando o Legislativo – órgão próprio de representação popular – em segundo plano. Como o autor destaca:

o centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do Parlamento para o interior dos Partidos Políticos. As políticas públicas passariam a ser consequência da ação e da vontade dos Partidos Políticos enquanto sujeito coletivo, levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio. (MEZZAROBBA, 2004, p. 157).

Hans Kelsen, que assumiu destacado papel em prol do reconhecimento das organizações partidárias, entendera que o Estado que consolidasse o *reconhecimento constitucional dos Partidos Políticos* seria, propriamente, um Estado de Partidos. Como um normativista, Kelsen propunha que, apenas diante do *reconhecimento pelas normas constitucionais*, se poderia, efetivamente, falar em uma Teoria do Estado de Partidos. Em *Essência e Valor da Democracia*, publicada em 1920, o mestre austríaco observa que a Democracia daquela época repousava, fundamentalmente, sobre os Partidos Políticos, que seriam “órgãos imprescindíveis e necessários para que o indivíduo pudesse exercer alguma influência na formação da vontade do Estado.” (MEZZAROBBA, 2004, p. 169). Em outras palavras, Kelsen acreditava que, ao falar de Democracia, *estaria a se falar de um Estado de Partidos*.

A obra em análise, “Introdução ao Direito Partidário Brasileiro”, é obra seminal no estudo da *representação política* – que prestamos nítido enfoque neste trabalho –, bem como da análise do *Partido Político*, tanto como órgão de representação, ou seja, de *canalização de vontades* buscando a formação de uma *vontade política geral*, quanto *ente jurídico*, constitucionalmente reconhecido e regulado pela legislação infraconstitucional do Estado. As linhas do livro, mais do que simplesmente abordarem os fenômenos descritos em sua genealogia, proporcionam excelentes perspectivas, no sentido de servirem como marcos teóricos acerca do fenômeno da contemporânea representação política em um *Estado Democrático de Direito*, notadamente, na experiência brasileira pós-1988.