



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***  
**DIREITO PÚBLICO**

**CLÉBER JOSÉ RIBEIRO**

**Democracia Participativa: Reflexo da vontade popular**  
**Uma Crítica à Democracia Representativa**

**Brasília**

**2007**

**CLÉBER JOSÉ RIBEIRO**

**Democracia Participativa: Reflexo da vontade popular**  
**Uma Crítica à Democracia Representativa**

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do título no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Público, do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

**Brasília**  
**2007**

*“Salus populi suprema lex esto”* - Que o bem estar do povo seja o primeiro das leis

Cícero: “De legibus” Libro 3º, c, 3º.

## SUMÁRIO

<i>INTRODUÇÃO</i>	5
<i>Capítulo 1 - Origens da Expressão da Vontade</i>	7
<i>Capítulo 2 - A Influência da Comunicação de Massa e das Pesquisas na Vontade Popular</i>	12
<i>Capítulo 3 - As Origens Autoritárias da Democracia Representativa no Brasil</i>	21
<i>Capítulo 4 - A Crise Constituinte</i>	25
<i>Capítulo 5 - O Executivo Legislando</i>	27
<i>Capítulo 6 - A Falência do Poder Legislativo</i>	29
<i>Capítulo 7 - A Crise dos Partidos Políticos</i>	31
<i>Capítulo 8 - O Direito Constitucional e os Partidos Políticos</i>	33
<i>Capítulo 9 - O Parlamento em Crise</i>	37
<i>Capítulo 10 - Democracia Representativa: Democracia?</i>	42
<i>Capítulo 11 - Democracia Participativa: A Verdadeira Democracia</i> Erro! Indicador não definido.	
<i>Capítulo 12 - A Constituição de 1988: Esperança e Desilusão</i>	50
<i>CONCLUSÃO</i>	54
<i>REFERÊNCIAS</i>	56

## INTRODUÇÃO

Os ensinamentos do e. prof. Nelson Jobin, trazendo á baila a visão político-juridico do funcionamento do Congresso, me fez refletir sobre a ausência da influência popular (controle) nas decisões e no comportamento do parlamento e do governo. Veio então a lembrança das minhas andanças por este País, em época eleitoral, onde pude verificar várias situações que mereceram atenção, o eleitor se queixava que a pluralidade de candidatos vindos de todos os lugar, disputando o mesmo espaço eleitoral fazia com que nenhum deles eleito, tivesse verdadeiro compromisso com aquela região, haja vista que garimpou voto no estado inteiro, fazendo com que o eleito promettesse a todos a mesma coisa.

Essa questão é complexa, os candidatos das grandes cidades, aproveitam de suas estruturas e fazem o eleitor, principalmente das cidades menores, crer que vão ter um representante para minorar suas dificuldade. Na verdade isso não acontece, eleito esquece os compromissos assumidos com o eleitorado, pois, verdadeiramente não se sente com compromissado com ninguém e os deixa ao abandono.

É comum dizer-se que o eleitor não se lembra em quem votou nas últimas eleições, a respeito disso há inclusive várias pesquisas de opinião promovidas por institutos especializados e rádios populares. Isto decorre dessa falta de identificação do eleitor com o candidato que muitas vezes vota por que é obrigado já que, dentre aquele número imenso de candidatos de todas as regiões, nenhum está comprometido exclusivamente com aquele eleitorado.

O voto é condição essencial à democracia sendo, portanto, fundamental uma regulamentação que exprima a verdade eleitoral, ou seja, o resultado das urnas deve refletir a intenção do eleitor, e o político deve representar o seu anseio.

Está evidenciada que a participação eleitoral não é participação real. Falar do puro e simples ato de votar como participação é pouco mais que uma maneira de dizer e com certeza nos deixa um sentido vago e francamente diluído do termo.

O que o parlamento tem demonstrado é uma total falta de compromisso com o eleitor, apoderando-se do seu voto e usando o mandato para obter vantagens pessoais.

Muita se fala em reforma do sistema eleitoral brasileiro, a chamada reforma política (financiamento público de campanha, cláusula de barreira, fidelidade partidária, entre outras). Acreditamos que um sistema em que o Parlamento tem em torno de 1% de credibilidade junto à opinião pública, necessita, na verdade, de uma mudança mais profunda, além de ética e de valores, de sistema que possibilite ao cidadão participar efetivamente das decisões que o afetam, pois está evidenciado que o sistema representativo está longe de alcançar o desejo popular e, principalmente, de respeitá-lo.

O político brasileiro - usando a expressão popular - “está se lixando para opinião pública”, o que ele quer é cuidar dos “seus”, nepotismo, apresentação de emendas ao orçamento em troca de gordas comissões, e muito mais. O cidadão comum se sente impotente para mudar essa realidade, haja vista que sai um político e entra outro com a mesma prática.

## Capítulo 1

### ORIGENS REMOTAS DA EXPRESSÃO DA VONTADE

Sendo a democracia uma variedade de mecanismos políticos e processos de decisão em que predomina a expressão da soberania popular, podemos refletir sobre se a democracia representativa alcança essa fim. Na nossa visão, a democracia representativa não é uma forma de governo popular, mas somente um conjunto de procedimentos de controle sobre o governo, ou mera legitimação do poder, mediante o processo eleitoral.

A vontade geral e o contrato social fundado no autogoverno pode ser a fonte do Estado sem classes, como seguramente foi matriz da “sociedade regulada” gramsciana, “na qual os aparelhos coercitivos do Estado serão absorvidos progressivamente pelos mecanismos consensuais (ou contratuais) da sociedade civil”.

A origem desse sistema está em Aristóteles (A política), distinguindo as formas de governo entre boas e más consoantes o governante se guiava, nas primeiras pelo interesse coletivo, nas segundas pelo próprio interesse; podemos destacar:

“Portanto, está claro que todas a constituições que têm em vista ao interesse geral são de fato, corretas e essencialmente justas; enquanto aquelas que têm em vista o interesse pessoal dos governantes são defeituosas, e são desvios de constituições corretas: são formas de despotismo; ora, a cidade é uma comunidade de homens livres”.

Fixadas estes princípios falta-nos examinar o nome e a natureza das diferentes formas de governo, e começamos por aqueles que são corretas; pois, uma vez definidas, ficará mais fácil a tarefa de definir as constituições más. Posto que as palavras constituição e governo significam a mesma coisa, e considerando

que o governo é a autoridade soberania deve estar necessariamente nas mãos de um só indivíduo, ou de um pequeno número, ou nas mãos de massa cidadãos. Quando o indivíduo, ou o pequeno número de cidadãos ou a multidão governam tendo em vista o interesse geral, diz-se que a constituição é necessariamente pura e saudável; mas quando se governa tendo em vista o interesse particular, isto é, atendendo ao interesse de um só indivíduo de pequeno número da multidão, trata-se de um desvio (uma constituição viciosa e corrompida). Porque ou bem os cidadãos participam do interesse geral ou participam dele “.

Só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado – e o Estado legítimo é unicamente aquele regido pelos atos da vontade geral, porque, se a oposição dos interesses particulares, como afirma Montesquieu, tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses interesses que a possibilitou. Por isso, a soberania é indivisível e inalienável.

O pacto social dá existência e vida ao corpo político. Pela legislação adquire movimento e vontade, porque os atos primitivos, pelo qual esse corpo se forma e se une, nada determina daquele que deverá fazer para conservar-se. O governo é um corpo intermediário entre o súdito e o soberano para sua mútua correspondência.

Rousseau, em oposição a Montesquieu, manifesta sua aversão á vontade (individual) do representante, porque nela implícita estava a alienação da vontade soberana do homem livre, com a conseqüente dissolução do conceito de vontade popular, compreendida como expressão de unidade, soberania e governo. A democracia participativa retoma o conceito rousseauneano de povo, povo ícone, o povo do contrato social, donde a democracia é compreendida como regime que possibilita a participação dos governados na forma da vontade governativa.



Vemos que a crítica rousseauneana aos institutos da representação se apresenta nos dias de hoje como irretorquível, e os óbices que chegara a admitir à democracia direta nos grandes Estados revelam-se demolidos pela potencialidade das modernas tecnologias da comunicação e da teleinformática, e mesmo por recursos formais que o constitucionalismo moderno vem incorporando às cartas políticas.

De outra parte, parece inquestionável o fracasso da democracia representativa, com seu rosário de vícios e fraudes, ilaqueando à vontade mandatária, transformando o povo-ícone em povo-objeto, destruindo o povo-real, o povo legítimo, titular da soberania. Esta, por fim, foi apropriada pelas elites, pelo poder econômico, por instituições e organismos e empresas multinacionais desapartadas da soberania, pelos meios de comunicação de massa, politizados e partidarizados, pela usurpação do poder constituinte e do poder de legislar, pela burla da vontade popular.

Herdeiro de Rousseau, que tanto o influenciou, Marx terá sido, entre os filósofos modernos, um dos principais críticos da democracia representativa, de par com a defesa da democracia direta, abrindo uma senda, que em nossos dias conheceria textos de Gramsci, Lukács Bobbio, Poulantzas, sem desconhecer mesmo a crítica clássica, seja o anarco-socialismo de Proudhon, seja até o liberalismo de Stuart Mill, para quem a democracia representativa, longe de ser o governo de todo o povo por todo o povo igualmente representado, era o governo de todo o povo por uma simples maioria do povo, exclusivamente representado, de que resulta um governo de privilégios em favor da maioria numérica, que, de fato, é a única titular de voz no Estado.

O desvanecimento do poder representante do cidadão, limitado na escolha do mandatário, a liberdade do mandatário, agindo sem vínculo com a representação,

agravando a falência da democracia representativa tanto mais quanto outros órgãos, organismos, instituições e entidades, sem raiz na vontade popular, sem pouso na soberania do voto, sem legitimidade popular, adquirem poder constituinte, e, assim, passam a gerar direito, numa flagrante usurpação de mandato, que fratura de forma irremediável a democracia e a representação popular, sem a qual aquela falece por inanição.

Recorrendo à inesgotável fonte do *Contrato Social*, Gramsci, caminha para a construção de uma sociedade civil que assegure a possibilidade do autogoverno (democrático) dos cidadãos, ou o “autogoverno das massas operárias”, alimentado pelas organizações de base, a única hipótese de uma democracia plenamente realizada, fundamento de um novo modelo de socialismo que, livrando-se do Estado, proclama a implantação da sociedade civil, isto é, de um espaço público não estatal, a caminho da sociedade regulada.

Mesmo para Bobbio, defensor da democracia representativa ou parlamentar – que reconhece, limita a participação do voto às eleições de representantes não investidos de mandato imperativo – qualquer projeto de democracia haveria de fundar-se sobre três pilstras fundamentais: participação (popular), controle (social) e liberdade de dissenso. Diz ele:

“Na sociedade capitalista avançada, onde o poder econômico é sempre mais concentrado, a democracia, apesar do sufrágio universal, da formação de partidos de massa e de um grau bastante alto de mobilização política, não conseguiu manter as próprias promessas, que eram, sobretudo, de três ordens: participação (ou participação coletiva e generalizada, ainda que indireta, nas tomadas de decisões válidas para toda a comunidade), controle a partir de baixo (com base no princípio de que todo poder não controlado tende ao abuso) e liberdade de dissenso”.

Bobbio registra ainda, reportando-se aos estados ocidentais, por um lado, a apatia política, como uma das faces da ausência de participação, e, de outro, “a participação distorcida, deformada ou manipulada pelos organismos de massa que têm o monopólio do poder ideológico”, agravadas ambas pela presença de

organismos afastados da raiz da soberania popular, e sobre o quais a coletividade não exerce qualquer sorte de controle democrático, embora sejam eles centros efetivos de poder. Referindo-se às forças armadas, à burocracia e às grandes empresas, diz:

“Quanto ao dissenso, este é limitado a uma área bem circunscrita, que é aquela do sistema econômico dominante, e não oferece nunca a possibilidade de uma alternativa radical. Daí surge, entre outras coisas, uma segunda razão de desconfiança na democracia: o método democrático, como é praticado no sistema capitalista, não parece permitir a transformação do sistema, isto é, a passagem do sistema capitalista ao socialista”.

Constata-se, portanto, que não é dos dias de hoje a crítica à democracia representativa, e na América ela se instala com a própria democracia. A Madison, considerado o pai do constitucionalismo norte-americano, preocupava a questão ainda hoje crucial da democracia: à distância entre vontade de governantes e governados. Stuart Mill, quase cem anos após Madison, propõe uma representação proporcional, visando, na crítica ao governo representativo, garantir a sobrevivência das minorias, contra o princípio majoritário.

## Capítulo 2

### **A INFLUÊNCIA DA COMUNICAÇÃO DE MASSA E DAS PESQUISAS NA VONTADE POPULAR**

Não pode haver poder absoluto e intangível. Rui Barbosa, em conferência sobre *a imprensa e o dever da verdade*, salienta a importância da denúncia de escândalos na Administração e na Política, no entanto, defende que a imprensa tem o dever de levar ao povo a verdade sobre quaisquer fatos de seu (do povo) real e indiscutível interesse. No entanto, além de seu papel clássico, de construtores da realidade e, assim, de edificadores da opinião pública, os meios de comunicação, monopolizando a informação e controlando suas fontes; transformando-se em sujeitos ativos da política.

Esse papel de sujeito ativo da política se opera num círculo fechado de influências e interinfluências que passa a condicionar o processo político e o processo eleitoral. Os meios influenciam quando dão ou negam processo político e o processo eleitoral. Os meios influenciam quando dão ou negam espaço ao candidato, e o candidato depende do espaço nos meios para consolidar-se, no partido e na sociedade. Essa maior ou menor exposição pelos meios determina sua presença nas pesquisas de opinião pública, que, manipuladas ou não, influenciam o processo eleitoral. Influenciam primeiro as opiniões internas dos partidos, que procuram, entre seus candidatos, aqueles melhor situados nas pesquisas, e a seguir influenciam o próprio eleitorado, que persegue os candidatos mais fortes, e o candidato mais forte é aquele com maior índice de preferência, o qual, por estar com melhor com melhor índice de preferência num determinado momento, será sempre citado. A presença nas pesquisas determina o espaço nos meios, a cobertura

jornalística, o convite para entrevistas e debates, e essa exposição passam a ser a medida dos apoios financeiros.

Quando falamos interferindo, estamos também dizendo manipulando, isto é, alterando a vontade original, como também estamos dizendo subtraindo a vontade popular, fraudando e anulando em sua sede a soberania do voto.

É esse o papel que os meios e comunicação de massas, politizados e partidarizados, construtores do discurso único, do discurso unilateral, do discurso monocórdio do sistema estão exercendo, constituindo-se num “quarto Poder”. Esses meios de há muito abandonaram o clássico papel de intermediação social. São hoje atores, a serviço dos interesses dos grupos que os controlam. Não reportam, interferem no fato e passam a ser o fato, não narram, invadem o andamento do evento em narração; não informam, constroem a opinião; não noticiam, valoram.

O fato, a realidade, o acontecimento, o evento, não é o fato acontecido, a ocorrência em si, mas o fato que logrou ser narrado e, principalmente, como foi narrado. Mais do que nunca, a realidade não é o fato objetivo, mas a versão que lhe emprestam os meios de comunicação de massa. Ou seja, e finalmente: real não é o fato, mas a notícia do fato; real não é o que ocorre, mas o que é noticiado.

Necessário também se faz saber se há alguma razão ontológica ou deontológica para as pesquisas de intenção de voto. Por que e para que são feitas essas pesquisas, que papel desempenham e procuram desempenhar? Qual a utilidade, ou função de uma pesquisa de intenção de voto, pensando-se estritamente no processo eleitoral, em seu âmbito interno, em sua natureza, em seu caráter, em sua finalidade? A que interesses cívicos ou democráticos atende essa mercadelização do processo eleitoral? Por que, para bem escolher, o eleitor precisa saber se ele tem x ou y% das intenções de voto? Não encontramos justificativas,

fora dos argumentos da mercadologia. Outrossim, identificamos nas pesquisas, mesmo nas pesquisas não manipuladas, um instrumento de desvio de atenção eleitoral. A discussão em torno delas – são os números, as metodologias de pesquisa, ou índices de aceitação ou rejeição de candidatos, de conhecimentos ou desconhecimentos etc., em prejuízo das discussões programáticas, das discussões mesmo políticas em torno de programas de governo ou de mandato parlamentar. Discute-se tudo, menos o programa, os candidatos, as candidaturas e o processo eleitoral.

Projetada a campanha no vídeo e no rádio, elaborada por profissionais de mídia (marqueteiros), e com isso retirada à política das praças, retirada a campanha eleitoral dos comícios e das manifestações de massa, a escolha dos partidos necessariamente se volta para aqueles candidatos com domínio do veículo, os quais, geralmente, são os candidatos já com melhor e maior exposição, porque, para ser alvo de entrevistas e convites para debate, o candidato, aprovado no vestibular político da empresa jornalística, haverá de demonstrar competência no domínio da linguagem do meio. Ao fim e ao cabo, a televisão é um mercado e a política é um produto a ser vendido. Para isso, o veículo busca audiência, busca audiência em suas novelas, busca nos programas de entretenimento, mas busca igualmente no telejornalismo e nos programas políticos. Daí a videopolítica construindo a videodemocracia, que exige, como televisão, atores, isto é, vendedores, e audiência, ou seja, boas vendas.

Num país em que as campanhas eleitorais saíram das ruas para os vídeos, a participação dos candidatos e dos partidos é absolutamente assimétrica, anulando qualquer possibilidade de concorrência digna de honesta consideração. Vende-se um produto e produto não tem compromisso.

No período pré-eleitoral, os partidos políticos dispõem de horário gratuito no rádio e na televisão para a divulgação de seus programas e exposição de seus principais quadros eleitorais. Mas a partilha do tempo desses programas é proporcional às bancadas na Câmara dos Deputados. Assim os grandes partidos dispõem, anualmente de dois programas de 20 minutos, cada, e mais 20 minutos de inserções de 30 segundos a um minuto. Enquanto os partidos menores dispõem de apenas do direito a inserções, variando segundo as respectivas bancadas, chegando a casos em que o total de tempo disponível é inferior, em todo o ano, há dez minutos. No período eleitoral, no chamado horário eleitoral gratuito, o mesmo critério é adotado.

Por isso, os meios de comunicação interferem, até, no processo de formação das coligações partidárias, porque essas, por tais razões, deixam de seguir critérios de afinidade eleitoral ou programática ou ideológica, para obedecer à lógica da soma de tempo para seus programas no rádio e na televisão.

Esse novo papel dos meios de comunicação, na sociedade de massa – de construir ou re-construir a realidade -, completa o sonho consumista: a comunicação de massa, informação, a notícia, como a política, é apenas mais um bem de consumo, matizado pelo neoliberalismo, isto é, pela apropriação desigual dos bens de consumo, de bens simbólicos e de cidadania.

Por tudo isso, a política é transformada em um bem, em uma mercadoria, e assim manufaturada; é também um produto destinado a ser consumido desigualmente; o cidadão que deveria ser um ator da política, passa a ser reduzido a consumidor.

Tal fenômeno, grave em sua descrição, preocupante em qualquer país desenvolvido, assume, no Brasil, contorno de extremo perigo quando, em sociedade

ágrafa, semi-alfabetizada e semiletrada, desafiada à leitura quando letrada, os meios de comunicação de massas, principalmente os audiovisuais, o rádio e televisão, a associação aos meios impressos, estão entregues a um sistema de oligopólio que transita para o monopólio, sob todos os aspectos: monopólio da propriedade, monopólio da audiência ou da circulação, monopólio da informação, monopólio dos conteúdos.

Se, na democracia representativa da sociedade de massas, não há controle pela sociedade, a partir de baixo, do sistema de comunicação e do sistema político, verifica-se a existência do controle sobre a sociedade e a política exerce o terceiro poder, um poder incontrolável, o poder ideológico por um grupo de proprietários e transmissores de doutrina, que, sem qualquer sorte de controle social, e no exercício de um poder monopolizado unilateral, se julga competente para declarar quais são as idéias justas e as equivocadas, transformando suas idéias particulares em idéias universais.

O conceito de democracia – em sentido lato – é incompatível com o absentismo, pois a regra que a legitima é o governo produto da vontade da maioria expressa no processo eleitoral.

O regime que se alimenta da fraude contra a vontade do representado não é democrático nem representativo; não é democracia porque, na sociedade de massa e do mercado, o processo eleitoral é eletivo, construído uma nova forma de pleito censitário: é o Reino do poder econômico. Não se diz, apenas, que a democracia representativa abriga a ação do capital; diz-se que compreende a corrupção no exercício do mandato, negando a representação; a ação do capital se abate sobre o pleito e sobre o desempenho do mandato, corrompendo parlamentares e executivos.



Ao lado da manipulação da vontade coletiva pela intervenção do poder econômico, em todos os países, às escâncaras ou sob cínico controle, a classe dominante também se vale de mecanismos eletivos que visam a contornar a emergência do voto popular e de esquerda, de que são simbólicos, tanto a legislação italiana quanto o voto distrital gaullista que impediu, na França, a conquista do poder pela coalizão de esquerda, a mesma reforma eleitoral que garantiu por tantos anos o poder da CDU na Alemanha. No Reino Unido, a legislação impede o crescimento do Partido Liberal. No Chile, as regras para as eleições garantem aos conservadores, na Câmara, um número de cadeiras superior aos votos obtidos. No Brasil, a proposta de abolição das coligações nas eleições proporcionais, de par com a introdução de cláusula de barreira ao funcionamento parlamentar, pode eliminar a representação de vários partidos, na sua maioria os de índole ideológica.

De outra parte, o sistema de aproveitamento de sobras, no cálculo das cadeiras e na formação do quociente eleitoral, implica, com a transferência de votos do menor votado para o mais votado, vício e fraude contra o eleitor.

Trata-se, portanto, essa democracia representativa, de sistema em que a burla da vontade do eleitor é a regra. Votando no candidato de sua preferência, o eleitor pode estar elegendo outro, dele desconhecido, e de outro partido, porque seu voto, em face do sistema de sobras, pode ser transferido para outro partido. Votando num partido, pode estar elegendo candidato de outro partido, hipótese das coligações proporcionais. Votando na oposição, pode estar elegendo um situacionista. Votando na legenda de um partido, com a intenção de reforçá-la, o eleitor pode estar elegendo candidato de outra legenda, elegendo candidato de partido que sequer atingiu o quociente eleitoral. Finalmente: o eleitor vota num candidato e poder estar elegendo outro.

Toda iniciativa que visa a reduzir a representação das minorias, ademais de ferir o pluripartidarismo, cláusula pétrea da Carta de 1988, inserta no inciso V do art. 1º, é antidemocrática porque condena uma parcela da cidadania à não-representação.

A democracia representativa – e essa é uma característica contemporânea – favorece o trânsito do pluripartidarismo ao bipartidarismo, reduzindo, assim, os espaços da convivência da manifestação e da expressão das minorias. Com o esmagamento da representação e das minorias, a democracia representativa também constrói o fim das expressões e das /manifestações das diferenças, das regiões, das diversidades políticas, culturais, étnicas e mesmo religiosas.

No Brasil, que adota o sistema proporcional, com lista aberta de candidatos, facultado o voto na legenda, uma das distorções é a sobre-representação de Estados de eleitorado predominantemente rural, menos populosos, em prejuízo das representações de Estados, ou distritos eleitorais, mais populosos e de eleitorado predominantemente urbano.

Dessa forma, um eleitor de Roraima, estado com uma bancada de oito deputados federais, vale 33 eleitores de São Paulo, que possui 70 parlamentares, mas cuja representação deveria de 113 deputados federais. Enquanto os estados do Sudeste, e neles os partidos que nessas regiões têm sua principal influência política, são os mais prejudicados, os maiores beneficiários são: Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal, cada um com duas cadeiras a mais do que deveriam ter, pelo cálculo puro e simples de sua população; Sergipe e Goiás, com três cadeiras a mais, Rondônia, quatro; Tocantins, cinco; Acre, Amapá e Roraima, sete cada um.

A distorção decorre da ordem constitucional, que, no seu art. 45, determina oito e 70 como os números mínimo e máximo de representação por unidade

federativa. Nas duas pontas, Roraima e São Paulo, os quais dividido o número de cadeiras (513) pelo eleitorado, deveriam ter 113 representantes e, como vimos, têm oito e 70.

O regime representativo no Brasil, como observa Bonavides, mesmo havendo dominado o quadro república há mais de um século “não eliminou as oligarquias, não transferiu ao povo o comando e a direção dos negócios públicos, não fortaleceu nem legitimou nem tampouco fez genuína a presença dos partidos no exercício do poder. Ao contrário, tornou mais ásperas e agudas as contradições partidárias em matéria de participação governativa eficaz. Do mesmo passo fez, também, do poder pessoal, da hegemonia executiva e da rede de interesses poderosos e privilegiados, a essência de toda uma política guiada no interesse próprio de minorias refratárias á prevalência da vontade social e sem respaldo de opinião junto das camadas majoritárias da Sociedade”.

Trata-se, pois, de princípio – o instituto representativo, tal o conhecemos no Brasil – incuravelmente eivado de ilegitimidade. Esta a sua história republicana, reforçando a exclusão social, a exclusão política, a exclusão econômica, a sotoposição das massas por minorias cada vez menores e mais poderosas. Nessa democracia representativa, povo é bibelô, mero arabesco, destinado a compor a decoração barroca dos preâmbulos constitucionais, gravados para a retórica populista.

O fracasso da democracia representativa, sendo o fracasso de toda a teoria da soberania popular, donde a ilegitimidade do poder que nela se assenta, também está exposto na falência da separação dos poderes. A teoria tripartite dos poderes, separados e harmônicos entre si, é uma burleta em face da efetiva ditadura dos Executivos e, nas Federações, na União sobre os Estados, seja controlando os recursos públicos, seja controlando a arrecadação de tributos, seja disciplinando a

vida dos Estados e dos Municípios, seja, mesmo legislando. Com a preeminência do Executivo, também se assinala a supremacia da União sobre os demais entes federados e a virtual exaustão federativa.

### Capítulo 3

## AS ORIGENS AUTORITÁRIAS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL

No Brasil, a democracia representativa jamais trilhou em campo fértil, jamais se hauriu na expressão legítima da vontade soberana do voto livre. A raiz mais remota desse fracasso rotundo pode estar nos contornos próprios de nossa formação de país, não no povo, construindo uma sociedade autoritária e, daí, um Estado autoritário, regido por um direito autoritário.

O direito da casa-grande que tratou o país, o eu coletivo, o seu povo, como senzala, com ofício próprio e definido: o trabalho, escravo de preferência. A senzala não podia ter voz, nem a casa grande precisava ouvi-la. O fato mesmo de ser proprietário e branco, e proprietário porque branco, dava ao senhor todos os poderes constituintes, e ele soube ser sempre o senhor de barão e cutelo de sua gente, decidindo sobre as coisas, os negócios e as pessoas, sobre a liberdade e a vida, desde nossas origens coloniais aos primórdios de nossa organização política, quando uma constituinte de brancos e doutores sem mandato foi dissolvida para que nossa primeira Carta política, redigida a quatro mãos nas antecâmaras da Corte, fosse outorgada pelo príncipe absoluto e assim se inaugurasse à crise constituinte na qual ainda hoje nos debatemos.

O ato de força que está no vestibular de nossa maioria política não é episódio isolado na história dessa democracia sereníssima, sem representação popular.

O primeiro colégio da soberania nacional, convocado, nomeado e dissolvido pelo Príncipe, era formado por 23 doutores em direito, sete em cânones, três em

medicina, 22 desembargadores, nove clérigos, sete militares. Todos ligados à propriedade de terra.

Quando se abre para o processo eleitoral, o país inaugura o voto censitário, aquele que requeria do eleitor a posse de bens ou propriedade. A partir da Constituição de 1824 o corpo eleitoral se separa em votantes e eleitores, excluídos do voto os que não tivessem uma renda anual líquida, por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego. Votavam os letrados, não votavam as massas incultas e analfabetas, votava a minoria mínima, não votava a maioria.

Foi esse o Brasil colonial que chegou ao Império e fez a Independência, para dar lugar aos condes, aos viscondes, aos barões, aos marechais, aos almirantes, aos cônegos. Uma sociedade do latifúndio, da monocultura e do escravismo; por isso, e, finalmente, na República, as oligarquias e o coronelismo. A economia voltada para fora, de costas para a terra e com as vistas e o coração projetado sobre o além-mar, correspondia uma elite urbana alienada, com os olhos, a mente e o coração fixados na praia, à espera do pacote, meio de informação e comunicação, que lhe vinha tratar tudo, desde a manteiga, o linho, o vinho e as poucas ferramentas de que carecia, até as idéias, a ideologia de que se alimentava, porque, desde cedo, jamais se interessou em pensar o país.

A República, alcançada pela aliança entre intelectuais e militares, a que estiveram ausentes os políticos e o povo, os barões são substituídos por coronéis. Depois da casa-grande e senzala, a política é dominada pelo trinômio: coronelismo, enxada e voto. Surge a classe média, alguma indústria, a burguesia industrial de origem rural, mais precisamente a lavoura cafeeira, e, finalmente, o proletariado, camponês que haviam feito sua revolução pessoal, com a só imigração que os trouxeram do campo para a cidade, da fome para a marmita e a bóia-fria, da enxada sem campo para arar para os teares da grande cidade, para os cortiços da grande

cidade, para o desemprego da grande cidade, para as favelas que irão construir nas grandes cidades. E por largo tempo, a cena seria dominada pelos generais. Do início, da primeira república ao fim da quarta república. Sem povo, fizemos a República Velha, consolidamos a República, juncada de quarteladas e insurgências militares numa querela entre as classes dominantes, ligadas ao latifúndio e ao livre-cambismo, e uma classe-média emergente que vai buscar apoio nos quartéis; sem povo, fizemos mesmo uma revolução que teve por objetivo impedir a Revolução, e assim em nossa história se entronizou o grande herói, ícone da política brasileira: o príncipe de Lampedusa, tão genuinamente nacional quanto Macunaíma, e, como herói de Mário de Andrade, igualmente em qualquer caráter. Por isso mesmo, as mudanças de regime, as reformas, as revoluções, os levantes, as marchas, as colunas, nada alteraria a nomenclatura e o pódio de nossos heróis; ao poder absoluto dos senhores da terra, segue-se o poder absoluto dos senhores do capital concentrado; o escravo é substituído pelo excluído. E quando a explosão urbana constrói as grandes cidades, o povo-massa vai às ruas, em conhecer sua organização, mas não faz história própria. Quase sempre serve de massa-de-manobra da mesma burguesia, que, de crise em crise, vai-se conservando no mando político, mantendo o mesmo governo, em que pese à sucessão de governantes.

No notável movimento das “diretas já”, o povo, com o estímulo das organizações sociais e o concurso de parte do aparelho estatal, em mãos de províncias oposicionistas, finalmente vai às ruas; mas não fez história. Esta ficou por conta do Congresso sem legitimidade que, violando a representação, rejeitou a emenda que o povo exigia, naquele que talvez tenha sido, na República, o único momento de consenso político nacional.





## Capítulo 4

### A CRISE CONSTITUINTE

No relativamente curto período de pouco mais de cem anos de vida republicana, nosso país conheceu, entre cartas, ordenações e Constituições, sete diplomas. Quatro (1891, 1934, 1946 e 1988) derivadas de assembléias constituintes (algumas, como a de 1988, carentes de poder constituinte originário), um promulgado por um congresso sem legitimidade mesmo derivado (1967), dois ditados por ditaduras (a Carta de 1937 e a Ordenação de 1969). A esse rol pode-se incluir a reforma de 1926, levada a cabo por um Congresso ordinário.

Mesmo o largo período de normalidade constitucional democrática, largo nos termos restritos da realidade brasileira, ressalve-se, de 1946 a 1964, foi perturbado por seguidas crises institucionais, com repercussões óbvias na vida política: um presidente (Vargas) se suicidou, no auge de crise político-militar; dois presidentes foram declarados impedidos por um Congresso animado em seu civismo pelo cerco das tropas militares (Carlos Luz e Café Filho); um presidente (Juscelino Kubitschek) enfrentou duas sublevações militares (Jacareacanga e Aragarças), um renunciou (Jânio) e outro deposto por um levante militar (Goulart). Entre essa renúncia e essa deposição, uma junta militar de fato e um presidente títere (Mazilli), depois da tentativa de impedir a posse do vice-presidente constitucional, impuseram, uma vez mais e sempre contando com a docilidade do Congresso, a reforma parlamentarista, porque no Brasil o Parlamentarismo não é uma forma de governo, mas um expediente de golpe-de-Estado constitucional.

Já sob o regime da Constituição de 1988, tivemos o impeachment do Presidente da República eleito pelo sufrágio universal (Fernando Collor de Mello).

De 1930 a 1999, durante 69 anos de democracia representativa, conhecemos pelo menos 32 anos sob ditadura franca (1930-32; 1937-45; 1964-85). Em vários episódios e por largos períodos, vivemos sob estado-de-sítio. E que dizer dos 30 anos da democracia “representativa” da República Velha, a república das oligarquias, dos caciques e dos “coronéis”, das eleições a bico de pena? Que dizer dessa democracia representativa assentada na fraude eleitoral? Na ausência de debate e de opinião pública?

## Capítulo 5

### O EXECUTIVO LEGISLANDO

Como um dos indicadores da crise constituinte brasileira, nomeamos o Executivo imitando-se em tarefa típica e privativa do Legislativo. Trata-se, claro, das Medidas Provisórias, excrescência de índole parlamentarista incrustada na ordem jurídica presidencialista. Não se trata de reclamar de um Parlamento, de natureza genuflexo em face do Poder, um mínimo de ousadia moral na rejeição das Medidas flagrantemente inconstitucionais; não se trata de querer desse Congresso, e o atual não é mais flébil que os anteriores, o exercício do juízo de admissibilidade, rejeitando *ab initio* as Medidas que não se conformam com as exigências constitucionais; não se trata de reclamar do Congresso seu dever constitucional de zelar pela preservação de sua competência legislativa (C.F. art. 49, XI); nem se trata mesmo de regulamentar a edição nem se trata mesmo de regulamentar a edição desse monstro. Trata-se, tão-só, de revogar o art. 62 da CF, ou, regulamentando-o, subordinar a eficácia da medida à sua aprovação por referendo, opção, aliás, que esta consorte com o art. 14, como única forma de salvar a soberania popular. Crime pior, só o do Executivo, reeditando-as. Em qualquer hipótese, haverá o veto do art. 246 à admissibilidade de Medida Provisória na regulamentação constitucional.

Sucedâneo ao decreto-lei da ditadura militar, a Medida Provisória é ainda mais autoritária do que seu antecessor; aquele, quando não aprovado pelo Congresso em 30 dias, perdia validade e não podia ser reeditado; já a medida provisória, se tem validade inicial de 30 dias, pode ser reeditada indefinidamente. Assim, ao Executivo, é irrelevante trabalhar a apreciação congressual, pois está em

suas mãos o expediente da reedição sem peias. Por isso mesmo, por exemplo, para citar um episódio paradigmático, a Medida Provisória que implantou o Plano real, emitida pelo Executivo em julho de 1994, só foi apreciada na convocação extraordinária de fevereiro de 2001, depois de seis anos, duas eleições presidenciais e 73 reedições. Jogando com o recurso da reedição – ou seja, com a não-apreciação do mérito pelo Congresso, o Executivo legisla sobre tudo: desde finanças a matérias penais, ou questões irrelevantes como auxílio-transporte para militares ou vale-pedágios para caminhoneiros.

Ausente o Congresso da formulação das grandes diretrizes da política do País, vê sua competência legislativa transferir-se permanentemente para o Executivo. E isso interessa ao sistema, porque para toda a gente é muito mais fácil e conveniente exercer o *lobby* junto a um burocrata do que ter de enfrentar a pluralidade de lideranças partidárias.

Embora inserta no corpo da Carta Magna, a Medida Provisória é inconstitucional, “porque fere e anula dois princípios da ordem constitucional que não podem ser quebrados: o da legalidade e o da legitimidade”.

## Capítulo 6

### A FALÊNCIA DO PODER DO LEGISLATIVO

Aprofundando a crise constitucional, há que registrar a falência do Poder Legislativo cedendo sua competência de legislar. Não se trata só das Medidas Provisórias. A cada ano o Congresso vem diminuindo a edição de leis. Mas o melhor indicador do esvaziamento do poder legiferante do Congresso Nacional talvez seja oferecido pela análise aos processos de elaboração e execução do Orçamento Geral da União.

Uma das mais importantes funções do Congresso brasileiro é a elaboração do Orçamento brasileiro é a elaboração do Orçamento da União. A relevância é de tal ordem que foi alçada as matérias constitucionais, a que nosso ordenamento dedicou uma Seção (Dos orçamentos) e cinco artigos. Um deles (art. 166) regula o processo legislativo e (§ 1º) cria uma comissão mista permanente, de Senadores e Deputados. Mas a elaboração orçamentária, pelo Congresso, resulta numa ficção. Senão, vejamos: do total do Orçamento aprovado (a partir de proposta do Executivo), os parlamentares só podem interferir em cerca de 3% , percentual esse que ainda pode ser contingenciado em 50%. Do que sobra, a União executa apenas 18 a 20%. Mesmo aqueles 97% nos quais o Congresso não pode interferir, limitando-se sua competência a homologar a proposta do Executivo tal qual recebida.

Mediante o instituto da Desvinculação de Receita da União - DRU, o governo federal obteve a desvincular, linear, de 20% da arrecadação da União de todas as contribuições e impostos destinados a seus fundos, órgãos ou despesas, excluídas

as transferências constitucionais obrigatórias (Fundo de Participação dos Estados, Fundos de Participação dos Municípios, etc.) e o salário-educação.

## Capítulo 7

### A CRISE DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A crise dos partidos reflete a crise política brasileira e é denotativa da fragilidade da democracia representativa.

A rigor, a vida partidária, entre nós, ressalvadas as experiências do segundo reinado e da república velhas, só tem início com a redemocratização de 1946, para ser logo interrompida pela violência do Ato institucional nº 2, de 1965.

Mesmo para o regime democrático derivado da carta liberal de 46, era insuportável a sobrevivência das organizações à esquerda do regime, um regime que cassava registro de partidos e os mandatos de parlamentares comunistas.

Nada obstante, a ordem partidária derivada da Carta de 46, um pluripartidarismo condensado em três siglas de âmbito nacional (PSD, UDN e, de último PTB), não duraria mais de 18 anos, golpeada em 1965 pela ditadura militar. Até extinguir-se por inanição o sistema de partidos gerais, a vida política brasileira seria reduzida a duas siglas, organizadas de forma burocrática, e segundo os ditames do regime de exceção.

Esse bipartidarismo formal – no começo ARENA-MDB, depois PDS-PMDB – encerrando um unipartidarismo de fato, pois só o partido do governo podia ganhar, elegendo os delfins indicados pelo Olimpo, não chega a constituir um sistema de partidos. Partidos de fancaria, essas duas siglas consentidas compunham o coro de uma ópera bufa, cujo libreto era ditado pelas casernas; no palco, marionetes orgulhosas dos cordéis que as ligavam aos seus manipuladores; na platéia, um público enfasiado.

Sob o regime de exceção, foram organizados, dissolvidos e reorganizados os partidos na camisa-de-força do bipartidarismo formal; realizaram-se eleições vigiadas, sujeitos seus resultados à “depuração” da vigilância militar, com a cassação daqueles que escapavam à filtragem. Vigilância que mantinha aberto o Congresso e decretava seu recesso quanto não atendia a “razões de segurança nacional” desconhecidas da Nação. Sob o comando do poder, e segundo suas regras, e seu calendário, foi operada a lenta e gradual transição da ditadura para a Nova República, que compreendeu cassações amplas, anistia restrita, atentados da direita terrorista incrustada no aparato estatal, e eleições presidenciais por um colégio indireto previamente ilegitimado pela Nação no memorável movimento da “Diretas-já”.

E nesse episódio põe, ao derrotar a emenda que instituía as eleições diretas para Presidente e vice-Presidente da República, o Congresso Nacional decidia contra a expressa vontade constituinte da Nação, e, assim, virtualmente decretava a ilegitimidade da democracia representativa brasileira.

O episódio põe de manifesto mais uma das características da democracia representativa, que é a incurável diacronia entre a vontade do representado e a ação parlamentar do representante.



## Capítulo 8

### O DIREITO CONSTITUCIONAL E OS PARTIDOS POLÍTICOS

Compreensivelmente, a Constituição de 1824, ignorou a existência de partidos. A Constituição republicana de 1891 seguiu-lhe os passos, embora os partidos, regionais, desde há muito existissem e funcionassem como instrumento das oligarquias e sem qualquer diferenciação ideológica, nada obstante se denominassem conservadores ou liberais. Todos serviam aos senhores da terra. A Constituição de 1934 limitou-se a prever a perda de cargo imposta ao funcionário que favorecesse partido político com influência de autoridade ou pressão (art. 179, 9º). E a Carta de 1937 é evidentemente omissa.

Aparecem os partidos pela primeira vez no Código Eleitoral de 1932, Dec. Nº 21.076, de 24/03/1932, arts. 58-1º, 99, 100 e 1001.

Com a Constituição de 1946, os partidos passam a ser referidos, mas de forma quase e só burocrática e repressiva, dedicando-lhes duas menções: a) do registro e da cassação (119, I) e b) dos que não se podem organizar, registrar ou funcionar (art. 141, § 13).

A preocupação constitucional com os partidos políticos começa, de fato, e ironicamente, com a Carta de 1967, originário do regime militar e do Congresso ordinário que conformou. Assim dispõe: 1) art. 20, III (imunidade tributária); art. 32, parágrafo único e art. 39 (participação na organização das comissões parlamentares; 3) art. 37, § 20 (representação à Câmara para declaração de perda de mandato); 4) art. 149 e incisos (organização, funcionamento e extinção); 5) art. 166, III (possibilidade de partido político ser acionista de empresa jornalística).

A Ordenação de 1969, editada pela Junta Militar, tratava dos partidos em seu art. 152.

A Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, que abre o processo de redemocratização, já sob o comando do primeiro governo civil após a vintena militar disporia:

Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios (...).

Como falar em democracia representativa em regime constitucional que assim ignora a vida partidária?

Se bem que a abertura partidária já se insinuasse em 1982, só com o fim do regime militar é que recomeça a construção de um novo sistema de partidos; que, no entanto é regido pela ordenação militar, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (de 1971), sobrevivente até à redemocratização, para finalmente conhecer sua revogação, tardia, com a Lei nº 9.096, de 1995. Só a partir dessa lei, e das regras democráticas da Constituição de 1988, é que se começa, neste país, a construir um sistema democrático de partidos, fundado na autonomia e na liberdade auto-organizativa. Mas sobrevive o Código Eleitoral de 1995.

Mesmo essa ordem jurídica, a lei eleitoral, de 1997, e a lei dos partidos políticos, de 1995, já está sendo contestada. Hoje, não temos garantias de qual será o regime eleitoral e partidário que presidirá as eleições seguintes.

O atual sistema de partidos, embora tenhamos partidos registrados desde 1981, começa a definir-se com a Emenda Constitucional nº 25/85, mas só entraria a consolidar-se a partir de 1988, com a definição das novas regras constitucionais. Mesmo hoje, todavia, não se pode dizer definido, nem juridicamente, nem

politicamente, nem do ponto de vista sociológico, vale dizer, de sua homologação pela consciência coletiva nacional.

Trata-se do sistema que remonta aos meados dos anos 80, quando na Europa e nos Estados Unidos, para citar nossas matrizes para tudo, a vida partidária recorre a mais de cem anos.

A referência à legislação ordinária assinala uma cronologia e não ressalta os méritos do ordenamento. Pois a atual legislação, elaborada sob as asas democráticas da Constituição de 1988, tem por objetivo coartar a representação, estagnar a vida partidária, congelar os processo político, para, finalmente, manipular a manifestação da soberania popular. A intervenção do poder econômico nas eleições é consentida, e não são estabelecidos limites de doações financeiras às campanhas dos candidatos; o horário eleitoral gratuito frustra todas as possibilidades de igualdade de disputa entre candidatos e partidos. Os titulares de cargos executivos podem concorrer às suas próprias sucessões sem sequer terem de se licenciar dos respectivos cargos, numa intolerável agressão a toda a experiência republicana.

O partido político é o espaço único da ação político-eleitoral nas democracias representativas; nosso regime, de um lado, proscree as candidaturas avulsas, fora dos partidos políticos, e, de outro, proíbe às entidades sindicais e congêneres qualquer sorte de vida partidária. O monopólio da via político-eleitoral, pelos partidos, completa-se quando uma das condições de elegibilidade é a filiação partidária prévia.

Entre nós, os cargos políticos nos poderes Legislativo e Executivo são preenchidos mediante eleições, e só se admite candidato mediante a inscrição partidária (cf. art. 14, § 3º, V, da Constituição). O partido político, livre, apto à

alternância no poder, é o supra-sumo do pluralismo, e é por meio da solidez do sistema de partidos que se mede a robustez da democracia representativa. Portanto, sem o concurso dos partidos, essa ficção da realidade brasileira, não há como organizar e desempenhar as funções estatais. Na democracia representativa, não há poder político se não há partido político. No entanto, o declínio dos partidos políticos é fenômeno que percorre quase todas as democracias representativas. A intermediação política – a quinta-essência da democracia representativa – entra em declínio; daí, a falência das instituições representativas, é só um passo.

## Capítulo 9

### O PARLAMENTO EM CRISE

Não há uma só pena de analista da política brasileira que não escreva, como denúncia, a crise do Poder Legislativo. Varáveis são os enfoques, mas a crítica é consensual em face de seu desempenho, seja em punir docilidade com que as duas Casas se curvam aos impérios do Executivo, seja ao verberar o preço cobrado por essas concessões, seja a denúncia do esvaziamento dos plenários, seja a denúncia do nepotismo larvar. Outras vezes se agigantam contra o corporativismo que, numa leitura equivocada e muito peculiar do princípio da imunidade parlamentar, tem transformado esse instituto, de inestimável importância para a democracia parlamentar, em mero instrumento de proteção a criminosos comuns.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, que na legislatura de 1994-1998, desvendou as entranhas da Comissão de Orçamento, nas duas Casas, pôs a nu a malha/máfia de interesses de negócios ilegais, contra o erário, reunindo parlamentares, altos funcionários da República, empreiteiros e fornecedores do governo federal em verdadeiras organizações criminosas, concentradas no ofício de depredar o bem públicos. Seguiram-se os escândalos do mensalão, dos correios, dos dólares na cueca, entre outros.

O rompimento de padrões éticos, ameaçando a legalidade do mandato e manchando de ilegitimidade a representação popular.

Localizamos na crise da representação a raiz de todos esses problemas, os quais, em seu conjunto, constituem um dos mais sérios óbices à consolidação, em nosso país, da democracia, direito fundamental.

Já vimos como labora o processo legislativo, esvaziando a efetividade da representação popular, que mais se distancia de sua fonte em face da concorrência de tantos elementos negativos, a saber:

1. Um sistema de partidos compostos, em sua esmagadora maioria, sem distinção programática, a não ser formal, na letra dos manifestos sem consequência na vida real, e que, por isso mesmo, seja nos executivos, seja nos parlamentos, terminam por se confundirem perante o eleitorado, em face dos métodos comuns, dos objetivos comuns, dos resultados comuns. A similaridade entre os partidos donde decorre, em grande incidência, como resposta de uma sociedade desiludida, a ausência do voto partidário, do voto de legenda, com prevalência daquele que mais merece à democracia: o voto do compadrio, o voto do interesse, o voto da troca de favores, abrindo caminho à mais larga atuação do poder econômico, mediante a compra do voto, o aluguel do cabo eleitoral, o fisiologismo, e o assistencialismo, doenças genéticas da democracia representativa brasileira. O custo altíssimo do processo eleitoral e de uma eleição parlamentar em qualquer de seus níveis, promove uma pré-seleção perversa, na base da sociedade, eliminando do pleito aqueles candidatos sem visibilidade pública, ou sem ligações corporativas ou sindicais, ou sem integração com um grupo econômico. Por isso mesmo temos representantes que fraudam o mandato, violando a vontade eleitoral, e um Parlamento que não representa o País, mas os grupos econômicos que financiaram as campanhas. Assim, o voto não elege o representante do cidadão, mas o do capital, do aparelho corporativo, da grande empresa e da grande imprensa, do latifúndio, do mercado, do cotista do capital errático, os quais vão legislar em benefício exclusivo de seus patronos, seus verdadeiros eleitores.

O representado, o cidadão, o homem do povo, dá ao seu representante parte de um poder que não tem mais. Este, o representante, que já tinha poder, legitima-o por via dessa ficção.

2. Dessa distorção, que nega, na sua origem, a legitimidade do voto, resulta o divórcio entre eleito e eleitor, entre representante e representado, pelo que o parlamentar, passado o pleito, satisfeitos seus compromissos econômicos com os grupos que o elegeram, ou quitados seus compromissos assistencialistas, faz-se senhor absoluto do seu mandato.

3. Na seqüência de mazelas que desnaturam o sistema representativo brasileiro, o deputado ou vereador eleito, uma vez que a votação é nominal e não partidária, e não segue o sistema de listas, também se sente acima de seu partido de cuja legenda e de cujo quociente eleitoral dependeu para conquistar o mandato, e se comporta sem dever respeito ao seu partido e a seus eleitores, o que desnatura o princípio do mandato popular. Cada deputado ou vereador, previamente liberto dos compromissos com seu eleitorado, que nada lhe pode cobrar, comporta-se no exercício do mandato, como uma instituição autônoma, inalcançável pela disciplina partidária, ou pela fiscalização do eleitor.

Daí, em nosso parlamento, a proliferação de bancadas de interesse de nominata inesgotável, organizações *erga* partidos: são as bancadas dos evangélicos, as da saúde, as dos ruralistas, entre outras. São de interesses acima da representação do eleitorado ou do programa partidário, que determinam as votações em Plenário.

4. Ao cabo e ao fim, e porque não tem compromissos quer partidários quer com a representação de seu eleitorado, por considerar-se uma instituição autônoma, o parlamentar pode migrar de partido em partido, em alguns casos mais de uma vez

na mesma legislatura, e raramente a migração, que não conhece punição partidária ou legal, encontra justificativa doutrinária, ideológica ou programática. A migração e a autonomia da ação parlamentar constituem fraude contra a representação quando a atuação parlamentar – e essa é a grega, lamentavelmente – deixa de respeitar a vontade do eleitor, seja o programa do partido com o qual se apresentou à sociedade.

As mudanças – danças de partidos – visam às eleições e as composições da Mesa e das Comissões da Câmara, e a troca de favores que faz crescer as bancadas governistas, são regra em todas as legislaturas, e não poderia ser diferente na atual.

Assim, nessa democracia, o tamanho de cada bancada não depende do número de votos obtidos, nem corresponde à vontade do eleitor depositada na urna; o crescimento partidário prescinde de eleições.

5. Por todas essas razões, observada a exceção que merecem as organizações de tradicionalmente ideológicas, não temos, a rigor, partidos, mas aglomerados de mandatários, correntes de individualidades que desmoralizam mesmo o instituto da filiação partidária: porque o partido é buscado não como instrumento de luta política, mas como mera via jurídica – exigência legal que se aceita a contragosto – indispensável à obtenção do mandato. Por isso, no Brasil, o candidato se elege com um programa de governo e governa com outro e o parlamentar pode ignorar o programa partidário. Por isso e finalmente os partidos, no governo, não governam: respaldam o governo.

Essa composição de interesses de ordem vária (onde não habitam nem a ética e nem a ideologia) inevitavelmente determinaria a pauta do Congresso e determinaria sua pobreza política.



A crise legislativa, todavia, não é particularidade da democracia representativa assim como a praticamos entre nós. Está presente em todos os parlamentos ocidentais cuja competência se restringe cada vez mais, além dos limites de fato do poder estritamente político em uma sociedade capitalista, onde as grandes decisões econômicas são tomadas por um poder em parte privado e, hoje, em parte não nacional (Bobio), a classe dominante nacional, as grandes multinacionais e organismos internacionais como FMI, o BIRD, o Banco Mundial, a OMC, entre outras, fazendo cada vez mais distante o controle democrático do sistema econômico pelo sistema político.

## Capítulo 10

### DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: DEMOCRACIA?

Se todos os cidadãos com maioria e no pleno gozo de seus direitos políticos dispõem, universalmente, do direito de por meio do sufrágio, eleger seu representante, o voto não tem peso idêntico, seja por força dos mecanismos da proporcionalidade ou da construção dos distritos eleitorais, ou dos colégios eleitorais, como na democracia representativa norte-americana: se tem o direito ao voto, não exerce na plenitude o direito de escolha, limitado pelo quadro partidário, limitado pelas legendas partidárias, limitada pela interferência do poder econômico, pela interferência do poder político e pelo monopólio da informação que manipula a construção da opinião pública. O sistema trabalha para impedir a rotatividade no poder, de sorte que às minorias é negado o direito de tornarem-se, em condições de igualdade, maioria, pelo que a troca no poder, ainda quando premiando partidos distintos, promove a rotação entre iguais.

Dessa forma, podemos resumir as principais restrições à democracia representativa:

1. burocratização crescente do aparelho estatal e aumento do poder político-decisório da burocracia, intervindo, inclusive, no processo legiferante; essa burocratização alimenta a predominância do tecnicismo no processo decisório político, afastando a influência da soberania popular.

2. tendência à massificação da sociedade civil, associada à apatia política e à manipulação do consenso, de que, por seu turno, decorrem ora a não-participação, ora a participação distorcida;

3. baixos níveis de prestação de contas pelo governo, donde ausência de controle social sobre o aparelho político e ausência de responsabilização;
4. tendência ao bipartidarismo e à concentração política, donde restrições ao pluripartidarismo e ao pluralismo ideológico, daí a concentração do poder pelas direções partidárias, atuando de forma soberana sobre todo o conjunto do Estado e da sociedade.
5. baixos níveis de influência popular no processo de tomada de decisões;
6. ausência de margem de mudança social e política por meios parlamentares, donde o reforço do conservadorismo;
7. redução da participação da cidadania nas eleições, que cada vez menos influem ou determinam mudanças; as eleições, ademais de não serem veículos de mudanças, são cada vez mais espaçadas, e assim mais funcionam como reforço e legitimação do poder;
8. controle da agenda política pelas direções dos grandes partidos e dos meios de comunicação de massa;
9. tendência á concentração do poder, ao unitarismo e, por conseqüência, ao enfraquecimento da federação;
10. crescente caráter plebiscitário e legitimador do poder governamental estabelecido;
11. substituição da vontade dos representados pela dos representantes;
12. facilidade para a ação dos *lobbies* e representação direta dos grupos de interesse;
13. crescente poder legiferante do Executivo;

14. autonomização política da burocracia em face das mudanças políticas de sorte que a mudança política pode não significar mudanças administrativas;

15. as eleições se convertem em mero mecanismo administrativo, perdendo sua função de exercício da soberania e como forma de governo popular;

16. representação mediatizada pelo poder econômico, pelo abuso do poder político e pela manipulação dos meios de comunicação de massa.

A democracia representativa, finalmente, enseja o monopólio do poder político, quando ação combinada de partidos políticos hierarquicamente controlados com governo concentrado, num Estado centralizado, serve para destruir o pluralismo e negar a influência popular.

## Capítulo 11

### DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A VERDADEIRA DEMOCRACIA

Acreditamos, da forma como se apresenta, não ser impossível salvar a democracia representativa, porque ela contém uma contradição intrínseca: a impossibilidade de uma representação legítima, isto é, não-eivada de manipulação, pela exigência de instrumentos de mediação que se constituem, ao mesmo tempo, incontornáveis instrumentos de defraudação da vontade cidadã original.

Quando falamos de democracia representativa, estamos nos referindo a uma forma de governo, uma modalidade de Estado, um regime político, uma forma precisa, de corte ocidental-montesquieniano-iluminista e teleologicamente formal, e, por isso, intrinsecamente e irrecuperavelmente injusta, para dizer que a democracia *tout court* pede sua salvação, recuperando-se sua raiz ateniense e projetando-se para o futuro, como a democracia do futuro, que é a democracia participativa, livre da ditadura do representante sobre a vontade do representado, repondo a sincronia entre a vontade da cidadania e a ação política.

As críticas à democracia representativa não podem abrir caminho à não-democracia ou à democracia-nenhuma. Ao contrário, elas derivam de uma opção intransigente, radical, pela democracia. A democracia participativa é a forma de corrigi-la, ampliá-la, aperfeiçoá-la, aprofundá-la.

O ponto de partida da democracia participativa, ou capilar, é a democracia representativa, cujas conquistas – como o sufrágio universal, voto direto e secreto, mandato com termo certo, liberdade e pluralismo partidário e ideológico – são aprofundadas, substituindo-se a premência da representação pela participação

permanente do cidadão, seja atendendo a mecanismo de consulta, seja principalmente participando do processo deliberativo, administrativo ou parlamentar. Se, na democracia representativa, a participação é um episódio, restrito às eleições, às quais o eleitor comparece e deposita seu voto, perdendo o contato com o eleito e deixando de influir no desempenho de seu mandato, na democracia participativa a cidadania é permanente, diária, cotidiana, é o chamamento ao eleitor para que no curso da ação ele esteja permanentemente colado, integrado, articulado, entendido, próximo do governante, para que as ações sejam permanentemente discutidas.

O projeto da democracia participativa é superar a democracia representativa; entendendo a democracia como um processo que não se conclui, e que precisa avançar para além das esferas públicas e políticas e institucionais, como a vida nas organizações, no trabalho, nas relações comunitárias de vizinhança, nas relações associativas, nas relações familiares, nas relações entre marido e mulher, entre pais e filhos, entre professores e alunos, entre patrões e empregados, todas impregnadas de forte autoritarismo'.

A democracia representativa é um ramo do gênero democracia, mas não esgota a espécie, nem é sua melhor experiência. Sua biografia remonta à história ateniense, à *ágora* e a uma modalidade de democracia direta que nela se praticava. Não se diz que a democracia direta possa ser reproduzida, mecanicistamente, até porque não se trata, aquela experiência grega, de uma democracia universal, como deverá ser a democracia participativa a qual defendemos, e dependia, para sua efetividade, de uma estrutura social ignominiosa, pois fundada era na escravidão. Diz que a democracia direta é a fonte histórica da democracia participativa do terceiro milênio, que compreende, em sua fase transitiva, forma de democracia semidireta.

A democracia grega, como a romana, era uma democracia de proprietário de terras. Na *polis* da antiguidade, uma condição para o exercício pleno da cidadania era a propriedade de um lote agrícola e de escravos. O exercício da democracia se fazia somente entre uma parcela da população, os cidadãos, iguais entre si, posto que todos, mas só eles, estavam habilitados a participar do sorteio para o desempenho de qualquer magistratura.

As decisões podiam ser tomadas na *ágora* porque os cidadãos eram poucos, e, em certo sentido, a democracia direta da *polis* compreendia uma forma de representação, pois essa minoria de eleitos legislava, governava e decidia, decidindo inclusive sobre a paz e a guerra, em nome de todos os habitantes, dos sorteados e dos não sorteados,

A democracia não é uma só idéia, um mero conceito, um juízo de valor: é ação permanente, a saber, efetivamente. Pressupõe a igualdade de todos perante a lei, sem distinções quaisquer, de raça, credo, gênero, mas também sem distinção de classe ou riqueza; se todos são iguais perante a lei, todos são igualmente sujeitos à lei, todos são igualmente cidadãos, não há cidadão mais titular de direitos do que outros, não há cidadãos irresponsáveis ou inimputáveis, não privilégios, não há juízo de foros privilegiados, como há cidadãos permanentemente acima de qualquer suspeita ou previamente suspeitos e condenados até prova em contrário. Na democracia todos têm, efetivamente, o direito não só pensar livremente como de livremente expressar-se, ou seja, o direito de falar e condições objetivas – meios, instrumentos – de serem ouvidos.

A democracia representativa moderna e contemporânea é uma contrafação de todos esses princípios, vertida que foi ao governo das minorias privilegiadas – as que estão acima das leis – dirigentes do poder econômico e controlador da vontade geral por artifícios os mais diversos, a começar pelo controle dos modernos meios

de comunicação de massas. Tal qual praticada no Brasil, a democracia representativa, fundada no poder econômico e na informação manipulada, na usurpação do voto e na violentação da consciência, é mera e pérfida caricatura da soberania do povo e da nação. Da igualdade é pura ficção, da verdade uma impostura, da razão uma fantasmagoria. Ainda quando legal, é ilegítima. Ilegítima porque não é do povo representativa. É o poder econômico cartelizado, é do monopólio da informação.

Desapartada da soberania popular, a democracia foi colher sua representatividade na vontade e nos interesses de agentes de um poder escandaloso que não encontra abrigo na constituição, como observa Paulo Bonavides, certamente o mais importante defensor da democracia participativa entre nós:

“É o poder dos chamados meios de comunicação de massa liberados a um oligopólio fático de pessoa cujo título de legitimidade não passa pela outorga nem pela sanção do elemento popular, nominalmente sede de todos os poderes da soberania. Manipulando e fabricando opinião, os grandes empresários dos meios de comunicação acabam por se transverter num círculo privilegiado que dispõe com desenvoltura da vontade social para amparar situações em oposição aos legítimos interesses da Sociedade e do País. Esse quarto poder fora do Estado e da Constituição não raro coloca ambos sob seu centro fazendo da soberania do povo a irrisão e o escárnio da democracia”.

Os propulsores da democracia representativa não cogitaram da incompatibilidade do modelo clássico da democracia representativa indireta com aquela que viria a ser a democracia de massas, contemporânea, assinalada pela interveniência de dois fatores, responsáveis pela manipulação dos pleitos: o poder econômico e a força dos meios de comunicação de massa.

Não cogitaram, igualmente, da capacidade de intervenção do poder público e do Estado, da máquina federal, das máquinas estaduais e municipais no processo eleitoral. Não apenas em sua feição clássica, tradicional, associando fisiologismo, corrupção, empreguismo e nepotismo, política partidária de liberação de recursos,



entre outros, mas na sua capacidade de ditar estratégias, no que poderia cingir-se ao campo estrito de sua competência de governo.

A democracia não é apenas um sistema de governo, uma modalidade de Estado, um regime político, uma forma de vida. É direito da humanidade – dos povos e do cidadão. Democracia e participação se exigem, democracia-participativa constitui uma tautologia virtuosa. Porque não há democracia sem participação, sem povo, mas povo sujeito ativo e passivo do processo político, no pleno exercício da cidadania, povo nas ruas, povo na militância partidária, civil e social, povo nos sindicatos. O regime será tanto mais democrático quanto tenha desobstruído canais, obstáculos, óbices á livre e direta manifestação da vontade do cidadão. Se a mediação implica distorção da vontade, impondo ruído na comunicação cidadão-Estado/representado-representante, esse fenômeno se revela como mecanismo de manipulação nas modernas sociedades de massa que exigem a intermediação dos meios de comunicação de massa.

A questão central da democracia participativa é tanto minimizar a intermediação – inerente á democracia indireta, quanto, e paralela e progressivamente, substituir a representação assim como a conhecemos pela manifestação direta da soberania. É um processo de construção gradual que não compreende o banimento de todas as formas de representação, mas sua compatibilidade com aqueles instrumentos de participação popular que implicam intervenção do governo na governança e seu controle sobre os governantes.

## Capítulo 12

### A CONSTITUIÇÃO DE 1988: ESPERANÇA E DESILUSÃO

A Constituição de 1988 foi festejada por todos os defensores da democracia participativa por enxergarem, no parágrafo único do art. 1º e na redação inovadora do art. 14, uma nova concepção de exercício da soberania popular, reiterada pelo inciso XV do art. 19.

De fato, esses dispositivos, que associavam ao sufrágio universal e ao voto direito e secreto, com valor igual para todos, o plebiscito, o referendo e iniciativa popular, sugeriam a possibilidade de uma democracia semidireta.

Reza o Parágrafo Único do art. 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Dispõe o *caput* do art. 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direito e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

Mas, atrás da regra constitucional, não havia, animando-a e dando-lhe vida, a vontade política da nação. Não se tratava de avanço constitucional conquistado no debate ou na peleja, mas de consecução do constituinte progressista, que talvez mais se deva a descuido dos conservadores, justamente preocupados com as questões objetivas da ordem econômica e social. A inexistência de contemporaneidade com o processo político, que, atrasado, não a requeria e não a respaldava, esvaziou o significado da conquista, frustrou seus objetivos e a norma positiva se transformou em mera inspiração, sem vontade política para efetivá-la.

Essas três formas notáveis de exercício democrático, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – de todos os institutos da democracia semidireta e o que mais atende à exigência popular de participação positiva nos atos legislativos -, permanecem, como corpo positivo constitucional brasileiro, como meras expectativas de direito. Impõe-se tirar, verdadeiramente, do papel essas conquistas doutrinárias e fortalecê-las com outras (direito de revogação e de veto pelo cidadão) que possam vincular o representante do povo à vontade efetiva do representado, expresso no apoio a um programa de partido, ou a um programa de governo ou a ambos, sob pena de revogação.

O mandato imperativo implica a eleição e parlamentares pelo sistema de listar e o voto de legenda, donde o fortalecimento dos partidos e do coletivo, contra a autonomia do representante, despersonalizando a relação eleitor/eleito. Não se pode falar em democracia sem a obrigação legal de cada candidato, partido ou coligação, majoritária ou proporcional, respeitar o exercício do mandato, o programa e os compromissos assumidos, na campanha, com o eleitorado, sob pena de quebra do mandato. O mandato é concedido pelo eleitor em face de compromissos concretos e o desrespeito a esses compromissos vale como violação do contrato, ou seja, o eleito não pode ter conduta parlamentar que contrárias ao seu compromisso com o eleitorado feito na hora do voto.

Se a promessa constitucional de uma democracia semidireta se frustrou, há, entretanto, avanços que precisam ser aprofundados, e cuja origem remonta a muito antes da Carta de 1988, como as diversas experiências de Orçamento participativo, entre outras, materializadas por meio da participação direta do cidadão nos conselhos municipais, de bairro, de segurança, escolar, eleitos diretamente pela população.

A Constituição de 1988 de vazão a muitas formas democráticas direta ou participativa que o legislador ordinário não se interessou em regulamentar e muito menos o Executivo em pôr em prática, nada obstante o princípio da participação direta do cidadão permear a Carta constitucional

Sem a descentralização política, sem o fortalecimento do poder local, sem as organizações autônomas das comunidades, contra o que conspira a representação, não há como falar de democracia.

A vida política, a democratização da política, depende de partido organizados, depende de sufrágio universal e depende da liberdade de escolha, isto é, é preciso que cada cidadão seja livre (objetiva e subjetivamente) para escolher, o que exige pluralidade política e pluralidade ideológica. Só há escolha quando o cidadão está em face de alternativas distintas, assegurando à minoria o direito de poder tornar-se maioria, sem rompimento do código democrático. Mas depende, acima de tudo, da efetiva capacidade de o indivíduo – o cidadão livre – interferir em tudo aquilo que, no Estado e na sociedade, diga respeito á sua vida, aos seus interesses sociais, econômicos e políticos. Depende da capacidade de a coletividade de indivíduos controlar o poder político. Finalmente: depende da materialização da soberania popular. Não se trata, mais, aumentar ou estender o sufrágio, mas de promover a ocupação de espaços e de alargar o exercício deliberativo dos indivíduos, ampliando os direitos políticos do cidadão.

É evidente que a questão não se encerra numa pura e simples reforma política, ou na aplicação de avanços tecnológicos. A democratização da política, tanto quanto a democratização dos meios de comunicação de massa, serão conseqüências da democratização da sociedade brasileira, com o rompimento das bases atuais do poder político e do poder econômico. Necessário se faz uma inversão de mando, com profundas transformações sociais, do rompimento com o

*statu quo* que as classes dominantes brasileira mantêm intacto, para a preservação secular de seus interesses.

Só merece o título de democrática aquela sociedade na qual todos os cidadãos exercem o direito objetivo de influir nas decisões políticas.

## CONCLUSÃO

A democracia, sobre ser participativa, acreditamos ser universal, pois dela todos participarão, ignorando distinções econômicas, sociais, raciais, de gênero, origem ou de naturalidade; a igualdade política abolirá a delegação, e todos poderão participar ativa e diretamente, pois todos terão assento na nova *ágora*.

Até lá, possibilidade de consulta imediata e constante e permanente complementar a representação e a delegação, reduzirá o papel das mediações, minimizará as distorções, seja a manipulação dos meios de comunicação de massa, os quais, sob controle social, passarão a desempenhar papel diverso na nova sociedade.

Não se trata de defender a democracia nenhuma e face do fracasso da democracia representativa. Trata-se de, sem prejuízo da sobrevivência dos mecanismos democráticos da representação, aplicar seu raio mediante a democracia participativa ou capilar, articulando a democracia direta cujos institutos coabitam por muito tempo.

A democracia participativa compreende, senão o consenso, a ampla consulta popular e, dela conseqüente, o compromisso de todos os atores sociais afetados, a integração de todos os povos, a busca de novas expressões do coletivo, a descentralização das iniciativas e da gestão, a desconcentração administrativa e funcional, a desconcentração do poder, a quebra do monopólio da política pelas classes dominantes. Ela compreende a emergência, no cenário da política, com poder decisório das instituições populares e sociais das mais diversas índoles, cuja organização enseja e estimula, desde agrupamentos espontâneos e conjunturais

aglutinados para resolver um problema concreto, até amplos movimentos sociais, que possibilitaria a participação dos governados na vontade governativa.

Trata-se a democracia participativa de uma democracia simidireta na qual a porção representativa será mínima, ao passo que a presença dos mecanismos de democracia direta será máximo. Assim, poderá compreender formas de exercício do poder legislativo por meio de Casas submetidas ao controle dos mecanismos da consulta popular, Casas cujos componentes estarão submetidos a imperatividade do mandato, que também será revogável; processo legislativo que compreende a iniciativa popular, o plebiscito, o referendo, o veto e a revogação, vale dizer, processo legislativo que terá sempre, no povo, a instância suprema que ditará sempre a aprovação ou derrogação das decisões adotadas. As questões relevantes, como toda matéria constitucional, só serão legisladas e só terão eficácia quando submetidas à iniciativa popular, plebiscito e referendo.

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo?* 3 ed. Rio de Janeiro FGV, 1972.
- BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. *Democracia representativa: idéias políticas de Assis Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1990, v. 2.
- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília (DF): Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamentam os arts, 17 e 14, § 3º inciso V, da Constituição Federal. Brasília (DF). /disponível em <http://www.presidencia.gov.br/legislação/>.
- BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília (DF). //disponível em <http://www.presidencia.gov.br/legislação/>.
- BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Código Eleitoral: Brasília (DF). disponível em <http://www.presidencia.gov.br/legislação/>.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no Início eram as Bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Ed. Revan. Rio de Janeiro. 2003.
- DUVERGER, Maurice. *Os Regimes Políticos*. Ed. Difusão Européia do Livro. São Paulo. 2ª ed. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 1966.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- PAIVA, Maria Arair Pinto. *Direito Político do Sufrágio no Brasil (1822-1982)*. Brasília. Ed. Thesaurus Editora. 1985.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A Teoria da democracia proporcional: Dois escritos democráticos de José de Alencar*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisada: As questões Clássicas*. Ed. Ativa, São Paulo, 1994.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisada: O Debate Contemporâneo*. Ed. Ativa. São Paulo, 1994.