

Inevitabilidade Partidária: questionamentos democráticos.

Adriana do Piauí Barbosa¹

Resumo: Os partidos políticos possuem a missão basilar de atuar como elemento de conexão entre o povo e o poder público. Outrora, foram criados com a finalidade de agregar cidadãos com ideologias e bandeiras de luta similares. Todavia, nos dias atuais, o que se percebe é um esvaziamento representativo das mencionadas agremiações, para as quais as motivações populares passaram para segundo plano, sendo substituídas pela conquista e manutenção de um pequeno grupo no poder. Diante de tal panorama, emerge o questionamento acerca da continuidade dos partidos políticos como meio exclusivo de acesso aos cargos públicos políticos. Ao tempo em que se apresenta e discute o Caso Yatama *versus* Nicarágua, assim como a decisão prolatada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em que se decidiu pela inexigibilidade exclusiva de filiação partidária, quando não houvesse, dentre os candidatos à eleição, legítimos representantes do povo.

Palavras-chave: Partidos Políticos. Filiação partidária obrigatória. Pacto de São José da Costa Rica. Caso Yatama *versus* Nicarágua.

Inévitabilité des partis politiques: des questions démocratiques.

Resumé: Les partis politiques ont la mission fondamentale d'agir comme un moyen de liaison entre le peuple et le pouvoir public. Auparavant, ils ont été créés dans le but de regrouper les citoyens avec des idéologies et des drapeaux de mêmes luttes. Cependant, aujourd'hui, ce qu'on voit est un vestige représentatif des mentionnées associations, pour lesquels les motivations populaires ne sont pas vraiment importantes, en soi remplacées par la conquête et maintenance d'un petit groupe au pouvoir. Compte tenu de ce scénario, émerge la question sur la continuité des partis politiques comme le seul moyen d'accès au pouvoir politique. Surtout depuis qu'on présente et discute l'affaire Yatama versus Nicaragua, et la décision rendue par la Cour Inter-américaine des Droits de l'Homme. Celle-ci a décidé par la non exigence d'affiliation à un parti politique, quand il n'y avait pas parmi les candidats à l'élection, des représentants légitimes du peuple."

Mots-clés: Partis politiques. Affiliation obligatoire à un parti. Pacte de San José de la Costa Rica. Affaire Yatama *versus* Nicarágua.

¹ Bacharela em Direito, pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Especialista em Direito do Estado, pela Faculdade Social da Bahia. Atualmente, Técnica Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe e aluna especial do Mestrado em Direito, da UFS.

1 Introdução.

A imensa maioria dos Estados, hodiernamente, se proclama democrática. Isto deveria agregar ao sistema intensa e densa participação política do povo. Sobretudo, porque este, formalmente, é considerado como o verdadeiro soberano e essa participação lhe é erigida como direito fundamental tanto em ordenamentos jurídicos estatais como em documentos normativos internacionais. Não obstante, a chamada modernidade engendra, por exemplo, um crescente absentismo eleitoral, notadamente, nas chamadas democracias “avançadas” em que, “los electores voten menos, mientras que la mayoría de los hombres políticos pierde el respeto de sus conciudadanos [...]”²

É um cenário paradoxal do qual se pode extrair variadas visadas políticas, como a de que a democracia se transforma em governo de opinião. A representação popular passa a fundamentar os argumentos de produção legislativa em pesquisas de opinião pública televisionadas. Quando na realidade, a “opinião pública” se deriva dos mecanismos de indução multimidiáticos e é um “eco de regresso” do que divulgaram os meios de comunicação massiva. Daí o nome: “videocracia.”³

Os mecanismos de aferição da “vontade geral” - expressão de Rousseau – se deturpam. Justamente, o povo, como categoria política de soberania, passa a ser mero objeto de figura retórica.⁴

Portanto, o cenário está eivado de opacidade. No discurso público, propugna-se formalmente, em um martelar insistente, *ad nauseam*, pela ampla participação política popular como efetividade de um direito fundamental. No verso e à surdina, paradoxalmente, a prática política tem resultado em um crescente e brutal afastamento do cidadão, quanto ao trato dessa mesma participação. Até já se fala em democracia sem eleitores, absentismo eleitoral, tamanho o percentual estatístico dessa evasão, quando convocados às urnas. Não obstante, proclama-se que a “participação efetiva” seja uma característica essencial da democracia.⁵

Seguramente, as dimensões da política são abrangentes. Há, pois, razão essencial para fixar os limites do assunto a abordar, iluminando-os nos aspectos específicos. Destarte, detecta-se que a participação política pode ser considerada sob a ótica do eleitor: ora como

² GUÉHENNO, Jean-Marie. **El fin de la democracia**: la crisis política y las nuevas reglas del juego. Barcelona: Paidós, 1995. p. 48. “Os eleitores votem menos, enquanto que a maioria dos homens políticos perde o respeito de seus concidadãos [...]”

³ SARTORI, Giovanni. **Homo videns**: la sociedad teledirigida. 7. ed. Madrid: Taurus, 2005. p. 76.

⁴ MBEMBE, Achilles. **Necropolítica**. Traducción Elisabeth Falomir Archanbault. Espanha: Editorial Melusina, 2011. 120 p. Título original: Necropolitique. P. 27.

⁵ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 50.

votante, - atividade ativa -, ora como postulante a cargo político, - atividade passiva -, destinatário da escolha eleitoral. Portanto, o limite se cingirá a colocar em crise epistemológica a exigência de que o postulante a cargo público – polo passivo da votação – esteja, necessariamente, filiado a partido político. Por sinal, esta exigência está consignada em várias ordens jurídicas estatais, inclusive, no Brasil, onde é elevada a um patamar constitucional.⁶

As observações politológicas sobre partido político, em resumidas contas, evoluem desde a constatação da “lei de ferro das oligarquias”, na expressão original de Robert Michels, até os momentos atuais com os partidos de massa. Percurso esse, sempre enfumado de ásperas controvérsias. Os partidos ora se inserem em uma sociedade complexa, burocrática e tecnológica, onde se potencializa a comunicação massiva. A veracidade do conteúdo da mensagem perde sua essencialidade, para se deixar envolver pelo “meio” e a sua versão, onde se fala “[...] de la dissolution des repères de la certitude.”⁷

De um lado, um povo triunfalmente chamado de soberano, do qual emana o poder, mas submetido a um processo informativo, cujo conteúdo político tem sido chamado de ficção, mistificação, chegando ao ápice de se qualificar o regime representativo de metáfora.⁸

De outro lado, o partido político cujo conteúdo programático e seus fluxos informativos de propaganda política estão eivados de ambigüidade e ampla fragmentação, baixo compromisso ideológico e até mesmo contraditório – política de oxímoro -, num intento de captar o voto de todo o espectro eleitoral, no fito de conquistar a maioria. O discurso bem identificado e comprometido com claras opções se esvai. Surge outro modelo de agremiação, que não tem objetivo de obter, a todo o transe, uma captação de votos no amplo arco eleitoral, com vista à obtenção, não mais de maioria, e sim de uma quantidade de minorias. Fenômeno este comum nas democracias representativas. Os estudos politológicos o denominam, por exemplo, em algumas línguas: “catch all parties”, “partido atrapa todo”, “parti attrape tout”.

A esse discurso se tem atribuído qualificações com expressões doutrinárias ríspidas e pejorativas, por exemplo: mistificação, pura logomaquia, era mediática, era da instantaneidade, entre outros. Os meios massivos já não registram a realidade para informá-la ao expectador, mas sim, criam realidades, modificando a natureza da informação para transformá-la em propaganda.

⁶ BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 jan. 2014.

⁷ LEFORD, apud COTTERET, Jean-Marie. **Les avatars de la volonté générale**. Paris: Michalon Éditions, 2011. p. 18. “[...] da dissolução das referências da certeza.”

⁸ Idem, p. 29.

Nesse cenário, percebe-se que as democracias representativas estão substituindo a efetividade de princípios fundamentais pela mera literalidade da regra, tantas vezes, com a preponderância desta. Daí que, o objetivo desta pesquisa se abre em leque bifurcado. Submissão ao crivo do questionamento a literal exigência constitucional de filiação partidária enquanto habilitante ao polo passivo do ato de votar. Numa outra vertente, examinar a intermediação dos partidos políticos como única e exclusiva polia de transmissão do poder, desde o soberano, - o povo -, a seus representantes. Seria o mecanismo de integração social e política do cidadão na função sistêmica estatal. Talvez este requisito bifronte, a participação política do eleitor, enquanto sujeito ativo e filiação partidária, enquanto sujeito passivo seja condição útil, mas não necessária e suficiente. Inclusive, sob a ótica normativa.

Fala-se em “grafomania constitucional”. Redigem-se múltiplas e imensas constituições, a cada momento reformadas e substituídas. A atual norma ápice brasileira, por exemplo, como sucessora e herdeira de várias outras, hoje com dezenas de emendas, até mereceu comentário, por certo, um tanto áspero: “uma novela do tamanho de um catálogo telefônico, [...] repleta não só de detalhes triviais como de dispositivos quase suicidas e promessas impossíveis de cumprir.”⁹

Nesse sentido, estabelecem-se os objetivos de analisar a exigência de filiação partidária e a estrutura de partido político como exclusividade desse mecanismo de integração ilumina com clareza os limites pretendidos da análise.

Sem embargo, convém deixar bem explicitado que essa busca intenta enfrentar uma interrogação, que caracterizaria a hipótese. Ou seja, se a filiação partidária e o partido, enquanto requisitos necessários e exclusivos suportam um exame de legitimidade para garantir o direito fundamental de participação política.

Ora, a exigência consignada na locução filiação partidária, conquanto composta de substantivo e adjetivo, impõe a exigência da filiação e como desaguadouro desta, o partido político. A interrogação, pois, é saber se tais pressupostos suportam uma análise de compatibilidade constitucional submetida ao “ácido cínico” jurídico, em sua completude hermética.¹⁰ Dito em outras palavras, a exigência de filiação partidária enfrenta um exame iluminado pelos princípios constitucionais que visam garantir a ampla participação política ou a limita e reduz? Arrebata o assentimento da razão, que tal estudo de âmbito constitucional,

⁹ SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 211.

¹⁰ Ácido cínico: expressão utilizada por Holmes, Juiz da Corte Suprema dos Estados Unidos, em seus votos discrepantes, na busca árdua da finalidade social da norma. Inclusive, ao desvelar os interesses ideológicos subjacentes na dicção normativa.

não se prende à literalidade normativa desse patamar, mas também, aos princípios e remissões aí explicitados. Ademais, referências a tratados internacionais de que o Brasil é signatário. A interrogação se bifurca em dimensões de constitucionalidade e convencionalidade.

É uma encruzilhada. Um cidadão desinformado de um lado. No outro, uma exigência constitucional para que sua aspiração a cargo político se dê através de uma roldana exclusiva que se chama partido político. Este impregnado de programa e discurso ambíguos, fragmentados, opacos. “[...] l’homme politique devient tout à fait capable d’affirmer une idée et son contraire.”¹¹

É esse duplo manejo que está a merecer estudos politológicos e sociológicos. Mas, *hic et nunc*, esses aportes são trazidos para um exame jurídico a respeito da legitimidade dessa imposição.

Assim, com o fito de buscar a verdade acerca do tema da representação partidária, utilizar-se-á o conjunto de processos contido no método dedutivo. De forma que a pesquisa será realizada a partir da análise da criação partidária, seguida da apreciação da posição que tais agremiações ocupam no cenário brasileiro e concluída com o exame do Caso Yatama *versus* Nicarágua.

2 Partidos Políticos e Democracia.

2.1 A crise de representatividade dos partidos políticos.

Malgrado seja a história do advento da democracia bastante anterior à do surgimento dos partidos políticos, muitos autores afirmam que o exercício daquela, na atualidade, somente é possível em decorrência destes. Sobretudo, em se considerando a democracia representativa.

É certo, também, que há uma baixa intensidade nos dados estatísticos, quando se coteja o número de nações independentes, cerca de duas centenas, com as democracias representativas que desfrutam de uma relativa estabilidade política. Estas, aproximadamente, três dezenas.¹²

Tal afirmação é feita com espeque no fato de os partidos políticos terem surgido com o fito de atuar como elos entre o povo e o poder público, sendo, então, agrupamentos

¹¹ METHEUST, apud COTTERET, op. cit., p. 90. [...] o homem político torna-se, entretanto, capaz de afirmar uma ideia e o seu contrário.

¹² NUN, José. **Democracia**: ¿Gobierno de pueblo o gobierno de los políticos? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2002, p. 16.

humanos, com ideologias e linhas programáticas de governo definidas, aos quais aqueles que com eles simpatizassem se juntariam com a finalidade de se ver representados no exercício do poder.

Com efeito, no que diz respeito ao acesso à representação política, a estrutura partidária assumiu o papel de exclusividade, enquanto sementeira e roldana da minoria dirigente. Sobretudo, quando se trata de postular, eleitoralmente, aos postos de mais alto patamar hierárquico, no estamento governamental. É certo, também, que ambos, classe política e partido político, passam, atualmente, pela condição de estar situados nos mais baixos graus quanto ao prestígio e à credibilidade. Disto resultam alienação e desprezo do público em uma crescente apatia no que se refere à participação política. Por sinal, ao menos em termos de mundo ocidental, o fenômeno se generalizou e “não é de surpreender que ninguém mais respeite líderes políticos, ou tenha muito interesse no que eles possam ter a dizer.”¹³

Assim é que, em algum momento da história, de difícil indicação, a missão precípua dos partidos políticos aparenta ter se deturpado, pois, se, outrora, foram criados para representar o povo e eram permeados de ideologias, hoje, o quadro que se expõe é de partidos políticos vazios ideologicamente e que não representam, efetivamente, o povo, constituindo-se em meros instrumentos, normativamente obrigatórios, para o acesso ao poder, por parte de pessoas que, regra geral, não estão, verdadeiramente, comprometidas com o respeito à vontade e aos anseios populares.

Com efeito, a preponderância da democracia representativa traz em suas raízes originárias a chamada doutrina da “duplicidade”, em que a figura do representante político é tomada com subjetividade distinta, dotada de um conteúdo volitivo independente do representado. Passa aquele a ser o senhor absoluto do “poder criador” e da “capacidade decisória”. Desloca-se ao representante o símbolo e a interpretação da nação. Em lapidar magistério, o resultado desta doutrina é uma ideia central de que há “independência do representante em face do eleitor.”¹⁴

Talvez com Burke se haja iniciado a construção epistemológica em busca do conceito de partido político. Em sua esteira, este foi invectivado com ásperas catilinárias. Em contraposição, levantam-se argumentos com os quais se derramam em louvores aos partidos políticos. A representação política, através dos partidos políticos, nasceu e permanece em

¹³GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**: o que a globalização está fazendo de nós. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002, p. 19.

¹⁴BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972, p. 239.

controvérsias agudas. Uns, como Balzac, Washington e Hume a cobrem de afrontas. Outros, como Adams e Bagehot lhe são turiferários sacudindo-lhe incensos elogiosos. Nos dias atuais, o chamado “século das massas” a controvérsia prossegue.¹⁵

De qualquer sorte, a evolução deste instrumento de participação política parece enfrentar um cenário de esgotamento e falibilidade, que deixa margem à indagação sobre a legitimidade da exclusividade de a filiação partidária ser requisito legítimo para galgar acesso a cargos públicos, mediante o exercício do voto popular.

Questiona-se, ainda, se não seria tal imposição forma de limitar o livre direito de votar e ser votado, conforme será visto no presente trabalho. Estes questionamentos advêm de normas jurídicas estabelecidas, portanto, *de lege lata*, através do Pacto de São José da Costa Rica.

Nem se pode olvidar que outros debates estão presentes, *de lege ferenda*, com o objetivo de adensar as possibilidades postulatórias a cargos políticos, superando a exclusividade da filiação partidária.

2.2 Surgimento dos partidos políticos.

Antes de adentrar na temática da crise de representatividade partidária propriamente dita, mister se faz explanar, ainda que sucintamente, acerca da história dos partidos políticos, a nível mundial e pátrio. Tal remissão histórica é importante para que se entenda a missão precípua dos partidos políticos, todavia não é suficiente para indicar o momento histórico em que eles deixaram de atuar como meios de conexão entre o povo e os seus representantes eleitos.

Perseguindo o intento mencionado, impende assinalar ser assente, doutrinariamente, a dificuldade de precisar o momento exato do nascedouro dos partidos políticos. O certo é que eles, com a constituição atual, começaram a se disseminar nos idos do século passado, após o término da 2ª Grande Guerra Mundial, quando a onda de representatividade e o voto alçaram posição de projeção a nível global.

Nessa toada, encontra-se uma estreita vinculação entre o partido político e a democracia representativa, onde válidos são os seguintes ensinamentos, *in litteris*:

Aunque la palabra ‘partido’ – party, parti, partito -, con su significación más lata, abarca grupos y fenómenos humanos muy amplios y muy antiguos, los partidos políticos propiamente dichos que interesan y forman parte del objeto de la ciencia política, son los que con esa denominación y con ciertos

¹⁵ Idem, p. 432-434.

caracteres que luego procuraremos precisar, han nacido y han ido desarrollando, desde hace algo más de un siglo, en estrecha relación con lo que genéricamente podría ser denominado régimen democrático representativo”.¹⁶

Eis o motivo pelo qual não se pode afirmar que os clãs italianos do período renascentista; os girondinos e jacobinos, quando da Revolução Francesa e os *torries* e os *whings*, da Inglaterra, nos séculos XVII e XVIII eram exemplos de partidos políticos. Indubitavelmente eram agremiações, facções, grupos, e até partidos, precursores dos atuais, mas, não partidos políticos tais como concebidos nos dias de hoje.

De forma que continuam a persistir os múltiplos entendimentos e as experiências singulares de cada nação, sobre a natureza jurídica dos partidos políticos. O arco se abre desde sistemas jurídicos que não admitem sua existência, passando por subjetividades jurídicas privadas, subjetividades públicas até entidades erigidas a patamar constitucional.¹⁷

De acordo com o magistério de Mariza Crasto Pugliesi, na sua dissertação de Mestrado, *Os Partidos Políticos nas Constituições Brasileiras*, “Os partidos políticos no sentido moderno da palavra têm origem, sobretudo nos Estados Unidos onde o fenômeno eleitoral começa por ter mais importância do que aquele que tem na Europa.”¹⁸

Todavia, o alargamento do sufrágio popular por força de imposição do Estado Liberal, bem como em decorrência das novas condições sócio-econômicas impulsionaram a solidificação do sistema de partidos em escala global.

Passando, na Europa, a surgir os partidos de massa, tais como os partidos socialista, social-democrata ou trabalhista, os quais possuíam o escopo de representar as massas de trabalhadores e classes populares.

Os partidos foram criados, então, para servir de “canal de ressonância dos anseios populares ou um veículo de comunicação política entre os diversos segmentos da Sociedade, de um lado e do Estado de outro.”¹⁹

¹⁶LÓPEZ, Mario Justo. **Partidos Políticos: Teoría General y Régimen Legal**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1983. 196 p. p. 01. “Ainda que a palavra ‘partido’, - party, parti, partito -, com significação mais abrangente, abarque grupos e fenômenos humanos muito amplos e antigos, os partidos políticos propriamente ditos que interessam e formam parte do objeto da ciência política, são os que com essa denominação e com certas características logo procuraremos precisar, que nasceram e foram se desenvolvendo, há pouco mais de um século, com estreita relação com o que genericamente poderia ser denominado regime democrático representativo.” (Tradução nossa).

¹⁷TAMARGO, Avelino. **Cómo pasar de la partidocracia a la democracia**. Buenos Aires: Editorial Altamira, 2003. p. 174-175.

¹⁸PUGLIESI, Mariza Crasto. **Os Partidos Políticos nas Constituições Brasileiras**. Recife: Nossa Livraria, 2006, p. 27.

¹⁹Idem, p. 32.

Assim, é possível afirmar que, a nível mundial, os partidos políticos, como organismos de intermediação popular entre o povo e o Estado, surgiram no Século XX. Sendo a Constituição Alemã de 1919, mais conhecida como Constituição de Weimar, a primeira carta política a se referir expressamente aos partidos políticos.

Diplomas constitucionais como o norte-americano (1787) e o francês (1946) guardaram um eloquente silêncio sobre os partidos políticos. Essa omissão levou à afirmação de que “o direito público com seu sistema de competências e obrigações nada sabe a respeito de partidos”.²⁰

Com o escopo de ilustrar tal situação, discorrendo sobre os partidos políticos na atual Constituição francesa, apregoa Lucrecio Rebollo Delgado o seguinte, *in litteris*:

Puede que el constituyente francés de 1958 esté directamente influenciado en la redacción del art. 4 del espíritu liberal y individualista de la historia de Francia, por ello institucionaliza a los partidos políticos en forma laxa, y como afirma NUÑEZ RIVERO también se debe al hecho de que “hasta ese momento la constitucionalización de las fuerzas políticas era propia de los estados totalitarios, bien de carácter fascista o del constitucionalismo soviético”. La lacónica expresión “los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio”, no parece acorde con la importancia de las funciones llamadas a realizar por éstos.²¹

No Brasil, a primeira Constituição a fazer menção expressa aos partidos políticos foi a de 1946, a qual, nas palavras da profa. Mariza Pugliesi:

[...] disciplinou as organizações partidárias, reconhecendo, formalmente, a importância de tais entidades em um ambiente democrático e representativo. A partir daí, os partidos passaram a ser entes presentes e reconhecidos constitucionalmente em uma gama cada vez mais ampla de países ocidentais.²²

Calha gizar que, malgrado só tenha havido previsão constitucional explícita na Constituição de 1946, os organismos partidários, no Brasil, já haviam sido disciplinados por outros instrumentos legais, tal como o Decreto nº 21.076/32, que havia decretado o Código Eleitoral.

Urge salientar ainda que, quando da vigência do mencionado diploma legal, era possível a candidatura avulsa, na qual não havia a obrigatoriedade de filiação partidária como requisito de elegibilidade.

²⁰ BLUNTSCHLI, apud BONAVIDES, op. cit., p. 438.

²¹ DELGADO, Lucrecio Rebollo. **Partidos Políticos y Democracia**. Madri: Dykinson, 2007. P. 65. “Pode ser que o constituinte francês de 1958 estivesse diretamente influenciado, na redação do art. 4º, pelo espírito liberal e individualista da história da França, e, em decorrência disso, institucionalizou os partidos políticos de forma tímida, e, também pode ser, como afirma NUÑEZ RIVERO, que isso se deva ao fato de que “até o momento da constitucionalização das forças políticas estas eram próprias de estados totalitários, como aqueles de caráter fascista ou de constitucionalismo soviético”. (Tradução nossa).

²² PUGLIESI, op. cit., p. 111.

Hodiernamente, na Carta Cidadã de 1988, os Direitos Políticos figuram no Capítulo IV (arts. 14 a 16), sendo o Capítulo V (art. 17) dirigido exclusivamente aos Partidos Políticos.

Destarte, é de averiguação translúcida que os partidos políticos surgem como polia de transmissão entre o poder originário do povo e esse, tardiamente, no sistema político. Todavia, em algum inexato momento, os partidos políticos deixaram de agregar eleitores com convicções similares para serem “partidos atrapa todo”, ou seja, que querem a todos, independente de seus ideais, sendo a manutenção no poder mais importante que a persecução das ideologias daqueles que neles confiaram.

2.3 A falibilidade representativa dos partidos na atualidade.

Ultrapassado o ponto atinente à história dos partidos políticos, imperioso se faz o detalhamento da atual situação partidária.

Se os partidos políticos foram criados como “caixas de ressonância popular”, a realidade é de um completo esvaziamento ideológico, onde mais válida que a ideologia partidária é a conquista *do Poder*.²³

Se, quando pensada originariamente, a ideia era de agrupar pessoas com pensamentos similares e uni-las em torno de objetivos comuns, hoje, o que se percebe é o voto destinado a um homem do partido, sendo as suas ideologias e planos de governo preteridos em relação à sua popularidade.

Os partidos políticos passaram a ser meros intermediadores entre o Poder e aqueles que querem detê-lo e os interesses populares passaram a segundo plano. A tal fenômeno se denomina “crise de representação”, por conta de um compromisso vago e apequenado entre o mandato obtido e as promessas proclamadas nos comícios de campanha. A agremiação partidária se transforma em um aparato burocrático e oligarquizado. Esta representação, com uma linguagem vaga e fragmentada, torna-se uma simulação do exercício do poder, que teria sua origem no povo.²⁴

Nesse ínterim, afirma o professor Isidoro Cheresky, na obra *La Política después de los Partidos*, que “[...] los partidos agrupan cada vez menos a los ciudadanos de un modo

²³ PUGLIESI, op. cit., p. 32.

²⁴ BERCHOLC, Jorge Omar. **Temas de teoría del estado**. Buenos Aires: La Ley, 2003, p. 61-62.

durable, son estructuras con un sustento social cada vez más precario – si es que tienen alguno.”²⁵

Ao lançar sua visada sobre a moldura partidária nacional, com igual opinião partilha Mariza Pugliesi, que se dedica ao tema e constata, *in litteris*:

Cabem aos partidos políticos, em um Estado Democrático de Direito, funções legítimas de representatividade social e política dos anseios e das demandas dos segmentos sociais que representam. Devem, portanto, contribuir para a promoção de um processo de mudança social e política dentro de um Estado democrático.

Entretanto, na atual conjuntura partidária brasileira tal assertiva é pouco aplicável. Apesar de termos uma Carta Constitucional que estabelece o critério primordial do pluralismo político e da liberdade partidária, os partidos políticos brasileiros têm-se tornado cada dia mais máquinas eleitorais, sem qualquer conteúdo ideológico. [...].

O que tem caracterizado as nossas agremiações partidárias é, principalmente, a defesa de interesses particulares de seus membros, interesses esses demasiadas vezes desvinculados da realidade do país, e, em especial, dos verdadeiros anseios e necessidades da sofrida população brasileira.

De fato, o que predomina no seio dos nossos partidos políticos são menos as respectivas linhas programáticas de ação política e mais as aspirações ao exercício do poder dos homens que os compõem.²⁶

Diante do exposto, é de se ver que os partidos, criados para dar voz e representar os cidadãos, transformaram-se em meros instrumentos de manutenção no poder daqueles que já o detém ou pretendem detê-lo e nele permanecer.

Sendo assim, em um quadro de dicotômica legitimidade, com o absenteísmo do cidadão e ausência de compromissos com as promessas políticas, é de se questionar acerca da imprescindibilidade de filiação partidária como requisito de elegibilidade, pois, se os partidos políticos não atuam como instrumentos reais de representação popular, é razoável fazer deles o meio exclusivo de acesso às funções políticas existentes? Este quadro parece agudizar as afirmações de Bobbio sobre “as promessas não cumpridas da democracia”.²⁷

Não seria um meio de cercear a ampla liberdade política apregoada na Declaração Universal de Direitos Humanos, que garante o direito de qualquer pessoa ao livre acesso ao serviço público do seu país? Ademais, ainda em consentaneidade com o diploma normativo indicado, a vontade do povo será a base de autoridade do governo, não existindo qualquer menção à obrigatoriedade de filiação partidária.²⁸

²⁵CHERESKY, Isidoro. **La política después de los partidos**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006, p. 12. “[...]: os partidos agrupam cada vez menos aos cidadãos de um modo durável, são estruturas com um sustento social cada vez mais precário – se é que tem algum.”

²⁶PUGLIESI, op. cit., p. 222-223.

²⁷BERCHOLC, op. cit., p. 61.

²⁸DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 13 jan. 2014. Art. XXI,

É de se demandar ainda se não seria a imposição da obrigatoriedade da filiação partidária meio de usurpar do povo o poder que dele deveria emanar, de acordo com os princípios fundamentais da Constituição pátria.

Por fim, é de se inquirir a partir de que momento os partidos políticos deixaram de ser legítimos intermediadores entre o interesse popular e o poder. Quiçá estes partidos nunca tenham realmente servido de instrumentos de intermediação popular e facilitadores da representatividade popular.

A fim de melhor entender a ideia acima, interessante se faz a busca aos ensinamentos de Pierre Bourdieu, na obra *O Poder Simbólico*, o qual afirma que o poder simbólico é “invisível, o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem.”²⁹

A detecção de um conjunto de andaimes gerador de um aparato de manipulação dúctil à invisibilidade não se cinge a um ou outro politólogo, mas se dissemina. Por sinal, com lúgubre conteúdo preditivo:

Enquanto nos achamos confrontados com o surgimento de um novo tipo de despotismo (tão novo em comparação com os despotismos antigos como a democracia em comparação com a democracia antiga), de um despotismo de vocação global, este se transforma, por acréscimo, invisível [...] de um despotismo de vocação global.³⁰

Tocqueville já o preconizara, ao descrever que, o poder estatal, ao gerar uma burocracia ampla e intrincada, foi favorecido pelo surgimento de um “poder anônimo.”³¹

Assim, seriam os partidos políticos um dos instrumentos de manutenção do Poder Simbólico, o que, no entender de Marx, serve para legitimar a opressão de uma classe dominante sobre as demais. Por sinal, Platão, em seu *Banquete*, colocou tal ideia nas perorações de Trasímaco.

Para a existência do poder simbólico, aqueles que mandam não podem/devem saber-se investidos de tal poder, da mesma forma que aqueles que obedecem, que lhe estão sujeitos também não devem saber da existência de tal poder. O simbolismo está justamente na impossibilidade de tatear, de identificar tal modalidade de poder.

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo do seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país.

3. A vontade do povo será a base de autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto.

²⁹ BOURDIEU, Pierre. **O Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 07.

³⁰ LEFORT, Claude. **La incertidumbre democrática**: ensayos sobre lo político. Barcelona: Anthropos Editorial, 2004, p. 37.

³¹ Idem, p. 50.

Assim, é difícil afirmar quando os partidos políticos deixaram de ser veículos de facilitação da representação popular, se é que algum dia já o foram.

Os partidos políticos seriam o que Bourdieu denomina de sistemas simbólicos e serviriam para a manutenção de um grupo no Poder, com aparente legitimidade popular. A legitimidade de representação é tamanha que aqueles que votaram em representantes tendem a acreditar que eles estão lá para ajudá-los, da mesma forma que é possível que aqueles que detenham o poder acreditem que lá estão por vontade do povo.

Contudo, os que vêm a exercer o poder o fazem de acordo com as suas conveniências e as do grupo do qual provêm, tendendo a olvidar os anseios dos populares que os elegeram para ser seus representantes.

Feita tal breve correlação entre os partidos políticos e o poder simbólico, necessário se faz o retorno à temática do presente tópico, qual seja, a da crise de representatividade dos partidos políticos, onde o povo não se sente representado pelos partidos.

Do acima colacionado, é de se concluir que os partidos políticos não são, na contemporaneidade, instrumentos de representação popular, bem como não possuem correntes ideológicas ou linhas programáticas bem definidas. Além disso, na hipótese de existirem programas e ideologias, o que se constata, quando do ganho das eleições é o esquecimento das bandeiras de luta e promessas realizadas durante as campanhas eleitorais, sem que qualquer punição ou reprimenda seja aplicada.

É de se ver, na literatura alienígena, bem como em muitos livros sobre o assunto, na doutrina pátria, que o programa de ideias do partido perdeu lugar para aqueles que figuram na lista de candidatos do partido, ou seja, mais importantes que as ideias do partido, se tornaram os homens do partido, sendo a filiação partidária somente requisito necessário para a elegibilidade.

A fim de alocar o povo no seu local de origem hipotético, que é no exercício do poder, que emana dele, nos termos da Constituição de 1988, mudanças urgentes se fazem necessárias, com uma reforma do sistema político pátrio, com o cumprimento dos tratados do qual o Brasil é signatário, tal como a Convenção Americana de Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, a qual possui disposições que solucionariam a questão da obrigatoriedade de filiação partidária e da crise de representatividade dos partidos políticos, consoante se pretende demonstrar nas linhas vindouras.

2.4 O art. 14, V, da Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica.

Consoante dito alhures, o Brasil é signatário de importantes tratados e convenções internacionais que versam sobre Direitos Humanos, sendo um dos mencionados instrumentos normativos o Pacto de São José da Costa Rica, como é mais conhecida a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

O mencionado diploma normativo foi ratificado pelo Brasil em 1992 e possui importantes disposições sobre o trato da pessoa humana, garantindo a persecução da ideia de vida digna, assegurando diversos direitos, dentre eles o direito à vida e à liberdade, para citar alguns. Nada obstante, sem situar os outros direitos albergados no Pacto em posição de menor significância, especial destaque se dará aos direitos políticos, por serem direitos que possuem correlação com o tema do presente trabalho.

Nessa toada é que, de acordo com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, é assegurado, a toda pessoa humana, o livre exercício dos direitos políticos, não podendo haver restrição de qualquer gênero, salvo aquelas decorrentes de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental ou condenação em processo penal, nos termos do art. 23, “2”, do Pacto de São José da Costa Rica.

Calha gizar que, ao ratificar o referido Pacto, o Brasil fez apenas uma “declaração interpretativa”, que não possui correlação com o tema dos direitos políticos.³²

Por conseguinte, é de se ver que não podem os países signatários, que não fizeram reservas ou apresentaram declarações interpretativas, sobre a matéria, exigir a filiação partidária como meio de acesso aos cargos públicos de um dado Estado, pois, de acordo com a Convenção, o acesso a estes é livre, bem como o é o direito de votar e ser votado.

Contudo, tal disposição colide frontalmente com o teor do art. 14, V, da Constituição Federal brasileira, que impõe a filiação partidária como requisito de exigibilidade.

Interpela-se, então, qual a norma aplicável ao tema da obrigatoriedade de filiação partidária? Deve-se entender que a filiação a partido político por todo aquele que almeja exercer mandato político é obrigatória, nos termos do art. 14, V, da Constituição Federal? Ou que a filiação partidária não é obrigatória, de acordo com o dispõe o Pacto de São José da Costa Rica?

³² O Governo do Brasil entende que os arts. 43 e 48, alínea d, não incluem o direito automático de visitas e inspeções *in loco* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as quais dependerão da anuência expressa do Estado.

Pois bem, de acordo com o artigo 1º da Convenção Americana de Direitos Humanos, os países signatários dela têm a obrigação de respeitar os direitos dispostos no diploma normativo, senão veja-se:

Artigo 1º - Obrigação de respeitar os direitos

1. Os Estados-partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. Para efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.³³

Dispõe ainda o Pacto de São José da Costa Rica, no seu art. 2º, que os Estados-partes devem comprometer-se a adotar disposições de direito interno para estar de acordo com o que dispõe o instrumento normativo. Eis a inteligência do art. 2º, *in verbis*:

Artigo 2º - Dever de adotar disposições de direito interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

A fim de ilustrar a aplicação de tal artigo na prática, é interessante fazer remissão ao caso do depositário infiel, no qual também existia conflito entre as normas contidas na Carta Magna brasileira e no Pacto de São José da Costa Rica.

Preleciona o inc. LXVII, do art. 5º, da Constituição Federal, o seguinte, *in verbis*: “não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel”.

Destarte, de acordo com a Lei Magna brasileira não é permitida a prisão civil, salvo nos casos do devedor de pensão alimentícia e no do depositário infiel.

Sobre idêntico tema, apregoa a Convenção Americana sobre Direitos Humanos o seguinte:

Artigo 7º - Direito à liberdade pessoal

[...]

7. Ninguém será detido por dívidas. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar.

É de se concluir, então, que, salvo nos casos de inadimplemento alimentar, é vedada a prisão civil por dívidas.

³³ BRASIL. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 11 jan. 2014.

Assim sendo, o que fazer no caso do depositário infiel? Seguir a disposição constitucional de permissão ou a proibição contida no Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário?

Sobre a questão, em um primeiro momento, o Supremo Tribunal Federal, a mais alta corte brasileira, entendeu pela possibilidade de prisão do depositário infiel, havendo, inclusive, sumulado tal entendimento, consoante era possível vislumbrar na súmula 619, que possuía a seguinte inteligência: “A prisão do depositário judicial pode ser decretada no próprio processo em que se constituiu o encargo, independentemente da propositura de ação de depósito”.

Todavia, ao enfrentar novamente a questão, em 2008, nos Recursos Extraordinários (REs 349703 e 466343) e no Habeas Corpus nº 87585, o Supremo Tribunal Federal, reformulou a sua jurisprudência, entendendo ser proibida a prisão do depositário infiel. Havendo por bem revogar a Súmula nº 619.³⁴

É de se ver que, ao enfrentar a questão, a mais alta corte brasileira entendeu pela prevalência da aplicabilidade da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mais conhecida por Pacto de São José da Costa Rica, tendo em vista a primazia da regra mais favorável à efetiva proteção do ser humano.

Urge realçar ainda que o descumprimento unilateral de acordo internacional vai de encontro com o que é determinado pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, do qual o Brasil também é signatário, a qual, no art. 27, afirma que não pode o Estado-parte desta “invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado.”³⁵

Destarte, o Brasil, quando da entrada em vigor do tratado no país, em 25 de setembro de 1992, deveria atuar de acordo com as disposições do ato ao qual aderiu.

Isto posto, constata-se que, além da divergência atinente ao caso do depositário infiel, quando comparadas a Carta de Outubro brasileira e a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, outra incongruência existe no tocante à obrigatoriedade de filiação partidária como requisito de elegibilidade.

³⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Depositário infiel**: jurisprudência do STF muda e se adapta ao Pacto. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=116379>>. Acesso em: 11 jan. 2014.

³⁵ BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 13 jan. 2014.

Acerca do referido assunto, dispõe a Constituição Federal brasileira, no seu art. 14, § 3º, inc. V, o seguinte, *in litteris*:

Art. 14. *OMISSIS*;
§ 3º. São condições de elegibilidade, na forma da lei:
[...]
V – a filiação partidária.³⁶

Consequentemente, em um primeiro momento, é de se pensar que somente podem se candidatar a cargos políticos aqueles que possuam filiação partidária. Contudo, antes de se fazer tal afirmação, imperiosa se faz a leitura do Pacto de São José da Costa Rica, o qual, ao regulamentar a matéria de direitos políticos, assim se posiciona:

Artigo 23 – Direitos Políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão de vontade dos eleitores; e
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício de direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.³⁷

Assim, infere-se que o Pacto de São José da Costa Rica não faz remissão à obrigatoriedade de filiação partidária como requisito de elegibilidade, afirmando, inclusive, que a lei interna dos Estados-partes somente pode regular o disposto no art. 23 em razão de “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”, ou seja, não há menção à exclusividade de ascensão aos cargos políticos pelos filiados a partidos políticos.

O que há, em realidade, é a previsão do direito ao acesso às funções públicas do país, bem como ao direito de votar e ser eleito, de maneira hígida, de forma a ser mantida a livre vontade popular. Sendo assim, é de se indagar se a obrigatoriedade de filiação partidária como requisito de elegibilidade, não iria de encontro ao pleno gozo dos direitos políticos da pessoa humana. Isto porque, os direitos consagrados no Pacto são de natureza fundamental.

³⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 jan. 2014.

³⁷ BRASIL. **Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 11 jan. 2014.

Acrescente-se a tal questionamento o quadro atual de esvaziamento ideológico dos partidos políticos.

Com o propósito de apresentar uma resposta à pergunta posta, interessante se faz o conhecimento do caso *Yatama versus* Nicarágua, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no qual, o primeiro, organização composta por representantes indígenas se viu impedido de participar das eleições locais para prefeito, vice-prefeito e vereador, nas Regiões Autônomas do Atlântico Norte e Sul, no Estado da Nicarágua, em razão de não ser um partido político.

A colocação da Corte foi, indubitavelmente, de suma importância para semear dúvidas acerca da exclusividade de acesso aos cargos públicos políticos por meio de filiação partidária, possível forma de limitação ao livre direito de votar e ser votado.

2.5 Caso YATAMA *versus* Nicarágua.

Tendo em mira conhecer o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca da obrigatoriedade de filiação partidária como meio exclusivo de postulação aos cargos públicos, acessíveis mediante o voto popular, examina-se o caso *Yatama versus* Nicarágua, julgado pela predita Corte, que possuía como contenda principal a possibilidade de se concorrer às eleições, sem possuir filiação partidária.

Em consentaneidade com a denúncia apresentada pelo partido político *Yatama* (*Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka*), pelo Centro Nicaraguense de Direitos Humanos e pelo Centro de Justiça e de Direito Internacional, o Estado da Nicarágua haveria violado vários artigos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o “Pacto de São José da Costa Rica”, quais sejam: artigos 8 (Garantias Judiciais), 23 (Direitos Políticos) e 25 (Proteção Judicial), conjuminados com os artigos 1.1 (Obrigação de Respeitar os Direitos) e 2 (Dever de adotar as disposições de Direito Interno), em prejuízo aos candidatos a prefeito, vice-prefeito e vereadores da agremiação acima indicada.³⁸

Segundo a Denúncia apresentada, os candidatos a prefeito, vice-prefeito e vereador do *Yatama* haviam sido excluídos da participação nas eleições municipais ocorridas em 05 de novembro de 2000, nas Regiões Autônomas do Atlântico Norte e do Atlântico Sul, em consequência de uma Resolução emitida pelo Conselho Supremo Eleitoral.³⁹

³⁸ Organização dos filhos da mãe terra, na língua miskita.

³⁹ O *Yatama* iniciou as suas atividades políticas na década de 90, quando, para a postulação dos cargos públicos mediante voto, era suficiente a subscrição popular. Todavia, com o advento da nova Lei Eleitoral, em 2000,

A apontada resolução determinava que somente poderiam participar do pleito aqueles que se encontrassem filiados a partido político, bem como que deveriam ser apresentados candidatos, pelo partido, em, no mínimo, 80% (oitenta por cento) dos municípios.

Contudo, o grupo Yatama não possuía a constituição jurídica de partido político. Motivo pelo qual, diante do não atendimento às novas diretrizes eleitorais fixadas pelo Estado da Nicarágua, em outubro de 2000, a organização indígena fora notificada de que não lhe fora concedida a personalidade jurídica, bem como de que não foram apresentados candidatos, pelo Yatama, em 80% (oitenta por cento) dos municípios, o que implicava a exclusão do grupo nas eleições locais para prefeito, vice-prefeito e vereador.

Nada obstante, é interessante ressaltar que, apesar da notificação acima informada, em 30 de agosto de 2000, o Yatama havia adquirido personalidade jurídica, bem como apresentado candidatos em 5 das 6 municipalidades da Região Autônoma do Atlântico Norte. Não havendo preenchido todos requisitos impostos pelo Estado da Nicarágua somente na Região Autônoma do Atlântico Sul. Apesar de tal fato e de serem as Regiões Autônomas do Atlântico Norte e do Sul distintas e independentes, foi vedada a participação do Yatama nas eleições locais de ambas regiões.

Compete sublinhar, contudo, que os candidatos propostos pelo partido Yatama haviam sido escolhidos, pela agremiação política, de acordo com as regras organizativas dos indígenas, originárias de suas assembleias municipais. Todavia, ainda assim, não foram aceitas as candidaturas dos filiados ao grupo indígena.

A vedação de participação do Yatama nas eleições municipais levou a fortes clamores populares, que reivindicavam o direito de votar nos candidatos da agremiação indígena. Tais manifestações públicas, muitas das vezes, inclusive, foram encerradas com atos de violência e agressão.

Porém, o Estado da Nicarágua não retrocedeu na sua proibição à participação do Yatama nas eleições municipais, de forma que, em 05 de novembro de 2000, apesar da série de manifestações populares de apoio ao Yatama, ocorreram as eleições municipais. O pleito, entretanto, foi marcado por uma situação inusitada, qual seja: uma abstenção de cerca de 80% (oitenta por cento) dos votos, na Região Autônoma do Atlântico Norte.

restou determinado que as agremiações que contassem com a subscrição popular transformassem-se em partidos políticos. Contudo, a conversão do grupo Yatama em partido político não era benéfica aos indígenas, uma vez que, em sendo partido político, era defeso o recebimento de recursos estrangeiros, como os que eram habitualmente destinados à organização indígena.

Isto é, a esmagadora maioria dos eleitores do Atlântico Norte foi às urnas para demonstrar o quão não se sentiam representados pelos candidatos dos partidos políticos autorizados a participar do escrutínio municipal.

Diante do caso delineado, em razão do ato de proibição de participação do Yatama nas eleições municipais, foi proposta demanda judicial perante a justiça interna da Nicarágua, havendo sido decidido, em última instância, pela manutenção da decisão de vetar a participação do grupo indígena nas eleições.

Razão pela qual, em 26 de abril de 2001, o Yatama recorreu à apresentação do caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A qual submeteu a contenda à apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 17 de junho de 2003.

A Corte, após análise inicial acerca do caso Yatama *versus* Nicarágua, admitiu o caso, declarando-se competente para o julgamento.

Debruçando-se sobre a análise do conflito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos expôs que o Estado da Nicarágua não garantiu meios ao Yatama de efetivar os direitos consagrados no Pacto de São José da Costa Rica, de forma a valorizar os usos e costumes dos povos indígenas residentes nas Regiões Autônomas do Atlântico Norte e Sul, que pretendiam candidatar-se nas eleições locais dos lugares em que viviam.

Decidindo a Corte da seguinte forma, *ipsis litteris*:

Con base en las anteriores consideraciones (énfasis añadido), la restricción impuesta constituye una limitación indebida al ejercicio de un derecho político “tomando en cuenta las circunstancias del presente caso, a las que no son necesariamente asimilables todas las hipótesis de agrupaciones para fines políticos que pudieran presentarse en otras sociedades nacionales o sectores de una misma sociedad nacional” (párr. 219). “Cualquier requisito para la participación política diseñado para partidos políticos, que no podrá ser cumplido por agrupaciones con diferente organización, es también contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana” (párr. 220). En mi entendimiento, la ratio expuesta en el punto (4) supra es una interpretación innecesariamente indirecta y potencialmente desorientadora de la naturaleza del derecho consagrado en el artículo 23.1.b, cuyos lenguaje y propósito no podrían ser más claros. Un “ciudadano” -quien debe ser obviamente una “persona” y no un grupo, en los términos del artículo 1.2- tiene un derecho absoluto “de votar y ser elegido” en elecciones democráticas, tal como lo establece el referido artículo. De ese modo, cualquier requisito de que un “ciudadano” deba ser miembro de un partido político o de cualquier otra forma de organización política para ejercer aquel derecho viola claramente tanto el espíritu como la letra de la norma en cuestión. Es completamente irrelevante si ese requisito puede o no ser “cumplido por agrupaciones con diferente organización”, como por ejemplo, en el presente caso, YATAMA. Es el derecho individual del “ciudadano” individual el que se encuentra proclamado y debe ser protegido por la Corte. Me preocupa que al incluir cuestiones de cultura, costumbre y formas tradicionales de organización en su decisión sobre este tema, la Corte está

corriendo el riesgo de disminuir la protección que debe estar disponible a todo “ciudadano” bajo la jurisdicción de cada Estado, independiente de la cultura, las costumbres o formas tradicionales de asociación del ciudadano. Por lo tanto, en mi opinión, al haber impuesto el requisito en discusión - sin más –, el Estado violó el derecho de los miembros de YATAMA de votar y ser elegidos.⁴⁰ (Tradução e grifos nossos).

Ao final, restou decidido que: 1) seriam expurgadas todas as decisões preliminares; 2) seria proclamado que o Estado da Nicarágua violou direitos e garantias judiciais, direitos políticos e o direito de igualdade perante a lei.

Ademais, restou disposto que o Estado deveria publicar a decisão, no prazo de um ano, no Diário Oficial e em outro jornal de circulação nacional; publicá-la também no sítio eletrônico oficial nicaraguense; dar publicidade do caso por meio de emissora de rádio, com cobertura na costa atlântica, da Sentença, em espanhol, miskita, sumo, rama e inglês, pelo menos quatro vezes, com intervalo de duas semanas entre cada uma; adotar um plano razoável que estabeleça um recurso rápido e efetivo para controlar as decisões do Conselho Superior Eleitoral; reformar a Lei Eleitoral, no que tange aos atos violadores impingidos contra o Yatama; pagar indenização pelos danos materiais e imateriais, consoante fixado em Sentença; pagar as custas e os gastos gerados, no âmbito interno e internacional, no prazo de um ano; e enviar a Corte um informe sobre o cumprimento do determinado, também no prazo de um ano.

⁴⁰ Tradução: Com base nas considerações anteriores, a restrição imposta constitui uma limitação indevida ao exercício de um direito político, “tomando em conta as circunstâncias do presente caso, bem como as de que não são necessariamente assimiláveis todas as hipóteses de agrupações para fins políticos que se poderiam apresentar em outras sociedades nacionais ou setores de uma mesma sociedade nacional” (Parágrafo 219). **Qualquer requisito para a participação política desenhado para partidos políticos, que não poderá ser cumprido por agremiações com diferente organização, é também contrário aos artigos 23 e 24 da Convenção Americana** (Parágrafo 220). Em meu entendimento, a razão exposta no ponto (4) acima é uma interpretação necessariamente indireta e potencialmente desorientadora da natureza do direito consagrado no art. 23.1.b, cuja linguagem e propósito não poderiam ser mais claros. Um “cidadão” – que deve ser obviamente uma pessoa e não um grupo, nos termos do artigo 1.2 – tem um direito absoluto “de votar e ser eleito” em eleições democráticas, tal como estabelece o referido artigo. Desse modo, **qualquer requisito de que um “cidadão” deva ser membro de um partido político ou de qualquer outra forma de organização política para exercer aquele direito viola claramente tanto o espírito como a letra da norma em questão**. É completamente irrelevante se esse requisito pode ou não ser “cumprido por agrupações com diferente organização”, como por exemplo, no presente caso, YATAMA. É o direito individual do “cidadão” individual que se encontra proclamado e deve ser protegido pela Corte. Preocupa-me que, ao incluir questões de cultura, costume e formas tradicionais de organização, na sua decisão sobre o tema, a Corte esteja correndo o risco de diminuir a proteção que deva estar disponível a qualquer “cidadão” sob a jurisdição de cada Estado, independente da cultura, dos costumes ou formas tradicionais de associação do cidadão. Por tanto, em minha opinião, ao haver imposto o requisito em discussão – sem mais – o Estado violou o direito dos membros do YATAMA de votar e ser eleitos. (Tradução e grifos nossos).

A Corte dispôs ainda que o caso somente se daria por encerrado, quando restasse comprovado que o que fora determinado no bojo da decisão prolatada havia sido efetivamente cumprido pelo Estado da Nicarágua.

Assim, conclui-se que, ao apreciar o tema da imprescindibilidade de filiação partidária como requisito de elegibilidade, a Corte Interamericana fez valer o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a qual garante o direito de votar e de ser votado, sem a imposição da obrigatoriedade de filiação partidária. Impedir o exercício dos direitos políticos em razão de uma filiação partidária obrigatória constitui, então, um óbice ao livre gozo dos direitos políticos.

3 Conclusão.

Vive-se em uma democracia representativa, onde o voto possui o mágico condão de investir de poder alguns poucos homens a fim de que estes decidam em nome de todos. Assim é que, com a finalidade de facilitar o agrupamento de pessoas com pensamentos e ideias similares, criaram-se os partidos políticos, os quais deveriam atuar como elos entre os populares e o Estado. Os representantes eleitos dos partidos políticos seriam aqueles que representariam e lutariam pelos ideais da classe que os elegeu.

Todavia, um breve passeio pela história política brasileira é suficiente para demonstrar que os partidos possuem a sua missão precípua bastante deturpada, de modo que, nos dias atuais, não são mais garantias de representatividade, até porque possuem um discurso bem concertado, similar. Além do que, por mais absurdo que isso possa parecer, eles não se preocupam, regra geral, com a persecução das promessas de campanha. O povo, que deveria ser o real detentor do poder, somente o é fictamente. Sobre a deturpação da missão precípua dos partidos políticos, Lucrecio Delgado, valendo-se dos ensinamentos de De Veja, afirma o seguinte, *in litteris*:

En parecidos términos se expresa DE VEGA, cuando manifiesta que “[...] la preeminencia y el protagonismo partidista impedirán seguir manteniendo la ficción jurídica de la existencia de un órgano colegial único, compuesto por todos los electores, y que presentan los resultados electorales como la expresión unitaria de la voluntad de un cuerpo colectivo a través del acto de la votación. Ni cada representante representa ya la totalidad de la Nación, ni todos los representantes representan a cada uno de los individuos”. El concepto actual de representación presenta sustantivos signos de deterioro

que se traducen en confusión, en dificultad de entendimiento por ser borrosos sus fines y singularmente su utilización.”⁴¹

Diante de tal crise de representatividade, quais seriam as mudanças necessárias para que o povo abandone o posto de detentor ficto do poder e ocupe o lugar que verdadeiramente deveria ocupar: o de possuidor direto?

As mudanças necessárias, indubitavelmente, passam pela persecução dos direitos políticos fundamentais, estatuídos tanto pela Declaração Universal de Direitos Humanos, quanto pela Convenção Americana de Direitos Humanos, mais conhecida por Pacto de São José da Costa Rica.

Dentre os direitos políticos que não podem ser cerceados encontram-se dois de especial significância para o presente trabalho, quais sejam: o direito de toda pessoa humana de acesso livre aos cargos públicos do Estado do qual seja parte, bem como o livre exercício do voto, aí incluídas as capacidades ativa e passiva, ou seja, de votar e ser votado.

Assim, é de se fazer a primeira conclusão, qual seja, a de que a persecução do que está determinado em tratados e convenções internacionais acerca de Direitos Humanos aproxima o povo do posto de detentor efetivo do poder.

Nesse diapasão, emerge a situação de comparação dos dispositivos da Constituição brasileira e do Pacto de São José da Costa Rica acerca da filiação partidária como requisito obrigatório para a postulação a cargos públicos, acessíveis mediante voto popular.

A Constituição da República Federativa do Brasil exige a filiação partidária como requisito de elegibilidade, logo, todo aquele que não é filiado a partido político não pode concorrer às eleições.

Já o Pacto de São José da Costa Rica não faz previsões acerca da obrigatoriedade de filiação partidária, defendendo, contudo, o livre acesso aos cargos públicos, assim como o livre exercício do voto. Ademais, o mencionado diploma dispõe que o livre exercício dos direitos políticos somente pode ser regulamentado pelos Estados-membros da Convenção em razão de “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental ou condenação em processo penal”, consoante apregoado no inc. 2, do art. 23, do Pacto.

⁴¹ DELGADO, op. cit, p. 215. Tradução nossa: Em términos parecidos se expressa DE VEJA, quando manifesta que “[...] a proeminência e o protagonismo partidário impedirão seguir mantendo a ficção jurídica de um órgão colegial único, composto por todos eleitores, e que apresentam os resultados eleitorais como a expressão unitária da vontade de um corpo coletivo através do ato da votação. Nem cada representante representa mais a totalidade da Nação, nem todos os representantes representam cada um dos indivíduos”. O conceito atual de representação apresenta substanciais marcas de deterioração que se traduzem em confusão, em dificuldade de entendimento por serem turvos seus fins e singular a sua utilização.

Logo, é vedada a regulamentação, pelos Estados signatários da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, acerca da obrigatoriedade de filiação partidária como requisito de elegibilidade, uma vez que não se encontra dentre os casos permissivos trazidos pelo diploma internacional.

Além disso, não se pode olvidar que, quando da assinatura do Pacto de São José da Costa Rica, em 1992, já se encontrava promulgada a Constituição Federal brasileira, que data de 1988, havendo o Brasil firmado o tratado com uma só declaração interpretativa, que não se refere à matéria aqui pesquisada.

Ademais, outro fato que não pode cair no abismo do esquecimento, diz respeito ao fato de o Brasil haver se comprometido a cumprir o determinado na Convenção Americana, bem como a tomar as medidas de direito interno cabíveis para atuar em harmonia com o preconizado pelo aludido diploma internacional.

Assim, é que se chega à segunda conclusão: a de que, ao manter a imposição de obrigatoriedade de filiação partidária, no bojo do inc. V, do art. 14, da Constituição brasileira, o Brasil vai de encontro ao compromisso firmado, em 1992.

Entendimento este corroborado pelo Supremo Tribunal Federal, em caso similar, aquele referente à prisão do depositário infiel. De acordo com o texto constitucional, é possível a prisão do depositário infiel, contudo, tal disposição colide com o que preconiza o Pacto de São José da Costa Rica, que veda tal modalidade de prisão civil.

Ao enfrentar a questão, o Pretório Excelso decidiu que deveria preponderar a vedação da prisão civil do depositário infiel, tal como determinado no Pacto de São José da Costa Rica, havendo, inclusive, revogado entendimento sumulado daquela Corte constitucional.

Aduziu o ministro relator que as normas de direitos humanos mais benéficas devem preponderar.

Nessa toada, é de se ver que, quando da apreciação acerca de qual norma deveria prevalecer, se a constante na Constituição Federal ou aquela contida no Pacto de São José da Costa Rica, a mais alta corte brasileira, o Supremo Tribunal Federal, entendeu pela aplicação do contido no bojo do segundo diploma.

Destarte, há decisão acerca de qual norma deve prevalecer, em se tratando de direitos humanos.

Contudo, poder-se-ia dizer que se o Pacto de São José da Costa Rica não veda expressamente a obrigatoriedade de filiação partidária para postular o acesso a cargos

políticos, partindo-se do princípio da legalidade, aquilo que não estiver proibido, está permitido.

Todavia, quem incorre em tal afirmação, provavelmente desconhece o caso *Yatama versus* Nicarágua e o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca da imposição de filiação partidária como requisito de elegibilidade.

Quando da análise do caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que o impedimento da candidatura dos representantes do Yatama, em razão de estes não se encontrarem filiados a partido político, feriu o direito fundamental de ser votado destes, bem como o de votar livremente do povo nicaraguense. Concluindo, a Corte, que a imposição da obrigatoriedade de filiação partidária, no caso apreciado, findou por cercear os direitos humanos fundamentais políticos de votar e ser votado.

Diante do exposto, conclui-se que para que o povo ocupe, de fato e de direito, o posto de detentor do poder soberano do Estado, mister se faz a persecução dos direitos fundamentais políticos, contidos na Carta Política pátria, assim como nos diplomas internacionais dos quais o Brasil seja signatário. Com isso, a representatividade popular estará a salvo.

4 Referências Bibliográficas.

BERCHOLC, Jorge Omar. **Temas de teoría del estado**. Buenos Aires: La Ley, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 jan. 2014.

_____. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 11 jan. 2014.

_____. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 13 jan. 2014.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CHERESKY, Isidoro. **La política después de los partidos**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.

COTTERET, Jean-Marie. **Les avatars de la volonté générale**. Paris: Michalon Éditions, 2011.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 13 jan. 2014.

DELGADO, Lucrecio Rebollo. **Partidos Políticos y Democracia**. Madri: Dykinson, 2007.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrolo**: o que a globalização está fazendo de nós. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

GLEISER, Marcelo. **A dança do universo**: dos mitos de criação ao big-bang. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

GUÉHENNO, Jean-Marie. **El fin de la democracia**: la crisis política y las nuevas reglas del juego. Barcelona: Paidós, 1995.

HEIDEGGER, Martin. **Réponses et questions sur l'histoire et la politique**. Mayenne: Mercure de France, 1988.

LEFORT, Claude. **La incertidumbre democrática**: ensayos sobre lo político. Barcelona: Anthropos Editorial, 2004.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

LÓPEZ, Mario Justo. **Partidos políticos: teoría general y régimen legal**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1983.

MAIA, Luciana Andrade. **Prisão do depositário infiel e sua inconstitucionalidade**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6555/Prisao-do-depositario-infiel-e-sua-inconstitucionalidade>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

MBEMBE, Achilles. **Necropolítica**. Traducción Elisabeth Falomir Archanbault. Espanha: Editorial Melusina, 2011. 120 p. Título original: Necropolitique.

NUN, José. **Democracia: ¿Gobierno de pueblo o gobierno de los políticos?** Buenos Aires: Fonod de Cultura Econômica de Argentina, 2002.

PIZZOLO, Calógero. **Sistema interamericano**: Buenos Aires: Ediar, 2007.

PUGLIESI, Mariza Crasto. **Os partidos políticos nas constituições brasileiras**. Recife: Nossa Livraria, 2006.

RAMANAYA, Marcos. **Direito Eleitoral**. Niterói: Editora Impetus, 2007.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional: como mudam as constituições**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

_____. **Homo videns: la sociedad teledirigida**. 7. ed. Madrid: Taurus, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Depositário infiel: jurisprudência do STF muda e se adapta ao Pacto**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=116379>>. Acesso em: 11 jan. 2014.

TAMARGO, Avelino. **Cómo pasar de la partidocracia a la democracia**. Buenos Aires: Editorial Altamira, 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>>. Acesso em: 11 jan. 2014.